

**NOTAS SOBRE EL RÉGIMEN JURÍDICO DEL CAMINO  
DE SANTIAGO A SU PASO POR EL PAÍS VASCO  
(ACTUALIDAD JURÍDICA DE UNA VÍA HISTÓRICA)**

Donejakue bideak, EAeko zatian, duen araubide juridikoari  
buruzko oharak (bide historiko baten gaurkotasun juridikoa)

Notes on the legal regime of the Camino de Santiago as it passes  
through the Basque Country (legal status of a historic route)

Javier BARCELONA LLOP  
Universidad de Cantabria

Fecha de recepción / Jasotze-data: 19 de abril de 2021

Fecha de evaluación / Ebaluazio-data: 10 de mayo

Fecha de aceptación / Onartze-data: 12 de mayo

El presente trabajo ofrece una aproximación al régimen jurídico del Camino de Santiago a su paso por el País Vasco, tomando especialmente en consideración el Decreto 2/2012, que es la principal pieza normativa de la regulación. No obstante, es necesario situar dicha disposición en el contexto más amplio del régimen jurídico del patrimonio cultural, ámbito normativo al que pertenece el Camino de Santiago independientemente del territorio que atraviesa, tanto antes como después de la inscripción de las rutas jacobeanas en la Lista del Patrimonio Mundial de la UNESCO.

Palabras clave: Camino de Santiago, Patrimonio cultural material, Patrimonio mundial, Régimen jurídico de las rutas jacobeanas, Delimitación del trazado de las rutas.



Lan honetan Donejakue bideak, EAEko zatian, duen araubide juridikoa aztertzen da, 2/2012 Dekretua bereziki kontuan hartuta, arautzen duen arau nagusia baita. Nolanahi ere, xedapen hori kultura-ondarearen araubide juridikoaren testuinguru zabalagoan jarri behar da, arau-esparru horri baitagokio Donejakue bidea, zeharkatzen duen lurraldea edozein dela ere, Donejakue ibilbideak UNESCOren Munduko Ondarearen Zerrendan sartu aurretik eta ondoren.

Gako-hitzak: Donejakue bidea, Kultura-ondare materiala, Munduko ondarea, Donejakue ibilbideen araubide juridikoa, Ibilbideen trazatuaren mugaketa.



This article offers an approach to the legal regime of the Camino de Santiago as it passes through the Basque Country, with special emphasis on Decree 2/2012, which is the main piece of regulation. However, it is necessary to place this provision in the broader context of the legal regime covering cultural heritage, the regulatory framework to which the Camino de Santiago belongs regardless of the territory it crosses, both before and after the inclusion of the Jacobean routes in the UNESCO World Heritage List.

Keywords: Camino de Santiago, Physical cultural heritage, World Heritage, Legal regime of the Jacobean routes, Delimitation of the route.

---

\* Versión escrita de la intervención del autor en el XVIII Simposio de Derecho Histórico y Autónomo de Vasconia, debida a la amable invitación cursada por el profesor D. Gregorio Monreal Zía, a quien expreso públicamente mi gratitud y reconocimiento. Por fidelidad a la exposición oral, me referiré únicamente a los puntos tratados en ella, siquiera en ocasiones con un grado de desarrollo superior al que entonces fue posible.

## SUMARIO

I. INTRODUCCIÓN. II. LA PERTENENCIA DE LOS CAMINOS DE SANTIAGO AL PATRIMONIO CULTURAL. 1. Planteamiento. 2. El ordenamiento interno. 3. La protección internacional. 4. Patrimonio cultural material. III. CONSIDERACIONES ACERCA DEL RÉGIMEN JURÍDICO DEL CAMINO DE SANTIAGO A SU PASO POR EL PAÍS VASCO. 1. Historicidad. 2. La forma jurídica utilizada. 3. Categoría a la que pertenece el bien. 4. La composición del bien protegido. 5. El trazado viario y su inamovilidad. IV. NOTA BIBLIOGRÁFICA.

### I. INTRODUCCIÓN

El régimen jurídico del Camino de Santiago a su paso por el País Vasco figura sustancialmente en el Decreto 2/2012, de 10 de enero, auténtico protagonista del marco normativo autonómico de aplicación a este bien cultural tan singular como complejo<sup>1</sup>. Empero, no procede limitar el análisis a lo que se desprende exclusiva y directamente de la citada norma (como veremos más adelante, el Decreto es una disposición de carácter general) toda vez que, independientemente de que sea posible aislar físicamente el tramo o tramos del Camino de Santiago que discurre o discurren por el territorio del País Vasco, no es viable examinar su ordenación jurídica sin tener presente el contexto en el que el Decreto está encuadrado y del que no puede desligarse. Comenzaré, por ello, con la exposición de ese marco general, en el que confluyen sin fricciones aparentes elementos normativos nacionales e internacionales (II). Sólo después abordaré el estudio de los aspectos más relevantes del citado Decreto (no, desde luego, de todos los que podrían ser atendidos), campo en el que también será preciso extender la mirada hacia otras referencias, necesarias para comprender debidamente su regulación (III).

---

<sup>1</sup> La denominación oficial del Decreto, publicado en el Boletín Oficial del País Vasco núm. 19, de 27 de enero de 2012, es la siguiente: Decreto 2/2012, de 10 de enero, por el que se califica como Bien Cultural Calificado, con la categoría de Conjunto Monumental, el Camino de Santiago a su paso por la Comunidad Autónoma del País Vasco.

Indico en este momento preliminar que, en mi criterio –que formulo con carácter general y no pensando sólo en el País Vasco–, el Camino de Santiago merece mejor suerte de la que actualmente tiene en lo que a su tratamiento normativo se refiere. Mi opinión no viene determinada por convicción alguna acerca de la valía intrínseca del Camino de Santiago como instrumento de civilización, justicia, libertad, solidaridad o vehículo de formación de una meritoria idiosincrasia local (J. Rodríguez Arana), ni por consideraciones relacionadas con el componente religioso, claramente visible en la formación histórica de las rutas jacobeanas y hoy quizá más atenuado en términos generales, pero en todo caso acantonado en la esfera íntima de los caminantes<sup>2</sup>. Mi opinión se fundamenta en que los caminos de Santiago constituyen un bien cultural extraordinariamente singular que reclama una regulación propia y en una norma cuyo rango esté a la altura de su relevancia<sup>3</sup>.

## II. LA PERTENENCIA DE LOS CAMINOS DE SANTIAGO AL PATRIMONIO CULTURAL

### 1. Planteamiento

Desde la perspectiva del ordenamiento jurídico actual, lo característico de los caminos de Santiago es su pertenencia al patrimonio cultural, su condición de bienes culturales formalmente declarada. Ello determina que el análisis haya de centrarse en la regulación propia de estos bienes, siquiera el Camino de Santiago no acabe de encajar en ella, como iremos comentando.

Si acaso podría resultar interesante complementar el estudio jurídico del Camino de Santiago como bien cultural con lo que se sigue de su condición de recurso turístico, condición nada novedosa pues poco tiempo después de su ingreso en el campo del ordenamiento regulador de los bienes culturales ya quedó

---

<sup>2</sup> Es evidente que tales motivaciones son variadas, así como que una misma persona puede recorrer la ruta jacobea por más de una de ellas; pero también lo es que son por completo indiferentes para el ordenamiento jurídico. Quizá la más pintoresca, por llamarla de algún modo, ha sido la aducida por un delegado sindical del Sindicato Profesional de la Policía Local de la Comunidad Valenciana, que empleó el crédito horario sindical, junto con días de licencia por asuntos propios, para recorrer el Camino de Santiago. Fue sancionado por ello y sostuvo en su defensa que la actividad estaba directamente vinculada a sus cometidos como representante sindical. Véase la Sentencia del TSJ de la Comunidad Valenciana 1608/2002, de 24 de diciembre (recurso núm. 32/2002).

<sup>3</sup> A lo largo del presente trabajo utilizaré indistintamente las expresiones «Camino de Santiago» y «caminos de Santiago» para referirme al bien en su conjunto, sin perjuicio de especificar cada vez que sea necesario la ruta de que se trate (el «Camino Francés», por ejemplo). En todo caso, las rutas a las que voy a referirme son las inscritas en la Lista del Patrimonio Mundial de la UNESCO (vid., *infra*); hay otras, pero ese galardón internacional permite hacer la selección.

claro que esta dimensión estaba fuertemente presente<sup>4</sup>. Sucede, sin embargo, que el ordenamiento tan apenas se refiere a los caminos de Santiago desde este punto de vista, quizá porque se entiende que las normas generales del ramo son suficientes para articular políticas públicas de ordenación y promoción turística de las rutas jacobeanas<sup>5</sup>. En realidad, lo realmente útil sería explorar si las orientaciones principales de las acciones de los poderes públicos llamados a ordenar y gestionar los caminos de Santiago obedecen prioritariamente a la protección cultural o al incentivo del turismo; naturalmente, siempre se puede decir que una finalidad y otra con compatibles e incluso que deben serlo, pero más allá de lugares comunes convendría analizar actuaciones concretas buscando hallar el objetivo realmente perseguido con ellas. Huelga indicar que ello excede ampliamente de mis pretensiones en este momento.

## 2. El ordenamiento interno

Aunque el Camino de Santiago acumula una larga historia en cuanto ruta de peregrinación –prescindimos de identificar épocas de esplendor y de decadencia–, su consideración como bien cultural es relativamente reciente. Si, como ha sido estudiado con detenimiento, en su día llegó a forjarse una suerte de «estatuto jurídico del peregrino» formado por disposiciones dispersas y diversas que abarcaban los aspectos fundamentales de la actividad y de la persona que la emprendía, el ingreso del Camino de Santiago en el ordenamiento del patrimonio cultural no se produjo hasta el Decreto 2224/1962, de 5 de septiembre, por el que se declara conjunto histórico-artístico el llamado (sic) Camino de Santiago, comprendiendo la declaración «los lugares, edificios y parajes conocidos y determinados actualmente y todos aquellos que en lo sucesivo se fijen y delimiten por el Patronato» que el propio Decreto crea» (artículo 1).

Este Decreto constituye la primera piedra del edificio normativo en el que los caminos de Santiago se alojan hoy –y por tal lo tiene la generalidad de la doctrina–, pero no surtió efectos dignos de mención en lo que a la ordenación

---

<sup>4</sup> Así, la Orden de 9 de marzo de 1971 (BOE de 18 de marzo), sobre zonas y rutas turísticas, identificó varias rutas «para una mejor ordenación de la promoción turística», siendo la primera de la lista el Camino de Santiago (las otras fueron las rutas del Quijote, del Arte Hispano-Musulmán, de los Conquistadores en Extremadura, del Arte Románico, del Gótico, de la Fe y la Colombina). No es preciso destacar que la perspectiva de la Orden no era la del patrimonio cultural sino la de la promoción y fomento del turismo.

<sup>5</sup> Entre las leyes sobre turismo dictadas por las comunidades autónomas por cuyos territorios discurren las rutas jacobeanas a las que nos referimos en el presente trabajo, únicamente la de Galicia (Ley 7/2011, de 27 de octubre) contiene algunas referencias al Camino de Santiago, sin que tampoco pueda afirmarse que sean especialmente significativas.

jurídica del conjunto histórico-artístico se refiere, que solo comenzaron a verse décadas después. Es un Decreto puramente cosmético en el sentido de que no aportó nada que no fuera una declaración formal carente de consecuencias de régimen jurídico, pues ninguna incorporaba y ninguna hubo después de él.

Así, y por lo pronto, es destacable la indefinición con que el bien quedó descrito. En primer lugar, ¿el Decreto se refería sólo al Camino Francés o también a otros, como por ejemplo el del Norte o el del Interior, que eran conocidos?; además, en absoluto estaba claro qué lugares, edificios y parajes quedaban comprendidos dentro de la declaración de conjunto histórico-artístico, qué bienes y espacios resultaban afectados por una declaración que obligaba a las corporaciones locales y a los propietarios a «la más estricta observancia de las Leyes del Tesoro artístico, municipal y de Ensanche de poblaciones» (artículo 3).

Por otra parte, la inclusión del Camino de Santiago en la categoría de «conjunto histórico-artístico» resultaba enormemente problemática a la vista del concepto legal de la misma. No era un concepto muy preciso, pero el Camino de Santiago no podía subsumirse en él toda vez que venía caracterizado por la idea de agrupación, idea que, por mucho que se extendiera hasta abarcar núcleos enteros, en absoluto podía trasladarse a un bien lineal como era y es el Camino de Santiago<sup>6</sup>. Añádase que, según la legislación de patrimonio cultural entonces vigente, el régimen aplicable a los conjuntos históricos era el de los monumentos; independientemente de las dificultades que presentaba esta traslación y de su misma pertinencia, parece claro que era por completo imposible a propósito del Camino de Santiago<sup>7</sup>.

---

<sup>6</sup> De hecho, el conjunto histórico-artístico Camino de Santiago era una verdadera *rara avis* dentro del grupo de los declarados por aquellos años. Por ejemplo, las ruinas del monasterio de Santa María, la Ciudadela y los terrenos que la circundan en Rosas (Gerona), la villa de Atienza (Guadalajara), la zona incluida dentro del recinto amurallado de Carmona (Sevilla), la ciudad de Toro (Zamora), la villa de Medinaceli (Soria), la ciudad de Lorca (Murcia), la villa de Laguardia (Álava), el casco antiguo de la ciudad de Palma de Mallorca, la ciudad de Olivenza (Badajoz), la villa de Elorrio (Vizcaya), la villa de Ainsa (Huesca), la villa de Hita (Guadalajara), la ciudad de Medina de Rioseco (Valladolid), la ciudad de Lerma (Burgos), la ciudad de Tarazona de Aragón (Zaragoza), la ciudad de Morella (Castellón), la villa de Covarrubias (Burgos), la villa de San Felices de los Gallegos (Salamanca), la ciudad de Baeza (Jaén), la villa de Uncastillo (Zaragoza)...

<sup>7</sup> En la legislación de la época, la noción jurídica de «conjunto» derivaba de lo dispuesto en el artículo 33 de la Ley relativa al Patrimonio Artístico Nacional de 13 de mayo de 1933, conforme al cual «[t]odas las prescripciones referentes a Monumentos histórico-artísticos son aplicables a los conjuntos urbanos y rústicos –calles, plazas, rincones, barrios, murallas, fortalezas, ruinas–, fuera de las poblaciones que por su belleza, importancia monumental o recuerdos históricos, puedan declararse incluidos en la categoría de rincón, plaza, calle, barrio o conjunto histórico-artístico». Más tarde, la Ley de 22 de diciembre de 1955 modificó el artículo 26 de la de 1933 con la finalidad de establecer ciertas obligaciones para los propietarios, poseedores o usuarios de monumentos histórico-artísticos y añadió (artículo 2)

Puede ser que, como escribe Javier García Fernández, el Decreto de 1962, «[u]tilizando un instrumento jurídico tradicional, esto es, la categoría de conjunto histórico-artístico», introdujera

«de hecho una nueva categoría de protección que iba más allá de los conjuntos *stricto sensu*, pues recogía no sólo una agrupación de inmuebles sino también parajes naturales y vías de comunicación cuyo vínculo no era sólo la contigüidad espacial sino también la experiencia histórica común»,

pero ese valor conceptual no descendió al terreno de las aplicaciones prácticas. Aun cuando el Decreto de 1962 supusiera, según el autor citado, «un paso adelante importantísimo en la protección del patrimonio cultural español», lo fue exclusivamente en el ámbito de la teoría; al no incorporar regulación material alguna ni ser seguido de normas que lo completaran o desarrollaran, la ordenación jurídica del Camino de Santiago permaneció en el limbo en el que se encontraba antes de la declaración como conjunto histórico-artístico, que bien poco supuso en términos sustantivos.

Eso sí, el Decreto de 1962 fue el germen de la situación actual y esto debe ser reconocido. Que seguramente no tuviera tales pretensiones no obsta a que debamos aceptar su condición de precursor de lo que hoy tenemos a la vista. La llama que prendió la mecha tendida tanto tiempo atrás fue la Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español (en adelante, LPHE) pues, en razón de lo establecido en su Disposición Adicional 1ª, el Camino de Santiago se convirtió en un bien de interés cultural por la sencilla razón de que había sido declarado conjunto histórico-artístico. Esa disposición se refiere genéricamente a todos los bienes declarados con anterioridad, por lo que el Camino quedó incluido en el enorme saco que la norma carga a su espalda. La consecuencia inmediata de ello fue que el conjunto histórico-artístico «Camino de Santiago» quedó sometido de un día para otro al régimen jurídico que para los bienes de interés cultural establece la citada Ley.

Pero ello tampoco supuso nada en términos de regulación. Aunque se refrendaba la pertenencia del Camino de Santiago al ámbito jurídico del patrimonio cultural, todo seguía sin resolver. Pasó a ser un bien de interés cultural, pero ¿en qué categoría quedaba incluido?; ¿a quién correspondía su ordenación, al Estado o a las comunidades autónomas?; ¿requería una regulación *ad hoc* o podían serle de aplicación las normas generales?

---

que las mismas recaían también respecto de los inmuebles artísticos o históricos incluidos en el perímetro de ciudades o núcleos «declarados monumentos histórico-artístico como tales conjuntos», aunque aquellos inmuebles no hubieran sido objeto de declaración especial que los calificara individualmente como monumentos histórico-artísticos.

La pregunta más sencilla de responder es la segunda pues los hechos se han encargado de hacerlo, e inequívocamente: la ordenación jurídica del Camino de Santiago ha sido asumida por las comunidades autónomas, sin que el Estado haya hecho otra cosa que prever beneficios fiscales y regular el Consejo Jacobeo, creado en 1991 y reorganizado en 1997 y 2009. Antes de que este órgano fuera alumbrado, varios ministerios suscribieron el 8 de abril de 1987 un Convenio de cooperación para la recuperación y revitalización del Camino de Santiago, al que enseguida de adhirieron Navarra, Aragón, La Rioja, Castilla y León y Galicia, quedando ya entonces de manifiesto el protagonismo que estas comunidades autónomas estaban dispuestas a desempeñar, orientación que se vio confirmada en el Convenio de 15 de marzo de 1991, firmado por los presidentes de las mismas y formalmente dirigido a desarrollar el interministerial de 1987. A partir de entonces, las citadas comunidades autónomas comenzaron a ocuparse de los tramos correspondientes de las rutas jacobeanas incoando y resolviendo expedientes de delimitación de los mismos, así como estableciendo regulaciones más o menos densas que compusieron un panorama normativo dispar<sup>8</sup>.

Nótese que hemos mencionado a las comunidades por las que discurre el «Camino Francés», por lo que parece que era esta la única ruta jacobea que se consideraba. Sin embargo, bien pronto se sumaron al movimiento aquellas por cuyos territorios no discurre el Camino Francés sino rutas diferentes (País Vasco, Cantabria y Asturias). En resumen: el protagonismo autonómico se consolidó sin lugar a dudas, dando comienzo un proceso que llega prácticamente hasta los días en que redacto estas páginas, sin que pueda ni deba descartarse que conozca jalones ulteriores<sup>9</sup>.

Todas las comunidades autónomas han recordado, en un momento o en otro, que el Decreto 2224/1962 introdujo el Camino de Santiago en la órbita del Derecho del patrimonio cultural. Y al decir *todas* estoy señalando que también lo hicieron aquellas por cuyo territorio no discurre el Camino Francés, por lo

---

<sup>8</sup> Hay que indicar, no obstante, que la Comunidad de Navarra se adelantó unos meses a la adhesión al Convenio interministerial puesto que la Ley Foral 6/1987, de 10 de abril, de Normas Urbanísticas Regionales para la protección y uso del territorio incluyó algunas referencias al Camino de Santiago (artículo 30), si bien el grueso de la regulación es posterior.

<sup>9</sup> Las últimas referencias que conozco son el Decreto 211/2018, de 3 de diciembre, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba la Directriz Especial de Ordenación Territorial del Camino de Santiago-Camino Francés a su paso por Aragón (Boletín Oficial de Aragón núm. 241, de 14 de diciembre de 2018) y el Decreto 87/2020, de 13 de noviembre, de segunda modificación del Decreto 63/2006, de 22 de junio, por el que se fija y delimita el conjunto histórico del Camino de Santiago en el Principado de Asturias y se determina su entorno de protección provisional (ruta del Interior y ruta de la Costa), publicado en el BOE núm. 329, de 18 de diciembre de 2020.



que se extendió una interpretación del ámbito objetivo de la declaración como conjunto histórico-artístico que no era tan evidente. Hay que indicar, con todo, que también el Estado consideraba que el Francés no era el único de los caminos dignos de atención. El Decreto de 1962 fue expresamente derogado por el Real Decreto 736/1993, de 14 de mayo, dictado en desarrollo de lo previsto en la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1993 sobre beneficios fiscales aplicables al «Año Santo Compostelano 1993» (BOE de 3 de junio de 1993); este Real Decreto incorpora un listado de los municipios «por los que discurre el Camino de Santiago, tal como se ha delimitado por el Consejo Jacobeo», figurando en él localidades del País Vasco, Cantabria y Asturias. Es decir, se daba por supuesto que había rutas distintas al Camino Francés que no debían quedar al margen de la acción pública, dicho sea ello con independencia de que fuera exacto que, dijera lo que dijera el Real Decreto, el Camino estuviera propiamente delimitado; el Decreto de 1962 se había referido, recuérdese, a los lugares, edificios y parajes conocidos y determinados o por determinar, referencia que acredita que la delimitación de este bien no podía reducirse a la enumeración de los términos municipales por los que discurre el Camino de Santiago.

### 3. La protección internacional

En 1993, el Camino Francés accedió a la Lista del Patrimonio Mundial de la UNESCO, confeccionada a partir de lo dispuesto en la Convención para la protección del patrimonio mundial cultural y natural, hecha en París el 23 de noviembre de 1972 y a la que España se había adherido en 1982. Es requisito imprescindible para figurar en la Lista que el Comité encargado de elaborarla considere que el bien posee un valor universal excepcional, circunstancia que se evalúa en función del cumplimiento de alguno de los criterios preestablecidos, que en nuestro caso fueron los siguientes: ejercer una influencia considerable durante un período de tiempo dado o un área cultural determinada sobre el desarrollo de la arquitectura, de las artes monumentales o de la organización del espacio (criterio ii); ofrecer un ejemplo eminente de un tipo de construcción o conjunto arquitectónico ilustrativo de un período histórico significativo (criterio iv); estar directa y materialmente asociado a acontecimientos, ideas o creencias que hayan tenido una significación universal excepcional (criterio vi).

De este modo, el Camino Francés dio el salto al Derecho internacional del patrimonio cultural y con los máximos honores. Honores que el año 2015 se extendieron objetivamente al ampliarse el bien inscrito para comprender los llamados «Caminos del Norte de España», tomándose en consideración los mismos criterios que se utilizaron para inscribir el primero (WHC-15/39.COM/19,

Bonn, 8 de julio de 2015). Gracias a ello, el «Camino de la Costa» accedió a la Lista del Patrimonio Mundial y, con él, el tramo que discurre por el País Vasco, territorio que también aporta el «Camino del Interior», que une el primero con el Francés.

Merece la pena señalar que la decisión del Comité del Patrimonio Mundial que acuerda la ampliación califica al Camino (a los caminos, en realidad) de *bien en série*, concepto cuyo significado hay que buscar en las *Orientations devant guider la mise en œuvre de la Convention du patrimoine mondial*, documento de gran importancia y cuya última versión conocida hasta el momento es de 10 de julio de 2019. Las *Orientaciones* vigentes cuando tuvo lugar la ampliación recogían ya el concepto de *bien en série*, que coincide por completo con el que figura en las de 2019 e ilustra perfectamente la complejidad del bien<sup>10</sup>.

Sin duda, la inscripción de los caminos de Santiago en la Lista del Patrimonio Mundial constituye un reconocimiento muy estimulante, pero no deberíamos olvidar que conlleva compromisos para las autoridades nacionales. Puesto que las Administraciones públicas competentes están vinculadas por lo dispuesto en la Convención a la que el Estado se ha adherido<sup>11</sup>, hemos de tener presente que la inscripción comporta obligaciones específicas que el Comité Intergubernamental para la Protección del Patrimonio Mundial, Cultural y Natural creado por el Tratado pormenoriza en las *Orientations* a las que nos acabamos de referir. Al final del presente trabajo volveré sobre este punto. Ahora señalo que la inscripción ha tenido consecuencias sobre la estructura del Consejo Jacobeo pues el Real Decreto 1431/2009 –que procede a la segunda, y última hasta ahora, reorganización del órgano– crea un Comité de cooperación en la gestión del bien patrimonio mundial, cuyo objetivo principal, dice la Exposición

---

<sup>10</sup> Este concepto comprende aquellos bienes que incluyen dos o más elementos constitutivos ligados entre sí mediante vínculos claramente definidos que reflejen «des liens culturels, sociaux ou fonctionnels au fil du temps, qui génèrent, le cas échéant, une connectivité au niveau du paysage, de l'écologie, de l'évolution ou de l'habitat», contribuyendo cada uno de ellos «à la valeur universelle exceptionnelle du bien dans son ensemble, d'une manière substantielle, scientifique, aisément définie et visible», pudiendo incluir, entre otros, atributos inmateriales. La consideración del bien en serie requiere que el conjunto, y no necesariamente sus diferentes elementos, tenga un valor universal excepcional e impone que, «afin d'éviter une fragmentation excessive des éléments constitutifs, le processus de proposition d'inscription du bien, incluant la sélection des éléments constitutifs, doit pleinement prendre en compte la capacité de gestion d'ensemble et la cohérence du bien» (§ 137).

<sup>11</sup> La Disposición Adicional 7ª LPHE indica que, sin perjuicio de lo establecido en ella, «las Administraciones a quienes corresponda su aplicación quedarán también sujetas a los Acuerdos Internacionales válidamente celebrados por España»; e incluso apunta hacia el reconocimiento de cierta fuerza vinculante a instrumentos de *soft law* al añadir que «[l]a actividad de tales Administraciones estará asimismo 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».

de Motivos del Real Decreto, es dar cumplimiento a lo establecido en las citadas *Orientations* en la medida en que estas prevén que «en el caso de bienes en serie es indispensable disponer de un sistema de gestión o de mecanismos que garanticen la gestión coordinada de los distintos componentes».

Además de la UNESCO, también el Consejo de Europa ha hecho sus aportaciones, siquiera el peso específico de las mismas sea menor desde el punto de vista jurídico. El punto de arranque se encuentra en la Recomendación 987 (1984), adoptada por la Asamblea Parlamentaria el 28 de junio de 1984, relativa a los «itinerarios europeos de peregrinación», que toma como punto de referencia el Camino de Santiago. Poco después, en la Declaración de Santiago de Compostela sobre los itinerarios culturales europeos (22 de octubre de 1987) el Consejo de Europa postuló «la revitalización de uno de estos caminos, el que conducía a Santiago de Compostela, como base y ejemplo para acciones futuras en atención a su carácter altamente simbólico en el proceso de construcción europea».

Sobre la categoría de los «itinerarios culturales» versan diversos textos del Consejo de Europa, entre los que destaca un *Accord partiel élargi* adoptado por el Comité de Ministros el 8 de diciembre de 2010 [Resolución CM/Res(2010)53], que la describe como un proyecto de cooperación cultural, educativa, patrimonial y turística dirigido a desarrollar y promover un itinerario o una serie de itinerarios fundados sobre un camino histórico, un concepto, una persona o un fenómeno cultural de dimensión transnacional que presenten importancia para la comprensión y el respeto de los valores europeos comunes. Este Acuerdo, al que pertenecen 34 Estados, ha sido confirmado en 2013 [Resolución CM/Res(2013)66, de 18 de diciembre de 2013], habiéndose revisado simultáneamente las reglas de otorgamiento de la mención de *itinerario cultural del Consejo de Europa* [Resolución CM/Res(2017)67, de la misma fecha]. Y, en fin, el 27 de septiembre de 2017 el Comité de Ministros ha emitido una Declaración con motivo del 30 aniversario de los itinerarios culturales del Consejo de Europa [Decl(27/09/2017)], con interesantes indicaciones acerca de la figura en tanto que «modelo original de promoción de los principios del Consejo de Europa que estimula la cooperación transfronteriza y fomenta los enfoques innovadores en el ámbito del patrimonio cultural, del diálogo intercultural y del desarrollo local sostenible». En esta misma Declaración se dice que el programa de los itinerarios culturales «pone énfasis en los temas de importancia simbólica para la unidad, la historia y la cultura europeas, con objeto de fortalecer la sociedad civil y la cohesión de la sociedad europea» y se afirma que estos itinerarios «se han convertido cada vez más en un instrumento de la diplomacia cultural».

Por su parte, el Comité Científico Internacional de Itinerarios Culturales del ICOMOS –creado precisamente a raíz de la inclusión del Camino de San-

tiago en la Lista del Patrimonio Mundial en 1993— ha elaborado una Carta de Itinerarios Culturales, ratificada por la 16ª Asamblea General de la Organización el 4 de octubre de 2008. En ella se exponen las características y requisitos de los itinerarios culturales en tanto que «nuevo concepto o categoría patrimonial» que armoniza y no se solapa con otras que pueden existir en su seno (monumentos, ciudades, paisajes, patrimonio industrial). Dotada de autonomía conceptual, la categoría del itinerario cultural adquiere en la Carta del ICOMOS una consistencia superior a la que tiene en los textos del Consejo de Europa, al menos desde la perspectiva de la protección del patrimonio cultural, no faltando en ella referencias próximas a las que se utilizan en la confección de la Lista del Patrimonio Mundial (entorno, zona de amortiguamiento, autenticidad, integridad). Por lo demás, el documento señala que «[d]ebe ponerse especial atención en evitar la confusión conceptual entre rutas turísticas, aun las de interés cultural, e Itinerarios Culturales»; en absoluto se niega que un itinerario cultural sea «una realidad que puede tener gran importancia para la cohesión territorial y el desarrollo sostenible» y se valora positivamente la dimensión turística, pero se advierte frente a los «impactos negativos del turismo».

Desde luego, el Camino de Santiago es un itinerario cultural del Consejo de Europa y encaja sin ninguna dificultad en la construcción del ICOMOS, pero no está nada claro que esta categoría pueda ser de mucha utilidad para la protección jurídica de los bienes. Por lo pronto, se ha destacado que entre el enfoque del Consejo de Europa y el del ICOMOS median diferencias de cierto relieve en tanto que el primero no tiene como objetivo preferente la protección de un bien cultural, que sí sería lo pretendido por el segundo (Castillo Ruiz), aspecto que también apunta Prieto de Pedro; ello sugiere que la categoría de los itinerarios culturales adolece todavía de cierta indefinición. Además, y aun aceptando que la Carta del ICOMOS está redactada pensando en la protección del patrimonio cultural, no podemos olvidar que es un documento doctrinal, por lo que su funcionalidad es limitada en términos estrictamente jurídicos<sup>12</sup>.

En cuanto a la Unión Europea, sus aportaciones son muy escasas. En realidad, se reducen a que el 17 de mayo de 1993 los ministros de Cultura reunidos en Consejo emitieron una Declaración relativa al Camino de Santiago, califi-

---

<sup>12</sup> En el ámbito de la Convención del Patrimonio Mundial se ha abierto paso la noción de *rutas del patrimonio*, a las que se refieren las *Orientaciones* al menos desde la versión de 2005. Son consideradas un tipo específico de *paisaje cultural*, concepto este que se vincula con la expresión «obras conjuntas del hombre y de la naturaleza» que figura en la definición de los «lugares» que pueden ser considerados patrimonio cultural (artículo 1 de la Convención). Aun suponiendo que estas rutas guardan cercano parentesco con los itinerarios culturales, lo cierto es que la categoría no se ha aplicado a los caminos de Santiago, al menos formalmente.

cándolo como «uno de los pilares de la construcción histórica y de la formación de la identidad cultural europea», afirmando que «[v]en con agrado la iniciativa que varios Estados miembros están llevando a cabo para el reconocimiento, la restauración y la conservación del patrimonio histórico y artístico del Camino» y acogiendo «con beneplácito, además, la actuación de varios Estados miembros en relación con la mejora del conocimiento del Camino, que forma parte del patrimonio cultural europeo, así como de las iniciativas emprendidas para fomentar la participación en esta obra de los ciudadanos y de las asociaciones y los organismos culturales»<sup>13</sup>.

A principios de la década de los 90 del siglo XX algunos autores indicaron que la muy parca atención dispensada por la Comunidad Europea al Camino de Santiago podía explicarse en que tramos de la ruta discurrían por países que no pertenecían a ella. Teniendo en cuenta las actuales dimensiones geográficas de la Unión Europea, tal argumento tiene mucho menos peso hoy que entonces, pero existe otro que permite comprender la inactividad comunitaria. Una vez evidente la inserción de las rutas jacobeanas en la órbita del patrimonio cultural, no parece factible que la Unión esté en condiciones de legislar sobre el particular habida cuenta de la liviandad de sus atribuciones en materia de cultura, que en el concreto ámbito de la protección del patrimonio artístico, histórico o arqueológico se reducen prácticamente a la disciplina de la restitución de los bienes que hayan salido de forma ilegal del territorio de un Estado miembro. Aunque se considere que las rutas jacobeanas forman parte del «patrimonio cultural común» al que alude el artículo 167 del Tratado de Funcionamiento (alocución ya presente en las versiones anteriores del actual precepto), es claro que las atribuciones de la Unión muy difícilmente pueden plasmarse en instrumentos normativos dirigidos a su regulación.

---

<sup>13</sup> El tono cambia por completo en la Resolución del Parlamento Europeo «sobre la defensa de la conservación del Camino de Santiago ante la brutal destrucción y agresión que está sufriendo en la localidad de Pazos», en la que se advierte de «los graves destrozos y la brutal agresión al hábitat humano y al patrimonio histórico-cultural que están ocasionando las obras de la carretera N550 a su paso por Pazos», considerado «uno de los más característicos espacios del Camino de Santiago, Ruta Xacobeana, declarado «Primer Itinerario Cultural Europeo» por el Consejo de Europa y «Patrimonio Cultural Mundial» por la UNESCO, cuya destrucción supone un salvaje atentado». La Resolución denuncia el incumplimiento de la legislación gallega, tanto la específica de los caminos de Santiago como la de patrimonio cultural, del Estatuto de Autonomía y de la propia Constitución, así como la pasividad de las autoridades, y urge a la paralización de unas obras que provocarán «daños irreparables en un importante y singular tramo del Camino de Santiago, con la demolición de pazos, puentes romanos, 55 casas de piedra de gran antigüedad, capillas, «petos de ánimas», cruceros, murallas, hórreos, fuentes, lavaderos, pozos y singulares robledas centenarias, entre otros daños, auténtico desguace arquitectónico del hábitat rural y medioambiental». El texto en Diario Oficial de las Comunidades Europeas C, núm. 320, 28 de octubre de 1996, pp. 202-203.

#### 4. Patrimonio cultural material

Concluyo este apartado general indicando que, a mi juicio, los caminos de Santiago forman parte del patrimonio cultural material y no del inmaterial.

Las sentencias del TSJ de Galicia 830/2014, de 30 de octubre (recurso núm. 4680/2012) y 589/2019, de 25 de noviembre (recurso núm. 4717/2012), aceptan que la Administración tuviera en cuenta, a la hora de proceder a la delimitación del Camino Francés, unos informes en los que constaba que este bien «más que pertenecer al patrimonio de bienes materiales, forma parte del patrimonio inmaterial, que es vivo, dinámico y sujeto a los cambios de la cultura que lo sostiene», aceptación que supone, cabe pensarlo así, que el órgano jurisdiccional considera que ese planteamiento es válido. Mi opinión, sin embargo, es que el Tribunal no indica o da por sentado que el Camino de Santiago sea patrimonio cultural inmaterial, sino que se limita a evocar un aserto cuya única función es justificar que la moderna delimitación administrativa de la ruta no está fatalmente aherrojada por determinados datos históricos y que razones de funcionalidad, unidas a las variaciones que los caminos han podido experimentar a lo largo del tiempo, avalan el trazado hecho por la Administración. Otra cosa es que la apelación al patrimonio inmaterial que figura en los informes de que se hace eco la Sala no sea la más adecuada en términos estrictamente jurídicos, por lo que indicaré enseguida.

En sede doctrinal se ha propuesto explorar la posibilidad de declarar los caminos de Santiago como «manifestación representativa del patrimonio cultural inmaterial», lo que permitiría que el Estado dispusiera de un instrumento a través del cual ejercer ciertas competencias sobre los mismos, lógicamente sin perjuicio ni menoscabo de las autonómicas<sup>14</sup>. Esta propuesta es acreedora de un breve comentario.

---

<sup>14</sup> Recuerdo que esta figura viene prevista en el artículo 12 de la Ley 10/2015, de 26 de mayo, para la salvaguardia del Patrimonio Cultural Inmaterial. El precepto habilita a la Administración General del Estado para declarar la protección y adoptar medidas de salvaguardia respecto de los bienes del patrimonio cultural inmaterial en los que concurren alguna de las siguientes circunstancias: a) cuando superen el ámbito territorial de una comunidad autónoma y no exista un instrumento jurídico de cooperación entre comunidades autónomas para la protección integral de este bien; b) cuando así lo solicite la comunidad autónoma donde tenga lugar la manifestación, previa petición a la misma de la comunidad portadora del bien; c) cuando la consideración en conjunto del bien objeto de salvaguardia requiera para su específica comprensión una consideración unitaria de esa tradición compartida, más allá de la propia que pueda recibir en una o varias comunidades autónomas; d) cuando tenga por objeto aquellas manifestaciones culturales inmateriales que, en su caso, puedan aparecer asociadas o vinculadas a los servicios públicos de titularidad estatal o a los bienes adscritos al Patrimonio Nacional; e) cuando el bien posea una especial relevancia y trascendencia internacional para la comunicación cultural, al ser expresión de la historia compartida con otros países. El apartado 2 del mismo artículo establece que «[p]or Real Decreto podrá

Frente a la patente fragmentación de las fuentes reguladoras de los caminos de Santiago, plasmada tanto en que cada una de las comunidades autónomas ordena los tramos de las rutas jacobeanas que discurren por su territorio como en la inactividad normativa estatal, se levantan voces que reclaman la necesidad y conveniencia de que el Estado tome cartas en el asunto, aunque siempre dejando a salvo las atribuciones autonómicas. No voy a entrar en la cuestión de si, a la vista del régimen constitucional y estatutario de distribución de competencias en materia de patrimonio cultural y de la interpretación del mismo que ha prevalecido, es o no viable reconocer al Estado alguna que exceda de las que hasta el momento ha ejercido, pero sí señalo que este punto no puede resolverse apelando a la declaración gubernamental de manifestación representativa del patrimonio cultural inmaterial por la sencilla razón de que los caminos de Santiago no encajan en el concepto jurídico de este patrimonio y no se les puede aplicar una técnica diseñada para él.

Cabe aceptar que los caminos de Santiago atesoran un legado inmaterial que, según señala Teresa Carballeira, antes que un valor secundario constituye «el corazón cultural de este peculiar patrimonio –y de Europa– que merece cuanto menos la misma atención que el patrimonio material», siendo los elementos intangibles o inmateriales del Camino acreedores de acciones públicas específicas de tutela y valorización. En esta misma línea, el ICOMOS hizo notar en el procedimiento que condujo a la ampliación del bien inscrito en la Lista del Patrimonio Mundial que «[d]es paysages naturels exceptionnels ainsi qu'un riche patrimoine culturel immatériel survivent aussi à ce jour», palabras que figuran igualmente en la Decisión 39 COM 8B.36, del Comité del Patrimonio Mundial, que formalizó la extensión<sup>15</sup>.

---

otorgarse una singular protección a los bienes culturales inmateriales anteriormente citados, mediante su declaración como Manifestación Representativa del Patrimonio Cultural Inmaterial».

<sup>15</sup> Por otro lado, e independientemente de las razones que mueven a las personas a recorrer los caminos de Santiago, no es difícil reconocer en ellos un intangible ligado a los factores espirituales y religiosos que fueron decisivos en el nacimiento y desarrollo de las rutas jacobeanas, factores que de algún modo han estado presentes en el acceso del bien a la Lista del Patrimonio Mundial. Tanto en 1993 (Camino Francés) como en 2015 (extensión del bien inscrito a los caminos del norte de España), el Comité del Patrimonio Mundial consideró que entre los criterios que el bien cumplía figuraba el de su asociación material y directa a acontecimientos, ideas o creencias que posean una significación universal excepcional, siquiera las *Orientaciones* indicaban que este criterio (el vi) no debería justificar la inscripción en la Lista salvo en circunstancias excepcionales o en aplicación conjunta con otros. Sea como fuere, el ICOMOS lo expresó con claridad en el procedimiento que condujo a la inscripción del Camino Francés: se refirió al mismo como un itinerario cultural y espiritual vivo, dotado de gran significación histórica e indicó que «el Camino de Santiago de Compostela es testimonio del poder y de la influencia de la fe sobre los hombres de todas las clases sociales y de todos los países de Europa en la Edad Media y en los períodos siguientes».



Como digo, aceptamos que es así, pero ello no oscurece que, principalmente, los caminos de Santiago, las rutas y los bienes asociados, son patrimonio cultural material, que el conjunto forma un bien de naturaleza material, que es la que marca la pauta de su régimen jurídico. Cabe recordar, en este sentido, las consideraciones del ICOMOS en la ya mencionada *Carta de Itinerarios Culturales*, relevante para nosotros en la medida en que las rutas jacobeanas encajan sin violencia alguna en la caracterización que en ella se hace de estos bienes. La Carta admite que en un itinerario cultural comparecen elementos intangibles que contribuyen a proporcionar significado y sentido al conjunto y que atestiguan «el proceso de comunicación y diálogo entre los pueblos involucrados en su recorrido»; también dice que los «contenidos intangibles de un itinerario cultural son fundamentales para comprender su sentido y sus valores patrimoniales de carácter asociativo», motivo por el que «los aspectos materiales deben relacionarse siempre con otros valores de naturaleza intangible». Pero todo ello a partir de que los itinerarios culturales deben «apoyarse necesariamente en la existencia de elementos tangibles que representan el testimonio patrimonial y la confirmación física de su existencia», elementos tangibles entre los que figura como indispensable para determinar la existencia de un itinerario cultural «la vía de comunicación en sí misma como cauce utilizado al servicio de un proyecto diseñado o surgido de la actividad humana para cumplir una finalidad específica»<sup>16</sup>.

Pero más decisivo resulta que el ordenamiento permite acotar el concepto jurídico de patrimonio cultural inmaterial. La norma de cabecera es el artículo 2 de la Convención de la UNESCO para la salvaguardia del patrimonio cultural inmaterial, hecha en París el 3 de noviembre de 2003 y ratificada por España en 2007. El precepto dispone que, a los efectos de la Convención, el patrimonio inmaterial comprende «los usos, representaciones, expresiones, conocimientos y técnicas –junto con los instrumentos, objetos, artefactos y espacios culturales que les son inherentes– que las comunidades, los grupos y en algunos casos los individuos reconozcan como parte integrante de su patrimonio cultural», dice que este patrimonio «que se transmite de generación en generación, es recreado constantemente por las comunidades y grupos en función de su entorno, su

---

<sup>16</sup> Otros elementos sustantivos básicos, dice la Carta, son las manifestaciones patrimoniales tangibles relacionadas con la funcionalidad del itinerario cultural como ruta histórica, «tales como postas, aduanas, lugares de almacenaje, descanso y avituallamiento, hospitales, mercados, puertos, construcciones defensivas, puentes, medios de comunicación y transporte, establecimientos industriales, mineros o de otro tipo, como los ligados a la producción y al comercio, que reflejen las aplicaciones y los avances técnicos, científicos y sociales de sus diferentes épocas, núcleos urbanos, paisajes culturales, lugares sagrados, de culto y de devoción, etc.».



interacción con la naturaleza y su historia, infundiéndoles un sentimiento de identidad y continuidad y contribuyendo así a promover el respeto de la diversidad cultural y la creatividad humana» y precisa que, así definido, se manifiesta particularmente en los ámbitos siguientes: tradiciones y expresiones orales, incluido el idioma como vehículo del patrimonio cultural inmaterial, artes del espectáculo, usos sociales, rituales y actos festivos, conocimientos y usos relacionados con la naturaleza y el universo, técnicas artesanales tradicionales. No parece necesaria una sesuda exégesis del artículo para advertir que, en cuanto bien cultural en serie, el Camino de Santiago no encaja en tal definición ni en los ámbitos más representativos de manifestación del patrimonio inmaterial, independientemente de que albergue en su seno elementos que sí lo hacen.

A la misma conclusión llegamos tomando en consideración la legislación interna. La Ley 10/2015, de 26 de mayo, para la salvaguardia del Patrimonio Cultural Inmaterial, obviamente deudora de la Convención de 2003, señala en su artículo 2 que tienen la consideración de bienes del patrimonio cultural inmaterial los usos, representaciones, expresiones, conocimientos y técnicas que las comunidades, los grupos y en algunos casos los individuos, reconozcan como parte integrante de su patrimonio cultural, y en particular: a) tradiciones y expresiones orales, incluidas las modalidades y particularidades lingüísticas como vehículo del patrimonio cultural inmaterial, así como la toponimia tradicional como instrumento para la concreción de la denominación geográfica de los territorios; b) artes del espectáculo; c) usos sociales, rituales y actos festivos; d) conocimientos y usos relacionados con la naturaleza y el universo; e) técnicas artesanales tradicionales; f) gastronomía, elaboraciones culinarias y alimentación; g) aprovechamientos específicos de los paisajes naturales; h) formas de socialización colectiva y organizaciones; i) manifestaciones sonoras, música y danza tradicional.

Y, en fin, la conclusión la corrobora la legislación autonómica más relevante sobre los caminos de Santiago, que es la Ley 5/2016, del Patrimonio Cultural de Galicia, que los regula separadamente del patrimonio inmaterial; al segundo pertenecen los «usos, representaciones, expresiones, conocimientos y técnicas, junto con los instrumentos, objetos, artefactos y espacios culturales que les son inherentes, que las comunidades, los grupos y en algunos casos los individuos reconozcan como parte integrante de su patrimonio cultural»<sup>17</sup>,

---

<sup>17</sup> Artículo 9.3, a), citándose al efecto la lengua, las tradiciones y expresiones orales, la toponimia, las artes del espectáculo, en especial la danza y la música, representaciones, juegos y deportes, los usos sociales, rituales, ceremonias y actos festivos, los conocimientos y usos relacionados con la naturaleza y el universo las técnicas artesanales tradicionales, actividades productivas y procesos.

mientras que los caminos «están formados por el conjunto de rutas reconocidas documentalmente de las que puede testimoniarse su uso como rutas de peregrinación de largo recorrido y que estructuran, conforman y caracterizan el territorio que atraviesan» (artículo 71). La Ley gallega alude específicamente a bienes inmateriales que reconoce como tales (la lengua y la toponimia) a propósito de la señalización de los caminos de Santiago, que deberá estar en gallego e incorporar «los topónimos, como parte de sus valores culturales y manifestación del patrimonio cultural inmaterial de Galicia» (artículo 81), pero eso no supone otra cosa que reconocer que en los caminos de Santiago comparecen elementos inmateriales, en absoluto que sean estos los que marcan la pauta del régimen jurídico de aquellos. Por lo demás, y volviendo a la inscripción de los caminos de Santiago en la Lista del Patrimonio Mundial, recuérdese que se exigen los requisitos de valor excepcional y de autenticidad, que casan mal con el patrimonio inmaterial objeto de salvaguardia (Marzal Raga).

Por ello, no me parece convincente la propuesta doctrinal de utilizar, como instrumento que canalizaría una competencia estatal sobre el Camino de Santiago, el mecanismo de la Declaración de Manifestación Representativa del Patrimonio Cultural Inmaterial previsto en la Ley 10/2015, por mucho que se dejen a salvo las atribuciones autonómicas y que se enfatice la conveniencia de arbitrar fórmulas de cooperación para la gestión coordinada del bien. Mi opinión no obedece a que dicha Declaración, tal y como está normativamente configurada, pueda ser objeto de ciertas críticas y tampoco a que no crea que sería conveniente buscar algún asidero al que amarrar una competencia estatal sobre los caminos de Santiago, sino a que no comparto la idea de que este bien cultural complejo forme parte del patrimonio inmaterial, razón por la que no considero que pueda serle de aplicación una figura que únicamente cobra sentido dentro de la regulación del mismo. Es cierto que en los caminos de Santiago concurren algunas de las circunstancias que, según el artículo 12 de la Ley 10/2015, determinan que la Administración General del Estado tenga, dice el precepto, «competencias para declarar la protección y adoptar medidas de salvaguardia respecto de los bienes del patrimonio cultural inmaterial»<sup>18</sup>, pero falta el presupuesto mismo del que parte la norma, que no es sino la pertenencia del bien a ese patrimonio. Y aunque no se trata de comparar nada, a la vista de las declaraciones de manifestación re-

---

<sup>18</sup> Diría que, probablemente, concurren tres de las cinco circunstancias señaladas legalmente: que el bien supere el ámbito territorial de una comunidad autónoma y no exista un instrumento jurídico de cooperación entre comunidades autónomas para la protección integral del mismo; que la consideración en conjunto del bien objeto de salvaguardia requiera para su específica comprensión una consideración unitaria de la tradición compartida, más allá de la propia que pueda recibir en una o varias comunidades autónomas; que el bien posea una especial relevancia y trascendencia internacional para la comunicación cultural, al ser expresión de la historia compartida con otros países.

presentativa del patrimonio cultural inmaterial efectivamente producidas o cuyo expediente ha sido incoado, se advierte que los caminos de Santiago nada tienen que ver con los bienes inmateriales concernidos<sup>19</sup>.

### III. CONSIDERACIONES ACERCA DEL RÉGIMEN JURÍDICO DEL CAMINO DE SANTIAGO A SU PASO POR EL PAÍS VASCO

#### 1. Historicidad

El Decreto 2/2012, de 10 de enero, «califica, como Bien Cultural Calificado, con la categoría de Conjunto Monumental, el Camino de Santiago a su paso por la Comunidad Autónoma del País Vasco». En él se alude a trabajos que «se han orientado en fijar una ruta real y física que fuera practicable, continua para el peregrino y segura, primando su discurrir por caminos históricos y públicos» y se dice que «se ha fijado un itinerario del siglo XXI que se ha ido configurando a través de la historia y donde se visualiza el patrimonio cultural de los lugares que atraviesa, recuperando la idea de que los hitos que jalonan el recorrido explican y a la vez son causa y consecuencia de un desarrollo histórico».

El Anexo I al Decreto comienza la descripción del Camino de la Costa invocando la autoridad «del historiador Ramón Menéndez Pidal», quien habría dicho que la citada «es una de las primitivas rutas de peregrinación a Compostela, anterior incluso a algunas que luego se han tenido por genuinas», y añade ciertos elementos datados entre el siglo IX y mediados del XIV. Al describir el Camino del Túnel de San Adrián, indica que «[l]a ruta interior del Camino de Santiago a su paso por el País Vasco ha sido uno de los más importantes ejes de comunicación del norte peninsular desde época romana», así como que, a partir de la fundación de villas fortificadas como Tolosa, Ordizia y Segura (lo que nos sitúa en el siglo XIII), esta vía adquirió «una importancia creciente, en detrimento de la ruta más costera». Y al establecer el régimen de protección de las rutas, el Anexo III confiere especial relevancia a los «caminos históricos», que el Anexo IV identifica nominalmente.

Tanta insistencia en el aspecto histórico no es gratuita. Hoy día, las expresiones «patrimonio histórico» o «patrimonio histórico-artístico» no tienen

---

<sup>19</sup> Sin distinguir entre las manifestaciones declaradas y aquellas respecto de las cuales se ha incoado el expediente, tales bienes inmateriales son: las sociedades musicales de la Comunidad Valenciana, la técnica del vidrio soplado, la cultura del esparto, el toque manual de campana, la Fiesta del Sexenni, las lenguas de signos, la danza española, la cría del caballo de pura raza española, la tradición cultural de las tapas, la Semana Santa, la trashumancia y el carnaval.

en el lenguaje jurídico posición alguna de monopolio e incluso es cada vez más habitual hablar de «patrimonio cultural», noción de significado más amplio y seguramente de empleo acertado en la medida en que el valor cultural de las cosas no se vincula exclusivamente a su antigüedad ni al factor estético; pero ello no obsta a que haya bienes en cuyo valor cultural actual el elemento histórico, su «historicidad», desempeña una función de primer orden hasta el punto de caracterizarlos de forma indispensable. Los caminos de Santiago –todos ellos, sin excepción– constituyen un ejemplo acabado pues su actual tratamiento jurídico obedece, precisamente, a su condición de rutas históricas. Esto presenta ciertos aspectos de interés en punto a la delimitación del trazado, como más adelante comentaré; por ahora, quede constancia del considerable peso que en la tutela jurídica de los caminos tiene el factor histórico en tanto en cuanto lo que se protege por el Derecho son bienes formados a largo de un período de tiempo que se cuenta por siglos.

Y aunque el ordenamiento interno no confiriera a la «historicidad» de las rutas jacobeanas la relevancia jurídica que les otorga (y de la que el Decreto del País Vasco es un ejemplo más), el elemento seguiría siendo determinante desde la perspectiva del Derecho internacional de los bienes culturales. Valga recordar que la Decisión del Comité del Patrimonio Mundial de 8 de julio de 2015, por la que se aprueba la extensión de la inscripción en la Lista del Patrimonio Mundial a los caminos del norte de España, dice lo siguiente a propósito de la autenticidad del bien:

«Le Chemin de Saint-Jacques-de-Compostelle: Chemin français et chemins du nord de l'Espagne est pour l'essentiel authentique dans sa forme et sa conception, ses matériaux et sa substance, son usage et sa fonction. La majorité des chemins eux-mêmes suivent leur tracé historique, et beaucoup conservent leurs caractéristiques historiques; le long des cinq itinéraires, les différents éléments bâtis inclus dans ce bien en série sont caractérisés par un haut degré de conservation. La fonction du bien et son utilisation comme chemin de pèlerinage perdurent depuis plus d'un millénaire. Les liens entre la valeur universelle exceptionnelle des chemins et leurs attributs sont donc fidèlement exprimés, et les attributs traduisent pleinement la valeur du bien».

Y en cuanto a su valor universal excepcional, el Comité ensalza componentes indiscutiblemente históricos, como el papel preponderante desempeñado por las rutas «dans l'échange bidirectionnel du progrès culturel entre la péninsule ibérique et le reste de l'Europe, notamment à partir du Moyen Âge», papel que se reflejaría en la creación de un patrimonio cultural que se distingue por su riqueza e ilustra el nacimiento del arte románico, con magníficas muestras del gótico, del renacentista y del barroco.

## 2. La forma jurídica utilizada

Una vez que la LPHE precipitó la inclusión del Camino de Santiago en el moderno ordenamiento de los bienes culturales, la acción normativa relativa al mismo, como hemos dicho, quedó en manos de las comunidades autónomas, cada una de las cuales procedió a dictar disposiciones aplicables al tramo o tramos situados dentro de sus respectivos territorios. Tres décadas después de que el proceso regulador diera comienzo, el balance es muy sencillo de hacer desde la perspectiva de las formas jurídicas utilizadas: con toda evidencia, predomina el decreto administrativo.

Únicamente en Galicia el legislador ha asumido el protagonismo. En primer lugar, mediante la aprobación de la Ley 3/1996, de 10 de mayo, de Protección de los Caminos de Santiago, y después mediante la Ley 5/2016, de 4 de mayo, de Patrimonio Cultural, que deroga a la anterior y cuyos artículos 73 a 82 regulan los caminos de Santiago. Fuera de la legislación gallega, encontramos referencias en las leyes de patrimonio cultural de Navarra, Asturias y La Rioja, pero, además de que su fuste regulador es muy escaso, figuran en disposiciones adicionales, extremo este que quizá no debe pasar desapercibido desde el punto de vista de la técnica legislativa<sup>20</sup>.

El País Vasco ha optado igualmente por el decreto administrativo. Incoado expediente para la identificación y delimitación de la ruta y su entorno por Orden de 14 de junio de 1993 (BOPV núm. 129, de 9 de julio de 1993), el Decreto 14/2000, de 25 de enero, calificó el Camino de Santiago como bien cultural con la categoría de conjunto monumental (BOPV núm. 29, de 11 de febrero de 2000), Decreto al que ha sucedido el ya citado 2/2012, de 10 de enero, que reitera la calificación, describe y delimita el bien y aprueba su régimen de protección.

La STSJ del País Vasco 372/2014, de 12 de junio (recurso núm. 763/2012) atribuye al Decreto la naturaleza de disposición de carácter general y no de acto administrativo de aplicación de la legislación de patrimonio cultural. A favor de

---

<sup>20</sup> Tomemos como muestra lo que se decía en el Acuerdo del Consejo de Ministros relativo a las directrices sobre la forma y estructura de los anteproyectos de Ley, cuya publicación acordó la Resolución de 15 de noviembre de 1991 (BOE de 18 de noviembre): las disposiciones adicionales incluirán, por este orden, a) los regímenes jurídicos especiales que no puedan situarse en el texto articulado (regímenes territoriales, personales, económicos o procesales, por este orden), b) los mandatos y autorizaciones no dirigidos a la producción de normas jurídicas y, c) los preceptos residuales que no quepan en ningún otro lugar de la nueva ley. Las directrices de técnica normativa aprobadas por el Consejo de Ministros el 22 de julio de 2005 (BOE de 29 de julio) añaden «las excepciones, dispensas y reservas a la aplicación de la norma o de alguno de sus preceptos, cuando no sea posible o adecuado regular esos aspectos en el articulado».

lo segundo podía militar que la disposición final primera del Decreto precisa que agota la vía administrativa y que los interesados pueden interponer frente a él recurso de reposición potestativo en el plazo de un mes o directamente recurso contencioso-administrativo en el plazo de dos. Dado que la legislación de procedimiento administrativo común entonces vigente establecía (como lo hace la actual) que contra las disposiciones de carácter general no cabía recurso administrativo alguno, todo indica que la Administración autora del Decreto consideraba que era un acto administrativo. Consideración que podía incluso apoyarse en que la Ley de Patrimonio Cultural de 1990 parecía partir de que la declaración de un bien cultural calificado era un acto singular y no una disposición de carácter general.

Pero como las cosas son lo que son, el TSJ supo levantar el velo y dejar al descubierto la verdadera naturaleza jurídica del Decreto 2/2012. El razonamiento de la Sala gira en torno al hecho de que no se ciñe a la mera delimitación perimetral de un espacio al que se aplica un régimen jurídico preestablecido, sino que procede al «establecimiento *ex novo* de un régimen de protección que comporta limitaciones a los derechos y facultades de los ciudadanos». El Decreto, dice la Sala, innova «el ordenamiento jurídico introduciendo una pieza nueva en el mismo. No se agota con su dictado, sino que tiene vocación de futuro y vigencia indefinida, surtiendo efectos mediante sucesivos actos de aplicación. Es en consecuencia una disposición de carácter general, en cuanto innova el ordenamiento jurídico y reviste la forma de decreto del Gobierno».

En otras palabras, el Decreto contiene, en sentido propio y estricto, el régimen del Camino, motivo por el que no es la aplicación singular de una regulación general. Para quienes nos dedicamos al Derecho administrativo, la terminología de la Sentencia evoca el llamado «criterio ordinal», que sirve para distinguir entre los actos administrativos con pluralidad indeterminada de destinatarios y las normas reglamentarias, criterio ampliamente aceptado y del que el propio legislador vasco se hace eco pues el artículo 3 de la Ley 8/2003, de 22 de diciembre, sobre el procedimiento de elaboración de las disposiciones de carácter general, dice que se entienden por tales «las que, cualquiera que sea la materia sobre la que versen, contengan normas jurídicas que innoven el ordenamiento jurídico» mientras que no lo son «los actos administrativos genéricos que afecten a una pluralidad de destinatarios determinados o determinables, que se agoten con una sola aplicación, o que den lugar a otros actos de ejecución cuyo contenido esté completamente predeterminado por aquellos, aunque emanen de los mismos órganos y revistan la misma forma que las disposiciones de carácter general».

Creo que la Sala, que se ha pronunciado en sentido similar a propósito de la declaración de cuevas con manifestaciones de arte rupestre o del conjunto monumental de la papelera del Araxes y sus infraestructuras hidráulicas<sup>21</sup>,

resuelve con acierto pues no estamos ante una declaración de interés cultural que comporte la aplicación singular de un régimen establecido previamente de forma abstracta; tal régimen, pura y simplemente, no existe en cuanto tal y es por ello que, en rigor, el Decreto 2/2012 lo crea, de ahí que su naturaleza normativa aparezca clara. Merece la pena señalar que la vigente Ley 6/2019, de Patrimonio Cultural Vasco, parece haber tomado buena nota del criterio del TSJ puesto que su artículo 18 indica que tanto el decreto de declaración de bien de interés cultural de protección especial como la orden de declaración de bien de protección media tendrán la consideración de disposición de carácter general si incluyen un régimen particular de protección, posibilidad esta que la Ley reconoce en los artículos 36.1 y 41.1.

Por otro lado, y pensando en las categorías reglamentarias generalmente reconocidas, ¿en cuál de ellas encaja el Decreto 2/2012? La Sentencia del Tribunal Superior de Justicia dice que si bien es una disposición de carácter general, no es de desarrollo de la ley pues su objeto «se limita a la calificación como Bien de Interés Cultural calificado, con la categoría de Conjunto Monumental, del Camino de Santiago a su paso por la Comunidad Autónoma del País Vasco»<sup>22</sup>. Aunque no es exacto que el Decreto se limite a la calificación del bien puesto que, como nos consta, establece el régimen jurídico aplicable al mismo, no es inexacto afirmar que no es un reglamento ejecutivo en el sentido habitual de la expresión puesto que, en efecto, no desarrolla ley alguna. Y tampoco puede decirse que sea un reglamento independiente puesto que establece un régimen que, cuando menos, puede conectarse con la legislación patrimonial en la medida en que esta determina de forma abstracta las líneas maestras del régimen de los conjuntos monumentales.

A mi juicio, y sin descender a mayores detalles, creo que esa suerte de indefinición jurídica que aqueja al Decreto 2/2012 revela que quizá no sea el instrumento más adecuado para establecer prácticamente por sí solo el régimen del Camino de Santiago y que este régimen tendría que resultar de la colaboración

<sup>21</sup> Vid., respectivamente, la Sentencia 748/2009, de 20 de noviembre (recurso núm. 1621/2007) y la Sentencia 437/2019, de 17 de octubre (recurso núm. 104/2018).

<sup>22</sup> Esta afirmación se vierte al hilo de que los demandantes adujeran que no se había solicitado dictamen de la Comisión Jurídica Asesora, exigido por el artículo 3.1, c) de la Ley 9/2004, reguladora de este órgano, para los «proyectos de disposiciones reglamentarias que se dicten por el Gobierno Vasco en desarrollo o ejecución de leyes del Parlamento». Lógicamente, si la Sala considera que el Decreto no desarrolla ley alguna por fuerza ha de entender que tal dictamen no es necesario. Los actores esgrimieron también que el procedimiento de elaboración de las disposiciones de carácter general había sido vulnerado pues no se había observado lo dispuesto en la citada Ley 8/2003. La Sala estima que las previsiones generales de esta Ley han de cohererse con las específicas de la Ley de Patrimonio Cultural de 1990 relativas a la tramitación de los procedimientos de calificación de bien de interés cultural (artículos 11 y 12), que sí fueron observadas.



entre la ley y el reglamento. En la medida en que el bien cultural Camino de Santiago no encaja en ninguna de las previsiones legales relativas a los inmuebles clasificados y precisa por ello un régimen jurídico propio y particular, convendría que el legislador tomara cartas en el asunto, sin perjuicio de los ulteriores desarrollos y complementos gubernamentales. Además, y dicho sea incidentalmente, la intervención del legislador permitiría resolver limpiamente algunas cuestiones que el Decreto no puede abordar por sí mismo, como la declaración de la causa de utilidad pública o de interés social para el caso de que fuera necesario ejercer la potestad expropiatoria en relación con el bien delimitado o la relativa a la previsión de un cuadro de infracciones y sanciones administrativas ajustado a las características del mismo.

Indico, para terminar este punto, que la naturaleza reglamentaria del Decreto repercute en las posibilidades de su enjuiciamiento jurisdiccional, que no están exclusivamente en función de la interposición en plazo de un recurso contencioso pues sobre todo reglamento pende la espada de Damocles de su impugnación indirecta. Según dispone el artículo 26 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, cabe impugnar los actos que se produzcan en aplicación de las normas reglamentarias fundada en que estas no son conformes a Derecho, y ello independientemente de que aquellas no hayan sido recurridas o de que, habiéndolo sido, el recurso haya sido desestimado. Consecuentemente, nada impide cuestionar la legalidad del Decreto 2/2012 mediante la impugnación de los actos de aplicación del mismo<sup>23</sup>.

### 3. Categoría a la que pertenece el bien

El Decreto de 1962 declaró el Camino de Santiago conjunto histórico-artístico. La Disposición Adicional 1ª de la LPHE determinó que pasaba a tener la consideración de bien de interés cultural, categoría genérica que comprende otras más específicas (monumentos, jardines históricos, conjuntos históricos, sitios históricos y zonas arqueológicas) en ninguna de las cuales fue incluido el flamante bien de interés cultural, antaño conjunto histórico-artístico.

---

<sup>23</sup> La STSJ del País Vasco antes citada impide un nuevo pronunciamiento judicial sobre lo relativo a la inclusión de un tramo concreto en el bien delimitado, que había sido cuestionada por los recurrentes. La Sentencia resuelve este punto, cancelando la controversia. Pero no obsta a que la legalidad del Decreto 2/2012 pueda ser cuestionada en otros aspectos mediante la impugnación de actos aplicativos del mismo. En términos generales, la viabilidad del recurso indirecto sólo está cercenada, según la jurisprudencia, si se imputan a la norma defectos o vicios formales, pero hay que tener en cuenta que las SsTS 37/2021 y 38/2021, ambas de 21 de enero (recursos núm. 4783/2018 y 2314/2019), matizan esa consolidada doctrina jurisprudencial al hilo de la impugnación indirecta de una ordenanza fiscal (las dos con votos particulares disidentes de tres del los ocho magistrados de la Sección 2.ª).



Una regla completamente extendida determina que los bienes inmuebles de interés cultural (llámense así o de la forma que disponga la legislación autonómica) deben ser clasificados en alguna de las categorías específicas determinadas por los legisladores, que pueden coincidir o no con las que contempla la LPHE. El sentido de la operación es fácil de comprender: entre unos bienes inmuebles y otros pueden existir, y existen, numerosas e importantes diferencias en función de factores varios, diferencias que han de reflejarse en el régimen jurídico aplicable a cada uno de ellos. La clasificación de los inmuebles de interés cultural en una categoría u otra supone que, puesto que todos los comprendidos en una de ellas tienen características estructurales similares, quedan sujetos al régimen establecido con carácter general para aquella de que se trate.

Siendo el Camino de Santiago un bien de interés cultural (o figura autonómica equivalente) es lógico que se pretenda su inclusión en alguna de tales categorías, salvo que se admita que no encaja en ninguna y que es, en este sentido, extravagante. Hasta el momento, tal posibilidad no se ha plasmado en ningún territorio y, salvando quizá la Comunidad de Cantabria, todas las demás han procurado acoplar este bien dentro de las categorías legales de protección, siquiera el panorama resultante sea dispar y no siempre diáfano.

En el País Vasco, el Decreto 2/2012 dispone que el Camino de Santiago es un bien cultural calificado con la categoría de conjunto monumental, calificación por la que había optado ya el Decreto 14/2000, de 25 de enero, al que aquel deroga. En el contexto de la Ley de Patrimonio Cultural de 1990, ello suponía que el Camino era considerado una «agrupación de bienes muebles o inmuebles que conforman una unidad cultural», pues tal era el concepto legal de conjunto monumental entonces existente. Esa Ley reconocía únicamente tres categorías en las que los bienes podían clasificarse: la citada, la de los monumentos (muebles o inmuebles que individualmente considerados presenten un interés cultural) y la de los espacios culturales (constituidos por lugares, actividades, creaciones, creencias tradiciones o acontecimientos del pasado vinculados a formas relevantes de la expresión de la cultura y de los modos de vida del pueblo vasco) y, si bien se mira, el Camino no encajaba en ninguna de ellas; quizá se optó por la de conjunto monumental por su parentesco con la de conjunto histórico-artístico, o simplemente por eliminación.

El artículo 9 de la Ley 6/2019 contempla seis categorías de protección del patrimonio cultural inmueble, debiendo clasificarse en alguna de ellas, entre otros, los bienes culturales de protección especial, rango al que pertenece la ruta jacobea. Tales categorías son: monumento, conjunto monumental, zona arqueológica o paleontológica, jardín histórico, itinerario cultural y paisaje cultural. Salvo error u omisión por mi parte, la sustitución de la Ley de 1990 por la de 2019 no ha comportado adaptación normativa alguna referente al Camino

de Santiago, por lo que este sigue siendo un *conjunto monumental*, aunque la definición del mismo sea algo más sofisticada ahora que antes (agrupación de bienes inmuebles que, ubicados de forma continua o discontinua, conforman una unidad cultural por contar con algunos de los valores objeto de protección en esta ley, sin que sea exigible la relevancia de esos valores a los elementos individuales que lo configuran).

¿Convendría estudiar una posible modificación al efecto de hacer del Camino de Santiago un itinerario cultural toda vez que la vigente Ley acoge expresamente esta categoría, que antes no estaba formalmente reconocida? Dada la definición legal de itinerario cultural (vía de comunicación cuyo significado cultural está relacionado con el intercambio y diálogo entre localidades, regiones y países diferentes), es más que dudoso que el Camino de Santiago encaje en ella pues es un bien cultural complejo y de composición plural, no reducido a una vía de comunicación que es el elemento que conforma el itinerario cultural en la Ley 6/2019. En realidad, el Camino se parece bastante, en términos generales, al «itinerario cultural» tal y como lo considera la Carta de Itinerarios Culturales del ICOMOS –que no en vano lo cita expresamente–, pero la caracterización que de tales itinerarios hace dicho documento desborda holgadamente los límites objetivos del concepto homónimo que figura en la Ley del País Vasco. Las cosas podrían plantearse de otra manera si el legislador vasco, aprovechando la oportunidad que depara la regulación del Camino, importara la caracterización de los itinerarios culturales hecha por el ICOMOS y la aplicara a este bien.

Pero centrémonos en que, hoy por hoy, el Camino de Santiago a su paso por el País Vasco es un conjunto monumental. ¿Son aplicables al mismo las normas previstas para esta categoría de bienes culturales de protección especial? Atendiendo a la vigente Ley 6/2019, y por aludir únicamente a lo más principal, indiquemos que los criterios que deben observarse en las intervenciones (artículo 38.2) están pensados para conjuntos circunscritos, no para un bien que se extiende linealmente a lo largo de muchos kilómetros y al que no pueden referirse nociones como «estructura y características generales del conjunto», «elementos constituyentes del conjunto», «aspectos constitutivos del conjunto» o «integridad de los sistemas constructivos, arquitectónicos y ambientales característicos del mismo», que cobran sentido sólo en relación con agrupaciones inmobiliarias que forman una unidad. A conclusiones similares se llega consultando el artículo 47, que se refiere a la adecuación del ordenamiento urbanístico, territorial y medioambiental a la protección cultural; en particular, el apartado 4 dice que en «aquellos conjuntos monumentales ya declarados que no tengan aprobado el correspondiente instrumento de ordenación urbanística, no se admitirán modificaciones en las alineaciones y rasantes existentes, incrementos o alteraciones de la edificabilidad, parcelaciones y agregaciones y, en general,

cambios en la distribución de volúmenes, cubiertas y huecos que afecten a la armonía del conjunto y a sus soluciones técnicas y artísticas» (artículo 47.4). Es evidente que se piensa en un plan municipal.

Esta última referencia nos lleva a la pretensión, muy patente en la LPHE y en todas las leyes del ramo, de relacionar la protección de los conjuntos históricos con la planificación urbanística, relación que la norma estatal articula en torno a la figura del plan especial o, como dice su artículo 20, cualquier «otro instrumento de planeamiento de los previstos en la legislación urbanística que cumpla en todo caso las exigencias que esta Ley establece». La STC 122/2014, de 17 de julio, ha aclarado que la «obligación de dispensar atención específica en los planes urbanísticos a las áreas declaradas conjunto histórico, sitio histórico o zona arqueológica está orientada a la defensa de esos bienes de interés cultural frente a la expoliación y, por tanto, encaja plenamente en la competencia exclusiva del Estado *ex* artículo 149.1.28 CE». Eso significa que, establecido en el artículo 20 LPHE el deber de, como dice el Tribunal Constitucional, «dispensar atención específica en los planes urbanísticos a las áreas declaradas conjunto histórico, sitio histórico o zona arqueológica», esta obligación no puede ser eludida de ninguna manera, siquiera no tenga por qué traducirse en la aprobación de un plan especial puesto que, apostilla la Sentencia citada, cabe que las medidas pertinentes figuren en el planeamiento general a condición de que sean suficientes a los efectos protectores buscados por la Ley estatal.

Pero ya se trate de un plan especial o de un plan general, parece evidente que ninguna de estas herramientas es apta a propósito de un bien cultural tan singular como el Camino de Santiago, cuyas concomitancias con los inmuebles declarados de interés cultural para los que se establece la obligatoriedad de protección mediante el planeamiento urbanístico son, y en el mejor de los casos, puramente nominales. Si a propósito de los conjuntos históricos propiamente dichos los planes pueden ser idóneos pues ligan la tutela del patrimonio cultural con el urbanismo, en el caso de las rutas jacobeanas el enfoque tutelar tiene que ser forzosamente distinto, básicamente porque los caminos de Santiago precisan una aproximación jurídica que excede de la urbanística. De ello resulta que la figura del plan especial (u otra que dispense la protección legalmente requerida), que no deja de ser la estrella del régimen de los conjuntos, no puede operar en relación con el conjunto monumental Camino de Santiago.

Ciertamente, la normativa vasca establece que los instrumentos de planeamiento deben ajustarse al régimen de protección del Camino<sup>24</sup>, pero esta es

---

<sup>24</sup> El Decreto 2/2012 determina que sus disposiciones protectoras deben ser observadas por los instrumentos de planeamiento, hasta el punto de que se consideran herramientas de desarrollo de lo dis-

una cuestión diferente. A mi modo de ver, sería conveniente contemplar, para este específico bien cultural, un plan territorial en línea con el previsto en el artículo 82 de la Ley del Patrimonio Cultural de Galicia, concebido para establecer las líneas generales para el mantenimiento y la conservación de los valores culturales de las rutas jacobeanas y para garantizar una ordenación del territorio armoniosa e integrada con ellos. Tras su aprobación, los municipios adaptarán su planeamiento a las previsiones y directrices contenidas en el plan territorial, momento en el que ostentarán la competencia para autorizar las intervenciones, salvo algunas excepciones (las que afecten a la traza misma del Camino y a sus elementos funcionales, a los bienes patrimoniales singulares, a los que sean de la Iglesia católica y a las actividades de salvaguarda que promueva la consejería competente en materia de patrimonio cultural).

#### 4. La composición del bien protegido

En el informe emitido por el ICOMOS en el procedimiento que concluyó con la inscripción del Camino Francés, constaba que, además de la traza en sí, otros bienes formaban parte del conjunto: edificios religiosos, establecimientos creados para ayudar o socorrer al peregrino, inmuebles administrativos, casas y palacios de propiedad privada, puentes, etc. Al margen de que algunos de ellos fueran acreedores de protección en virtud de sus méritos culturales propios, lo relevante es que «le très bel ensemble historique qu'ils composent a une exceptionnelle signification universelle». Y en la resolución del Comité del Patrimonio Mundial de 2015 sobre la ampliación del bien inscrito se dice que comprende «les chemins eux-mêmes ainsi que les bâtiments ecclésiastiques et séculiers, les grandes et petites enclaves, et les structures du génie civil nécessaires au déroulement du pèlerinage». En ese mismo contexto, el informe del ICOMOS repara en la llamada «zona de amortiguamiento (zone tampon)» constituida por una franja de anchura variable al servicio de la protección de las rutas y de algunos de los elementos, franja que considera apropiada para el fin que este espacio tiene, conclusión que asume el Comité del Patrimonio Mundial («[I] es zones tampons apportent une couche de protection supplémentaire à ce vaste bien en série»)<sup>25</sup>.

---

puesto en él. Ello es coherente con la regla general que impone no sólo que los planes urbanísticos deben establecer una ordenación compatible con la protección otorgada a los bienes culturales sino también con la que establece la prevalencia de tal protección sobre los instrumentos de ordenación urbanística, territorial y ambiental, que deberán adaptarse «al régimen de protección cultural establecido en cada caso, con una especial atención a la contaminación visual» (artículo 47.2).

<sup>25</sup> En rigor, la «zona de amortiguamiento» no es un requisito imprescindible para la inscripción de un bien en la Lista pues las *Orientaciones* hablan de su previsión si es necesaria para la mejor protección

Tales referencias indican que la delimitación del bien Camino de Santiago es una operación bastante más compleja que la requerida generalmente en relación con los inmuebles de interés cultural y en el fondo distinta a ella. De nuevo, las peculiaridades y endemismos del Camino marcan la pauta y separan el tratamiento jurídico del mismo del que es habitual en la legislación de patrimonio cultural.

El Decreto 2/2012 responde a esa circunstancia pues junto a las rutas o caminos propiamente dichos, incluye en el «conjunto monumental» un número bastante crecido de elementos. Como establece el Anexo II, la delimitación del bien «se corresponde básicamente con el trazado del Camino» y se considera «dentro del ámbito del Camino de Santiago la obra civil soporte del Camino y las delimitaciones grafiadas para los Conjuntos Monumentales señaladas en el presente anexo y que se recogen en los listados correspondientes». Estos listados incluyen, y en cantidad, bienes diversos: calzadas, puentes, basílicas, iglesias, castillos, cementerios, palacios, catedrales, torres, conjuntos monumentales ya delimitados, santuarios, frontones, faros, molinos, ermitas, hospitales, casas... A ellos se añaden, se entiende que, no incluidos en el bien propiamente dicho, restos edilicios afectos al camino y otros elementos singulares (picotas, cruces, cruceros, fuentes, estelas).

Tanta pluralidad hace inviable un tratamiento jurídico homogéneo, de ahí que el Decreto establezca diferentes regímenes de protección<sup>26</sup>. Como no voy a detenerme en la exposición de los mismos, pues sería en exceso tedioso y seguramente de escasa utilidad, me limito a señalar lo siguiente.

---

del bien (§ 103), pero a la vez determinan que si no se propone hay que explicar por qué no se considera necesaria (§ 106). Se describe del modo siguiente: «[a]fin de protéger efficacement le bien proposé pour inscription, une zone tampon est une aire entourant le bien proposé pour inscription dont l'usage et l'aménagement sont soumis à des restrictions juridiques et/ou coutumières, afin d'assurer un surcroît de protection à ce bien. Cela doit inclure l'environnement immédiat du bien proposé pour inscription, les perspectives visuelles importantes et d'autres aires ou attributs ayant un rôle fonctionnel important en tant que soutien apporté au bien et à sa protection» (§ 104). El § 107 señala que, aunque «les zones tampons ne fassent pas partie du bien proposé pour inscription, toute modification ou création des zones tampons après l'inscription d'un bien sur la Liste du patrimoine mondial devrait être approuvée par le Comité du patrimoine mondial en utilisant la procédure des modifications mineures des limites (...). La création des zones tampons consécutive à l'inscription est considérée normalement comme une modification mineure des limites».

<sup>26</sup> Aunque el Anexo III al Decreto 2/2012 parte de que todos los elementos están sujetos, «en cuanto a régimen de autorización, uso, actividad, defensa, sanciones, infracciones, intervenciones y demás extremos» a la legislación autonómica de patrimonio cultural (artículo 2.1), hay que entender que esta rige en defecto de la regulación específica del conjunto monumental. Por lo demás, téngase en cuenta en cuanto a los elementos singularmente declarados como monumentos o conjuntos monumentales, su inclusión en el bien no impide que se les aplique preferentemente el régimen de protección singularizada que deriva de la respectiva declaración y sólo de forma supletoria el previsto en el Decreto 2/2012.

a) El régimen del trazado está en función de la clase a la que pertenezca la vía (camino históricos, caminos y pistas, carreteras y calles en suelo urbano), siendo las Administraciones competentes en función de la clase de trazado las encargadas de velar por su buen estado, «adoptando las medidas oportunas para evitar el deterioro o destrucción de los tramos del Camino y realizando las funciones concretas de conservación y protección del mismo que le sean propias» (artículo 10.5)<sup>27</sup>.

Para las carreteras hay una remisión general a las normas forales, con un mandato interesante: «[e]n las reformas de entidad de estas infraestructuras, dice el artículo 14, más allá de las obras de puro mantenimiento, se tomarán medidas tendentes a mejorar la seguridad del viandante, habilitando caminos paralelos al viario (peatonal y/o bidegorri), así como solucionando el paso o cruce, allí donde sea necesario», garantizando en todo caso la seguridad del Camino. En cuanto al trazado que discurre por suelo urbano, se dice que se entenderá que lo hace por la totalidad del ancho de la calle y se dispone que el planeamiento urbanístico no puede eliminarla «por una modificación del trazado viario» (artículo 15). He aquí, pues, una norma que vincula al planeamiento municipal, norma cuyo fundamento hay que encontrar en que, con carácter general, la protección establecida para los inmuebles integrantes del patrimonio cultural prevalece sobre el planeamiento urbanístico, que además deberá establecer una ordenación compatible con dicha protección (artículo 47 de la Ley de Patrimonio Cultural Vasco).

El régimen de los caminos históricos, caminos y pistas es más complejo. Gira en torno al establecimiento de zonas laterales de afección y servidumbre, con determinación de las actividades prohibidas en ellas y de las que pueden autorizarse, indicación de las intervenciones que pueden ejecutarse sobre el soporte del trazado (mantenimiento y mejora del firme de las pistas, conservación, preservación estricta del trazado y mejora del firme de los caminos históricos) y señalamiento de los usos permitidos, quedando prohibidos los que se realizan

---

<sup>27</sup> La STS (Sala 1ª) 372/2020, de 29 de junio (recurso núm. 167/2018) se pronuncia sobre una reclamación de daños y perjuicios derivada de la caída de un árbol sobre un tamo del Camino en Vizcaya, que causó importantes lesiones a un motorista; el árbol se encontraba situado en una propiedad particular, en la zona de servidumbre. La Audiencia Provincial declaró que la demanda debía dirigirse contra la Administración pública dado lo dispuesto en el precepto cuyo tenor acabamos de recordar en el texto. El Tribunal Supremo discrepa de esta interpretación y considera que, siendo incuestionable «que el árbol, cuyo desplome ocasionó el siniestro, pertenecía a la demandada», así como que estaba plantado por en la zona en la que después se constituyó la servidumbre, no es posible rechazar la legitimación de la propietaria «para soportar la acción de responsabilidad civil que se ha dirigido contra ella, sin perjuicio de que en el marco de sus relaciones con la Administración pueda ejercer contra esta, en su caso, las acciones que entienda que le asisten si considera que ha propiciado de algún modo su responsabilidad».

mediante vehículos a motor salvo muy concretas excepciones (viales de acceso único a fincas o caseríos y, en las pistas, maquinaria relacionada con la protección agroforestal).

Es evidente la diversidad de vías contempladas, que parecen ser mayoritariamente de uso y dominio público<sup>28</sup>. En relación con las de titularidad privada que puedan existir, el Decreto 2/2012 no afecta a su naturaleza jurídica pues, como tuvo ocasión de indicar la STSJ del País Vasco 372/2014, de 12 de junio, la norma carece de efectos expropiatorios. Ello es coherente con la función que cumplen los instrumentos jurídicos que clasifican y delimitan los bienes: acarrear la sujeción de los de titularidad privada a un régimen jurídico limitativo, pero no comportan, por sí mismos, privación alguna de propiedad, como ha recordado oportunamente José Luis Carro<sup>29</sup>. Ni aunque el legislador vasco hubiera dispuesto que la clasificación de un bien cultural y su correlativa delimitación es causa justificativa de una privación de la propiedad (ni lo hizo en la Ley de 1990 ni lo hace en la de 2019), podría aceptarse que el Decreto 2/2012 tiene consecuencias expropiatorias pues sería necesario dar un paso más e iniciar el procedimiento adoptando el preceptivo acuerdo de necesidad de ocupación<sup>30</sup>.

¿Convendría expropiar los tramos privados que puedan existir y proceder a su demanialización? Dejando al margen consideraciones acerca del instrumento jurídico en el que debería declararse la causa de expropiar, parece que, en principio, ningún reparo podría oponerse a ello desde la perspectiva de la

---

<sup>28</sup> El preámbulo del Decreto dice que los trabajos posteriores al Decreto anterior del año 2000 «se han orientado en fijar una ruta real y física que fuera practicable, continua para el peregrino y segura, primando su discurrir por caminos históricos y públicos, no siendo tan solo la sucesión de hitos o lugares, sino que estos se han unido de manera física en su mayoría a través de caminos históricos o calzadas públicas evitando, en la manera de lo posible, las carreteras y las vías peligrosas».

<sup>29</sup> Es de mencionar que, además de lo que se desprende en el sentido indicado del ordenamiento interno, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos se ha manifestado así en varias ocasiones. Véanse, por ejemplo, las decisiones de inadmisión *Tomasso Galtieri contra Italia*, de 24 de enero de 2006 (demanda núm. 72864/01), *Luigi Longobardi y otros contra Italia*, de 26 de junio de 2007 (demanda núm. 7670/03), *Augusto Perinelli y otros contra Italia*, de la misma fecha que la anterior (demanda núm. 7718/03) y *Sinan Yildiz y otros contra Turquía*, de 12 de enero de 2010 (demanda núm. 37959/04).

<sup>30</sup> En Galicia, la Ley de Patrimonio Cultural de 2016 indica que «[l]a aprobación de la delimitación de los Caminos de Santiago llevará implícita la declaración de interés social y la de necesidad de ocupación de los bienes y adquisición de derechos para los fines de expropiación forzosa, de ocupación temporal o de imposición o modificación de servidumbres tanto de los tramos necesarios para la funcionalidad de la traza como de los bienes localizados en su ámbito delimitado necesarios para la conservación, protección o servicio del Camino» (artículo 80.1). Esto es, la delimitación comporta la expropiación, medida que debemos conectar con que, según la propia Ley, los Caminos están constituidos por vías de dominio y uso público por lo que si de la delimitación se sigue que tramos de las vías son de propiedad privada será precisa su expropiación.



legitimidad del fin perseguido. El uso público de las rutas encaja sin dificultad en los conceptos de utilidad pública o de interés social presentes en el artículo 33.3 de la Constitución, siendo de aplicación a nuestro caso, *mutatis mutandi*, las consideraciones que figuran en la STC 116/2019, de 16 de octubre, relativa a los caminos públicos y rutas senderistas de Mallorca y Menorca. Sin embargo, la cuestión estriba en si la expropiación forzosa es un medio imprescindible para conseguir dicha finalidad.

A este respecto, es de recordar que el Tribunal Supremo considera que si una medida menos gravosa que la expropiación permite alcanzar el fin legítimo perseguido debe acudir a la primera y no a la segunda (SsTS 19 de junio de 2012, recurso núm. 3405/2009, de 26 de junio de 2012, recurso núm. 3362/2009 y de 23 de octubre de 2012, recurso núm. 3366/2009). Creo que este criterio debería tenerse muy en cuenta antes de acometer la expropiación de tramos privados del Camino, pues si el uso público puede asegurarse mediante una servidumbre de paso, la privación de la propiedad podría ser desproporcionada. Cabe pensar que, desde la perspectiva de las facultades y potestades que el ordenamiento jurídico atribuye a la Administración para la defensa y protección del demanio, el uso público del Camino estaría mejor garantizado si no existieran tramos de propiedad privada pues entonces la Administración podría ejercer la potestad de recuperación posesoria en los términos previstos en la legislación de patrimonio de las Administraciones públicas, mientras que ello no sería posible sobre los tramos privados. Sin embargo, no es así. Una servidumbre legal de uso público es susceptible de protección mediante el ejercicio de las potestades demaniales ordinarias, por lo que la Administración estaría habilitada para adoptar las medidas necesarias para impedir cualquier actuación que perjudicara el uso público tal y como este deriva de la servidumbre legal. En tales condiciones, la demanialización completa de las vías no parece imprescindible.

b) La obra civil afecta al Camino está formada por calzadas y puentes. Las primeras acogidas a un régimen único de protección (usos, actuaciones permitidas y prohibidas) mientras que en relación con los segundos se distingue entre un nivel de protección especial y un nivel de protección básica, en función del valor arquitectónico e histórico-artístico de cada uno de ellos.

c) Y por lo que hace a los conjuntos monumentales e inmuebles afectos al Camino, se establecen tres niveles de protección (especial, media y básica), lógicamente distintos.

Hay que decir que la aplicación de los respectivos regímenes jurídicos se ve notablemente facilitada por la inclusión nominal de los bienes en cada una de las categorías o clases que el Decreto 2/2012 contempla.



## 5. El trazado viario y su inamovilidad

Dicho lo anterior, es una evidencia que la columna vertebral del bien cultural Camino de Santiago es la ruta en sí, el camino propiamente dicho por el que transitan las personas. A estas alturas del siglo XXI se espera que la ruta sea lo más segura y practicable posible, además de estar convenientemente señalizada para evitar distracciones o pérdidas, o por lo menos para reducir el riesgo de que las mismas puedan producirse; al fin y al cabo, no cabe presumir que el caminante de hoy posee un indomable espíritu aventurero que le predispone a afrontar con entereza y resignación riesgos o incomodidades, recorra los caminos de Santiago por una razón o por otra.

La señalización de las rutas no suscita cuestiones dignas de mención en el presente lugar. El artículo 8 del Decreto 2/2012 alude muy sucintamente a este aspecto, que se resuelve conforme a lo dispuesto en la legislación de normalización del uso del euskera. En cambio, la delimitación de las rutas si puede ser problemática en términos jurídicos. Dos son las perspectivas desde las que cabe abordar el asunto, la estrictamente interna y la derivada de la inscripción de los caminos en la Lista del Patrimonio Mundial.

Supuesto que compete a la Administración la delimitación de los trazados de las rutas jacobeanas, lo relevante en términos jurídicos es si existen criterios normativos que deba respetar u observar al acometer y culminar la tarea. Da igual que la delimitación se plasme en una disposición de carácter general o en un acto administrativo pues la cuestión es en todo caso la misma. En nuestro país, únicamente la Comunidad Autónoma de Galicia ha formalizado legalmente criterios a aplicar en la delimitación del trazado de las rutas jacobeanas, criterios que basculan sobre las nociones de historicidad y de reconocimiento documental<sup>31</sup>. Y quizá porque el legislador ha hecho tal cosa, la delimitación administra-

---

<sup>31</sup> El artículo 1 de la Ley de Protección de los Caminos de Santiago de 1996 dispuso al respecto «que se entiende por Camino de Santiago todas las rutas históricas reconocidas documentalmente», que el Camino Francés o ruta principal obedecía a la delimitación recogida en una Resolución de 12 de noviembre de 1992 y que las demás rutas se corresponden con las conocidas como «Ruta de la plata, Camino del norte, Camino de Fisterra, Camino inglés y Ruta del mar de Arousa y Ulla». Por lo tanto, el elemento clave era que las rutas, obviamente históricas, estuvieran reconocidas documentalmente; cabe interpretar que la Ley asumía que la delimitación del Camino Francés, hecha por la citada Resolución, cumplía con tal exigencia. El artículo 73 de vigente Ley de Patrimonio Cultural de Galicia de 2016 se refiere al «conjunto de rutas reconocidas documentalmente de las que pueda testimoniarse su uso como rutas de peregrinación de largo recorrido y que estructuran, conforman y caracterizan el territorio que atraviesan», identifica varias rutas principales y añade que «[p]odrán ser reconocidas como Camino de Santiago aquellas rutas de las que se documente y justifique convenientemente su historicidad como rutas de peregrinación a Santiago de Compostela y su influencia en la formalización del territorio por el que transcurren».

tiva del trazado de las rutas ha dado lugar a varios litigios que han deparado a la jurisdicción contencioso-administrativa la oportunidad de pronunciarse sobre los límites y características de la faena. De esta jurisprudencia se deducen algunas ideas que paso a exponer de forma telegráfica<sup>32</sup>.

a) No cabe exigir que la delimitación obedezca a un criterio puramente historicista y estático de las rutas, siendo admisible una variación respecto de trazados históricos basada en razones de funcionalidad, siempre que el delimitado cuente con algún fundamento. Es decir, se acepta que tramos históricos no formen parte de las rutas actuales si no son suficientemente funcionales, siquiera el delimitado no puede ser fruto de la pura invención; se valora positivamente, además, que aquellos tramos se integren dentro del bien aun cuando la ruta propiamente dicha se separe de ellos.

b) La legislación no predetermina todas y cada una de las condiciones de ejercicio de la función administrativa de delimitación ni la metodología para realizarla. La Administración que la lleva a cabo cuenta con una cierta presunción a su favor en la medida en que realiza un juicio técnico, comúnmente apoyado en el criterio de expertos. De ahí se sigue que el control judicial de la delimitación aprobada deba versar sobre los límites o excesos en que la Administración haya podido incurrir, que habrán de acreditarse mediante la prueba correspondiente, de la que tendrá que resultar, para que la jurisdicción se pronuncie en contra de aquella, que no se han respetado los criterios legales o que se ha incurrido en arbitrariedad o puro voluntarismo administrativo.

Valgan como resumen las siguientes palabras de la STSJ de Galicia 589/2019, de 25 de noviembre:

«En la LPCS [Ley de Protección de los Caminos de Santiago de 1996] no se establece de forma precisa la metodología de delimitación a emplear, lo cual ocurre en todas las comunidades autónomas, ni se refiere a la necesidad de llevarla a cabo, exclusivamente, en base a momentos históricos concretos ni trazas originarias, configurando el legislador el Camino de forma viva y dinámica. De hecho, las variaciones en las rutas del camino han sido constantes a lo largo de la historia y han estado motivadas en la concurrencia de distintas circunstancias: dar continuidad funcional al trazado, seguridad, infraestructuras públicas, etc... Pero si la historicidad fuese el único criterio, habría de acreditarse por qué

---

<sup>32</sup> Manejo las sentencias, todas del Tribunal Superior de Justicia de Galicia, 830/2014, de 30 de octubre (recurso núm. 4680/2012), 845/2014, de 30 de octubre (recurso núm. 4717/2012), 515/2016, de 14 de septiembre (recurso núm. 4165/2013), 517/2016, de 14 de septiembre (recurso núm. 4060/2015), 538/2016, de 21 de septiembre (recurso núm. 4059/2015), 18/2018, de 25 de enero (recurso núm. 4044/2015) y 589/2019, de 25 de noviembre (recurso núm. 4717/2012). Esta última es consecuencia de la estimación por la STS 2235/2016, de 17 de octubre (recurso núm. 251/2015) de la casación promovida frente a la Sentencia 845/2014.

no lo es el trazado contenido en el Decreto, puesto que nos hallamos ante conceptos jurídicos indeterminados y de la pericial en la forma en que ha quedado expuesto, resulta la dificultad de recuperar de forma exacta el trazado de los caminos medievales, salvo en puntos esenciales y muy concretos, habiendo de partir, como ocurre en este caso, de la motivación de las decisiones de la Administración y la composición del equipo técnico encargado de dicha tarea».

A efectos prácticos, lo más relevante es que la jurisdicción reconozca que la Administración formula un juicio de carácter técnico que se presume conducente a delimitaciones bien fundadas y que dicha presunción tiene que ser debidamente destruida mediante la aportación o práctica de la prueba. Aunque no se habla de discrecionalidad, se acepta un margen de maniobra cuyas dimensiones en cierto modo se ensanchan merced a consideraciones atinentes a la necesaria funcionalidad actual de las rutas y a la recusación de «un concepto puramente historicista y estático del Camino». En rigor, ello supone que no es fácil combatir con éxito la delimitación administrativa de las rutas, salvo en hipótesis de evidente y notorio apartamiento de los criterios de la Ley.

En el País Vasco no existe ninguna indicación legal que oriente el ejercicio de la función administrativa de delimitación del trazado de las rutas, siendo la propia Administración quien ha hecho alguna referencia al tema. El Preámbulo del Decreto 2/2012 se pronuncia en los términos siguientes:

«Es así que por Decreto 14/2000, de 25 de enero, se calificó como Bien Cultural, con la categoría de Conjunto Monumental, el Camino de Santiago a su paso por la Comunidad Autónoma del País Vasco. En esta fecha se delimitó gráficamente el trazado en el que se favoreció más la unión de los hitos de significación jacobea que el propio trazado como camino físico. Esto ha provocado una indefinición que los estudios realizados desde entonces han ido subsanando.

En este sentido los trabajos posteriores se han orientado en fijar una ruta real y física que fuera practicable, continua para el peregrino y segura, primando su discurrir por caminos históricos y públicos, no siendo tan solo la sucesión de hitos o lugares, sino que estos se han unido de manera física en su mayoría a través de caminos históricos o calzadas públicas evitando, en la manera de lo posible, las carreteras y las vías peligrosas.

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

Llama la atención que se hable de un «itinerario del siglo XXI» y de un trazado que trata de evitar, en la medida de lo posible, las carreteras y vías peligrosas. Es un reconocimiento explícito, me parece, de que el trazado del Camino admite ciertas modulaciones respecto del que históricamente ha podido ser.

Precisamente esa referencia a un trazado que evite en la medida de lo posible las carreteras y las vías peligrosas fue recordada por la STSJ del País Vasco 372/2014, de 12 de junio, en la respuesta dada a la impugnación del Decreto 2/2012 por incluir dentro de la delimitación y del régimen de protección una variante, inclusión que la parte actora consideraba carente de justificación por no venir «sustentada en un riguroso estudio histórico por profesionales del ramo, en lo que se refiere a la antigüedad de esa vía y sus connotaciones jacobeanas» dado que se trataría de una «invención» datada en torno a 2004.

Da la impresión de que el motivo real de la reclamación no era que la variante careciera de historicidad, sino que el trazado afectaba en gran parte a un camino privado. No en vano los recurrentes aducían que el Decreto 2/2012 incurría en vía de hecho por destinar el camino privado a un uso público sin haber seguido el procedimiento para su expropiación forzosa. Ya hemos indicado que el TSJ afirma que el Decreto no es expropiatorio y en cuanto al punto en el que estamos ahora dice la Sala que:

«la norma pretende realizar una debida descripción no sólo de los hitos históricos, de indudable y reconocido carácter Jacobeano por su reconocimiento y conocimiento histórico como tales, en su paso por el territorio del País Vasco, sino la debida proyección física del trazado seguro y adecuado para los peregrinos, que justifica un régimen jurídico de protección, y limitación de la propiedad, que se refiere no sólo a los monumentos, sino al propio trazado, como realidad física, evitando las carreteras y vías peligrosas».

Con la inclusión de la variante controvertida –calificada precisamente como tal–, no se desconoce que existe «una ruta principal e histórica», ruta esta «de la que se refleja, y es un extremo no discutido por los recurrentes, su a la fecha inadecuado, por peligroso, estado para el paso de peregrinos», evidenciándose que la variante «es de hecho un trazado empleado en orden a la debida conexión entre los hitos históricos y monumentales del Camino, y su integración en las vías empleadas a los fines jacobeanos de desplazamiento entre los hitos culturales por caminos seguros y adecuados. En consecuencia, la elección del mantenimiento de esa variante, con la debida publicitación de la vía principal y tradicional, se motiva debidamente, con relación a la debida actuación y dotación de un régimen jurídico, estatuto del bien, que no es controvertido con carácter general, ni aun estrictamente específico (incidencia relevante y diferenciada) con relación al tramo controvertido». Por ello,

«No se presenta, por lo tanto la inclusión de la variante, así reconocida, y sobre la que versan los informes obrantes en el expediente, dado respuesta a las alegaciones de los interesados, como una decisión arbitraria ni inmotivada, sino adoptada motivadamente con relación a las singularidades de un bien cultural no solo de naturaleza monumental sino esencialmente definido por el tránsito, y sometido a la intervención humana, a la realidad de los trazados y su evolución motivada por el estado de las vías, y la ordenación territorial, y como tal susceptible de variaciones (como expresamente prevé la norma en el art. 10.3 del Anexo III...) siempre que sean debidamente justificadas, y, en lo que se refiere a su determinación tal es el caso de la variante litigiosa, desde la perspectiva del estado de defectuosa conservación de la ruta principal, y la concurrencia de una previa utilización del trazado alternativo a los fines jacobeos, es decir de continuidad del tramo entre los hitos monumentales más relevantes que califican al tramo en el que se integra la referida variante».

Se admite, por lo tanto, la elección de la variante, «con la debida publicación de la vía principal y tradicional».

La cita que la Sentencia hace del artículo 10.3 del Anexo III del Decreto 2/2012 me permite plantear una cuestión final.

Dicho artículo establece que el trazado «será inamovible cuando discurre (sic) por obra civil y elementos soporte del trazado protegidos que se señalan en este expediente. El resto del trazado podrá ser objeto de modificación cuando concurren razones que así lo justifiquen. En cualquier caso, la previa modificación del trazado supondrá la modificación del Decreto de calificación como Bien Cultural del Camino de Santiago».

Si no me equivoco, ello significa que ni el trazado viario que discurre por caminos históricos, caminos y pistas, ni la obra civil (puentes y calzadas) se pueden modificar. Pero esta norma carece de fuerza para impedir que se lleve a la práctica lo que prohíbe. Claro está que al ser una norma reglamentaria el Decreto 2/2012 no puede ser desconocido por la Administración que dicta actos singulares; claro está, también, que, no porque lo diga él sino porque lo dice la Ley de Patrimonio Cultural, sus prescripciones no pueden ser desconocidas por los instrumentos de planeamiento urbanístico. Pero, ¿acaso no puede un reglamento modificar otro anterior sin más límites que los derivados del principio de legalidad?, ¿desde cuándo un reglamento puede impedir su modificación por una disposición posterior de rango suficiente? Lo que está prohibido es que un decreto no reglamentario, aunque provenga del mismo órgano que dictó el reglamento o incluso de otro de superior jerarquía y se llame igual (decreto), vulnere o excepcione lo establecido en la disposición de carácter general, pero en absoluto que un reglamento modifique otro. En este sentido, no es exacto decir que el trazado del camino es inamovible; lo sería si lo fuera también el Decreto que lo describe y delimita, pero no es así.

Sucede, no obstante, que en este punto cobra gran importancia la inscripción de los caminos de Santiago en la Lista del Patrimonio Mundial.

Recuérdese que la inscripción arranca siempre de una solicitud presentada por el Estado parte de la Convención, quien, entre otras cosas, debe identificar el bien, describirlo, justificar por qué posee un valor excepcional y señalar su estado de conservación y los factores que pueden afectar al mismo. El Comité del Patrimonio Mundial exige desde hace muchos años que la identificación del bien y su descripción sean muy precisas, circunstancia que adquiere una relevancia particular en el caso de un bien lineal como es el Camino de Santiago. El bien propuesto debe cumplir, claro está, requisitos de fondo relativos a su valor universal excepcional, pero debe estar perfectamente delimitado. A la lista accede un bien perfilado, cuyos lindes han propuesto las autoridades nacionales que aspiran a la inscripción. Producida esta, el bien es intangible, admitiéndose únicamente modificaciones menores o de escasa importancia que no tengan consecuencias perceptibles sobre su valor excepcional, pero estas modificaciones deben ser aprobadas por el Comité para la protección del patrimonio mundial; es decir, una vez inscrito en la Lista con la delimitación que sea, no cabe una modificación unilateral, aunque sea de poca importancia.

La cuestión se planteó de modo frontal en el asunto del recrecimiento del pantano de Yesa, sobre el que se han pronunciado la STSJ de Aragón de 21 de diciembre de 2010 (recurso núm. 1707/2002) y la del Tribunal Supremo de 22 de enero de 2013 (recurso núm. 470/2011). La obra suponía modificar el trazado del Camino a su paso por Aragón tal y como había sido inscrito en la Lista del Patrimonio Mundial; inicialmente se preveía que quedarán afectados 9,4 kilómetros, pero más tarde se rebajó la cota de recrecimiento y la afección se redujo a 4,2. Dada esta circunstancia, ICOMOS internacional y el Comité del Patrimonio Mundial se mostraron conformes, conformidad que en absoluto mostró el Comité español del ICOMOS, que emitió un extenso y crítico informe en el curso del proceso judicial<sup>33</sup>.

El núcleo del debate jurídico giraba en torno a que el Gobierno de Aragón se había mostrado inicialmente de acuerdo con el recrecimiento del embalse y más tarde, cuando la obra pública estaba adjudicada y en ejecución, cambió de opinión y procedió a una nueva delimitación del Camino de Santiago que imposibilitaba la continuación de aquella. El nervio de la respuesta judicial fue el principio de confianza legítima, cuya vulneración por el Gobierno aragonés los tribunales no tuvieron reparo en declarar, a pesar de que parece que dicho prin-

---

<sup>33</sup> El informe en <https://www.amigosdelcamino.com/la-asociacion/publicaciones/informes/item/9-informe-icomos-yesa> (último acceso: 9 de abril de 2021).

cipio opera en el campo de las relaciones entre particulares y Administraciones públicas<sup>34</sup>. En este contexto, los jueces valoraron que el Comité del Patrimonio Mundial hubiera expresado que el recrecimiento del embalse era aceptable una vez reducida la cota máxima y, con ello, la afección al Camino de Santiago. La STS de 22 de enero de 2013 dice que el extraordinario interés cultural del Camino está fuera de toda duda, y que «el deber de protegerlo, tanto sus «itinerarios», sin cuya existencia y discurrir ininterrumpido decaería la posibilidad de percibir su exacto significado y trascendencia, como las maravillosas manifestaciones de arte y cultura de todo tipo que determinaron sus rutas o afloraron al hilo de estas, está imperativamente impuesto, y así ha de seguir, por normas de primer rango, nacionales e internacionales»; y añade que estas normas «no impiden, sin embargo, y a nuestro juicio, un puntual y escaso desplazamiento de aquellos o de estas, siempre que no distorsione la plena percepción de su singular significado histórico y cultural y que esté amparado por la necesidad justificada de atender a otros intereses generales de más que notable entidad». Ahora bien, tales afirmaciones se vierten una vez que se sabe que el Comité no se había opuesto al recrecimiento y que, valorando la importancia social de la obra pública, había aceptado una afección al Camino menor a la inicialmente prevista.

Con esto quiero decir que la intangibilidad de los tramos delimitados del Camino inscrito en la Lista Mundial no depende de que la afirmen las autoridades españolas, vascas, navarras o aragonesas, sino de la inscripción misma, que no puede modificarse sin la aquiescencia del Comité del Patrimonio Mundial. Es una consecuencia lógica de la adhesión voluntaria a un régimen internacional de protección, que otorga mucho prestigio pero que también conlleva obligaciones. En cambio, los tramos delimitados que no se correspondan con los de los caminos inscritos en la Lista no están sujetos a esa restricción y sus modificaciones o alteraciones quedarán sujetas únicamente a lo que se deduzca del ordenamiento interno. Si, pongamos por caso, un tramo del Camino de la Costa a su paso por el País Vasco no cuenta con la protección internacional, es modificable por mucho que el Decreto 2/2012 diga lo contrario; y si cuenta con esa protección, no es modificable unilateralmente, pero no porque el Decreto 2/2012 lo prohíba sino porque lo impide el Derecho internacional de los bienes culturales.

---

<sup>34</sup> El Tribunal Supremo dice al respecto que la conculcación el principio de confianza legítima se declara afirmando «de entrada o como punto de partida, pero sin mayor detenimiento pues no es un tema abordado en el motivo, que nada se opone, seriamente al menos, a que ese principio sea tomado en consideración para juzgar la licitud del comportamiento de una Administración pública frente a otra, aunque su ámbito de aplicación natural lo sea el de las relaciones jurídico-públicas entabladas entre ellas y los particulares».



¿Podría censurarse jurídicamente una modificación del trazado del Camino inscrito en la Lista sin contar con la aquiescencia del Comité del Patrimonio Mundial?, ¿podrían los jueces anular una modificación unilateral de la delimitación que realiza el Decreto 2/2012 si la original coincide con la de la Lista de la UNESCO y la resultante no?

Este punto nos conduce al terreno de la observancia de los tratados internacionales y del deber de todos los poderes públicos de respetar las obligaciones que se siguen de los mismos y de velar por su adecuado cumplimiento. En la medida en que la Convención de la UNESCO forma parte de nuestro ordenamiento jurídico, considero que un juez nacional sí podría analizar si la modificación infringe la normativa internacional y resolver en consecuencia. A ello no podría oponerse que la exigencia de no modificación unilateral no figura en la Convención sino en las *Orientaciones* que elabora el Comité del Patrimonio Mundial y son periódicamente revisadas; no son, por lo tanto, una fuente normativa convencional y carecen de la condición de parte del ordenamiento interno. Esto es así, pero la propia LPHE ofrece una solución al indicar, en su Disposición Adicional 7ª, que las autoridades a quienes corresponda la aplicación de la Ley quedan sujetas a los acuerdos internacionales válidamente celebrados por España y que su actividad «estará asimismo encaminada al cumplimiento de las resoluciones que para la protección del Patrimonio Histórico adopten los Organismos Internacionales de los que España sea miembro». Pienso que sólo un formalismo exacerbado podría impedir que los jueces de lo contencioso-administrativo rehusaran contrastar una modificación unilateral del trazado con el inscrito en la Lista del Patrimonio Mundial y resolver en consecuencia.

Y hay que añadir que, en razón de lo dispuesto en el artículo 7 de la Ley del Patrimonio Cultural, «cualquier persona está legitimada para actuar en defensa del patrimonio cultural, pudiendo ejercer tanto en vía administrativa como en vía judicial las acciones oportunas para exigir de las administraciones públicas el cumplimiento de lo dispuesto» en ella. Es cierto que la Ley de 2019 no regula los caminos de Santiago, pero no me parece que respecto de ellos pueda negarse la legitimación universal característica de la acción pública en tanto en cuanto forman parte del patrimonio cultural.

De todos modos, la lectura de la STSJ de Castilla y León (Burgos) 251/2011, de 20 de mayo (recurso núm. 698/2008) no invita a albergar demasiadas expectativas en cuanto a la efectividad del control judicial. El caso resuelto por ella versa sobre el proyecto de construcción de un nuevo acceso al aeropuerto de Burgos, ante el que ICOMOS España señaló, en informe emitido a instancia de la parte demandante, que la obra, al incidir sobre la



traza del Camino de Santiago cortándola, afectaba a la autenticidad e integridad del bien inscrito en la Lista del Patrimonio Mundial, sugiriendo como alternativa, recomendada por la UNESCO para otros bienes inscritos, la de hacer pasar la nueva carretera por un túnel bajo el Camino, cuyo trazado sería así conservado.

La Sala no atiende a tales razones. Dice, literalmente, que, poniendo en relación los preceptos de la legislación autonómica de patrimonio cultural relativos a los criterios de intervención en los inmuebles declarados de interés cultural y a la conservación de los conjuntos históricos,

«con la naturaleza y entidad que se reconoce al Camino de Santiago en el tramo afectado de autos, así como con la entidad y resultado de la obra verificada en dicha zona y que afecta a dicho bien de interés cultural catalogado como “Conjunto Histórico” y declarado Patrimonio Universal de la Humanidad, y teniendo en cuenta además y sobre todo que con anterioridad y en dicho lugar ya había una afección al citado tramo y trazado del Camino de Santiago, que este trazado no es el camino original sino que es consecuencia del acondicionamiento verificado en el mismo por el propio Ministerio de Fomento en torno al año 1.998, teniendo en cuenta además que la afección lo es de forma puntual y en un tramo corto y próximo a una zona que linda con el polígono industrial de Gamonal-Capiscol en el que ya confluían varias infraestructuras viarias, considera la Sala tras valorar en conjunto todas estas circunstancias, que la solución constructiva ofrecida, y que es aceptada y exigida por la Comisión Territorial de Patrimonio Cultural, viene a concluir que en el presente caso y por la construcción del citado nuevo acceso al aeropuerto de Burgos no se vulnera la protección legal que para el Camino de Santiago se otorga en los preceptos citados y trascritos. Y se considera que no se vulnera dicha protección legal, por cuanto que nos encontramos ante un supuesto de excepción motivado y justificado por las obras expuestas y por la necesidad de garantizar la seguridad vial de los peregrinos en una confluencia de varios cruces de carreteras, que no afecta al conjunto del bien, que permite continuar el trazado (que no es el original) ya acondicionado en el año 1.998 aunque con ligeros desvíos, que respeta la memoria histórica del Camino y sus características esenciales, sin que resulte dañada su “silueta paisajística” por la obra de autos porque esa silueta ya no existe desde hace muchos años en el citado lugar por estar pegando a anteriores vías de circunvalación y lindando con un polígono industrial y en definitiva con el Casco Urbano de Burgos.

Considera por otro lado la Sala que las conclusiones del informe de Icomos España son demasiado tremendistas y alarmistas, amen de imponer como alternativa soluciones de construcción como la relativa a la construcción de túneles por debajo del Camino de Santiago que no vienen amparadas y corroboradas por informes periciales emitidos por técnicos y especialistas en la materia de Infraestructuras Viarias, amen de que no es tampoco una solución adoptada en otros lugares donde vías de circulación han tenido que cruzar o

atravesar el Camino de Santiago. En todo caso, han pasado unos años desde que se han ejecutado las obras que afectan al Camino en dicho punto y por lo que es público y notorio el Camino de Santiago sigue siendo Bien de Interés Cultural y bien declarado patrimonio de la Humanidad, sin que conste por otro lado la existencia de expediente alguno incoado con la finalidad de privar a dicho Camino de tal reconocimiento. Está bien que queramos proteger el Camino de Santiago y está bien que exijamos a la Administración que lo proteja, pero en el presente caso desde el primer momento en la intención de la Administración no solo ha estado esa finalidad sino que además ha consensuado con la Comisión Territorial de Patrimonio Cultural esa conservación y protección, lo que por otro lado es lógico cuando ha sido el propio Ministerio de Fomento quien en el año 1.998 realizó una importante inversión económica para acondicionar dicho Camino a su paso por el lugar de autos y todo ello con la sola finalidad de proteger dicho bien y el de los peregrinos que caminan por el mismo. Por otro lado, el Camino de Santiago (Camino Francés) discurre a lo largo de muchos kilómetros, atravesando, provincias y Comunidades autónomas de este a oeste la Geografía de España, por lo que resulta imposible o difícil evitar que en alguno de sus puntos tenga que ser afectado por algunas de las infraestructuras viarias cuya construcción se hace necesaria para articular el territorio español y para garantizar el desarrollo económico de España. Estos cruces que son la excepción deberán llevarse a efecto, como en el caso de autos, respetando hasta el máximo posible las características esenciales del citado Camino, como ocurre en el caso de autos, pese a la denuncia que se contiene en el informe pericial de Icomos, que la Sala ha examinado y ha valorado, pero que considera que no tiene el valor y alcance suficiente como para concluir que en el presente caso no se haya respetado la protección cultural que merece dicho Camino, sobre todo cuando esta protección la ha garantizado en el caso de autos no solo la Comisión Territorial de Patrimonio Cultural, sino también la propia Administración que es parte tan interesada como la que más en proteger dicho Bien de Interés Cultural».

La Sentencia concluye indicando que la parte actora vino a denunciar en la fase de conclusiones «como causa de nulidad que en el presente caso no se había consultado o informado a la UNESCO, ni se había pedido informe a este Organismo», por lo que la jurisdicción no podía tener en cuenta tal denuncia al no haberse formulado en el escrito de demanda «ya que en otro caso podría causarse indefensión a la Administración que no habría podido defenderse de tal denuncia esgrimida «in extremis» en el trámite de conclusiones». Ciertamente, en el escrito de conclusiones no pueden plantearse cuestiones que no hayan sido suscitadas en los de demanda y contestación (artículo 65.1 LJCA), si bien el órgano jurisdiccional puede, de oficio, preguntar a las partes acerca de motivos relevantes para el fallo distintos de los alegados por ellas (apartado 2 del mismo precepto); pero dada la argumentación que hemos transcrito es dudoso que la Sala hubiera llegado a conclusiones diferentes en caso de que la parte

demandante hubiera aducido en el momento procesal oportuno la mencionada causa. De lo que no cabe duda es de que alegó que la obra cuestionada afectaba al Camino de Santiago tal y como este había accedido a la Lista del Patrimonio Mundial<sup>35</sup>.

#### IV. NOTA BIBLIOGRÁFICA

Aun inevitablemente afectada por el transcurso del tiempo, conserva utilidad la recopilación normativa de José Antonio CORRIENTE CÓRDOBA, *Protección jurídica del Camino de Santiago: normativa internacional e interna española*, Madrid: Ministerio de Educación y Cultura, 1998; se localizan asimismo textos en los anexos de la obra colectiva *Estudios jurídicos sobre el Camino de Santiago*, Santiago de Compostela: Fundación Instituto Gallego de Estudios Autonómicos y Comunitarios, 1994.

De Jaime RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, «El Camino de Santiago: una aproximación competencial», en libro colectivo *Estudios jurídicos sobre el Camino de Santiago*, cit., pp. 63, 64 y 82.

Para el «estatuto jurídico del peregrino», los estudios ya clásicos de José María LACARRA, «Protección jurídica del peregrino», en Luis VÁZQUEZ DE PARGA, José María LACARRA y Juan URÍA RÍU, *Las peregrinaciones a Santiago de Compostela*, Pamplona: Gobierno de Navarra-IBERDROLA, 1998 (edición facsímil de la publicada en 1948 por el CSIC), I, pp. 255-279; y de Elías VALIÑA SAMPEDRO, *El Camino de Santiago. Estudio histórico-jurídico*, Madrid, CSIC, 1971, pp. 17-80. Más reciente, pero no más completo, Antonio FERNÁNDEZ DE BUJÁN, «El Camino de Santiago: estatuto jurídico del peregrino

---

<sup>35</sup> Como leemos en la propia Sentencia, «denuncia la parte actora que la resolución que aprueba el proyecto constructivo es nulo de pleno derecho porque el nuevo acceso al menos en la zona de enlace con Castañares se vulnera la protección legal establecida para el denominado «Conjunto Histórico del Camino de Santiago (Camino Francés)» declarado por Decreto 2224/1962, tanto en los arts. 14, 15.3 y 21.3 de la Ley 16/1985 de Patrimonio Histórico Español como en los arts. 8, 38 y 42 de la Ley 12/2002, de Patrimonio Cultural de Castilla y León; y se produce dicha vulneración por cuanto que el nuevo acceso al Aeropuerto de Burgos afecta, menoscaba, altera, deteriora e invade la delimitación del Conjunto Histórico del Camino de Santiago, bien inmueble integrado en el Patrimonio Histórico Español, bien de Interés cultural, delimitación que se realizó mediante Decreto 324/1999, de la Comunidad Autónoma de Castilla y León; e insiste sobre todo la actora en denuncia en su demanda que se infringe el citado art. 42 «al variar y modificar su estructura y las características generales de su ambiente actuando sobre el Camino de Santiago, sin adoptar medida alguna de conservación y protección de ese Conjunto Histórico, declarado Patrimonio Universal de la Humanidad» el día 11.12.1993 por la UNESCO Patrimonio Universal de la Humanidad; añade además la actora que España aceptó y ratificó mediante el Instrumento de 18.3.1982, la Convención sobre la protección del patrimonio mundial, cultural y natural, que obliga a proteger dicho patrimonio pero no en la forma en que se hace en la resolución recurrida».

compostelano», en Justo GARCÍA SÁNCHEZ, Pelayo DE LA ROSA DÍAZ y Armando TORRENT RUIZ (coords.), *Estudios jurídicos in memoriam del profesor Alfredo Calonge*, Caja Duero, 2002, vol. I, pp. 353-373; glosa este trabajo, G. García Cantero, «Ruta jacobea, *jus commune* y *jus europeum*», *Revista de Derecho UNED*, 7 (2010), pp. 307-324.

El Decreto 2224/1962 es objeto frecuente de atención por parte de la doctrina, a veces señalando sus carencias e insuficiencias. Cfr., entre otros autores, Fernando LÓPEZ RAMÓN, «La protección jurídica del Camino de Santiago en Aragón», *Revista Galega de Administración Pública*, 3 (1992), pp. 150-151, 154-155; José Luis MEILÁN GIL, «La regulación jurídica del «Camino de Santiago» desde la perspectiva del Estado autonómico», en el volumen colectivo *Estudios jurídicos sobre el Camino de Santiago*, cit., pp. 13-14; en la misma obra, Juan RAPOSO ARCEO y Luis MUIÑO FIDALGO, «La protección jurídica del Camino de Santiago», pp. 32-33, 38; José María ABAD LICERAS, «El Camino de Santiago en la legislación estatal», *La Ley. Revista jurídica española de doctrina, jurisprudencia y bibliografía*, 5 (1999), pp. 1851-1852; Julián ALONSO GARCÍA, *La protección jurídica del Camino de Santiago en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Galicia*, Santiago de Compostela: Escola Galega de Administración Pública, 2000, pp. 27-28; José Luis CARRO FERNÁNDEZ-VALMAYOR, «El Camino de Santiago en perspectiva jurídica», *Revista Galega de Administración Pública*, 27 (2001), p. 24; M<sup>a</sup>. Rosario ALONSO IBÁÑEZ, «El marco jurídico del Camino de Santiago en Asturias», en la obra colectiva, dirigida por ella misma, *Los Caminos de Santiago en Asturias. Miradas cruzadas sobre su tratamiento jurídico y gestión patrimonial*, Oviedo: Ediciones de la Universidad de Oviedo, 2018, pp. 76-77.

La opinión de Javier GARCÍA FERNÁNDEZ sobre lo que supuso la aplicación al Camino de Santiago del concepto de conjunto histórico-artístico en «La protección jurídica del Patrimonio Cultural. Nuevas cuestiones y nuevos sujetos a los diez años de la Ley del Patrimonio Histórico Español», *Patrimonio Cultural y Derecho*, 1 (1997), p. 61.

Sobre el Consejo Jacobeo, Jorge FERNÁNDEZ-MIRANDA FERNÁNDEZ-MIRANDA, «El Consejo Jacobeo y la protección jurídica del Camino de Santiago», *Patrimonio Cultural y Derecho*, 14 (2010), pp. 153-166, especialmente. El Convenio interministerial de 8 de abril de 1987, el Acta de adhesión de las comunidades Foral de Navarra, de Aragón, de La Rioja, de Castilla y León y de Galicia, así como el Convenio de 15 de marzo de 1991 se localizan en la citada recopilación de José Antonio CORRIENTE CÓRDOBA, pp. 178-182, 237-239, 242-245. Referencias a estos primeros pasos en Fernando LÓPEZ RAMÓN, *La protección jurídica*, cit., p. 157-160.

Existen estudios sobre el régimen jurídico del Camino de Santiago en algunas comunidades autónomas, debiendo tenerse en cuenta su fecha de publicación. Pese al título, el trabajo citado de Fernando López Ramón tan apenas contiene referencias a las actuaciones aragonesas sobre el Camino de Santiago (pp. 161-162). Para La Rioja, Ignacio GRANADO HIJELMO, «La Rioja y el Camino de Santiago: estructuras jacobeanas del sistema riojano», *REGAP*, 2 (1992), pp. 204-225, especialmente; para la Comunidad Foral de Navarra, Martín M<sup>a</sup>. RAZQUIN LIZARRAGA, «El Camino de Santiago en Navarra: notas jurídicas», *Revista Jurídica de Navarra*, 15 (1993), pp. 252-270; para el Principado de Asturias, M<sup>a</sup>. Rosario ALONSO IBÁÑEZ, «El marco jurídico del Camino de Santiago en Asturias», en la obra colectiva, dirigida por ella misma, *Los Caminos de Santiago en Asturias. Miradas cruzadas sobre su tratamiento jurídico y gestión patrimonial*, Oviedo: Ediciones de la Universidad de Oviedo, 2018, pp. 73-92. Es en relación con Galicia que la producción literaria es mayor. Así, a propósito de la Ley 3/1996, de Protección de los Caminos de Santiago, el ya citado estudio de José Luis CARRO FERNÁNDEZ-VALMAYOR así como «Algunas reflexiones sobre la protección jurídica del Camino de Santiago», en Juan Ramón FERNÁNDEZ TORRES, Jesús PRIETO DE PEDRO y José María TRAYTER JIMÉNEZ (coords.), *El Camino de Santiago y otros itinerarios. Cultura, historia, patrimonio, urbanismo, turismo, ocio y medio ambiente*. Liber amicorum Enrique Gómez-Reino y Carnota, Valencia: Tirant lo Blanch, 2014, pp. 763-778; Francisoc Javier SANZ LARRUGA, «La protección jurídica del Camino de Santiago», en José LEIRA LÓPEZ-VIZOSO (coord.), *O Camiño inglés e as rutas atlánticas de peregrinación a Compostela. II Aulas do Camiño*, La Coruña: Servicio de Publicaciones de la Universidad de La Coruña, 1997, pp. 160-173; asimismo, la monografía de Julián ALONSO GARCÍA, *La protección jurídica del Camino de Santiago en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Galicia*, cit. Trasciende de la Ley 3/1996 pero la tiene constantemente en cuenta, M<sup>a</sup>. Belém BERMEJO LÓPEZ, *El Camino de Santiago como bien de interés cultural. Análisis en torno al estatuto jurídico de un itinerario cultural*, Santiago: Xunta de Galicia, 2001. Una exégesis crítica de las disposiciones atinentes a los caminos de Santiago en la Ley del Patrimonio Cultural de 2016 en Carlos Alberto AMOEDO-SOUTO, «La Ley 5/2016, de Patrimonio Cultural de Galicia: una ley de baja calidad para un nuevo modelo de desarrollismo», *Patrimonio Cultural y Derecho*, 21 (2017), pp. 131 a 135.

Una visión de conjunto de la acción internacional relativa al Camino en José Antonio CORRIENTE CÓRDOBA, «El Camino de Santiago y la protección internacional de bienes culturales», *Anuario Español de Derecho Internacional*, 9 (1992), pp. 41 a 56; del mismo autor, su *Estudio preliminar* a la recopilación normativa citada al comienzo de esta nota bibliográfica, pp. 38-48, así

como «La ciudad de Santiago de Compostela y el Camino de Santiago: sitios del Patrimonio Mundial Cultural y protección regional europea», en Carlos FERNÁNDEZ LIESA y Jesús PRIETO DE PEDRO (dirs.), *La protección jurídico-internacional del patrimonio cultural. Especial referencia a España*, Madrid: Colex, 2009, pp. 307-325.

Para el marco general que deriva de la Convención de la UNESCO, Julián GARCÍA FERNÁNDEZ, «Consecuencias jurídicas en España de la declaración de bienes culturales como patrimonio mundial», publicado en 2009 y ahora en su libro *Nuevos estudios sobre el Derecho del patrimonio histórico*, Madrid: Colegio de Registradores de la Propiedad y Mercantiles de España, 2020, pp. 237-268.

A propósito de los itinerarios culturales, es muy clarificador el estudio de José CASTILLO RUIZ, «Los itinerarios culturales. Características y tipos. Principales experiencias nacionales e internacionales», *Cuadernos de Arte de la Universidad de Granada*, 37, (2006), pp. 319-335; además, Jesús PRIETO DE PEDRO, «Los itinerarios culturales como bienes del patrimonio mundial», en la obra colectiva, ya citada, *El Camino de Santiago y otros itinerarios*, pp. 238-240. Considera la categoría a propósito de las rutas jacobeanas, M<sup>a</sup>. Teresa CARBALLEIRA RIVERA, «Preservación del patrimonio material e inmaterial de los caminos de Santiago», en Josep Ramon FUENTES I GASÓ, M<sup>a</sup>. Teresa CARBALLEIRA RIVERA y Domingo L. GONZÁLEZ LOPO (eds.), *Camino de Santiago y patrimonio cultural. Una visión jurídica integradora*, Barcelona: Atelier, 2019, pp. 48 a 54.

Los autores a los que me refiero al hilo de la acción de la Comunidad Europea son Ignacio GRANADO HIJELMO, *La Rioja y el Camino de Santiago*, cit., p. 206; Jaime RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, *El Camino de Santiago: una aproximación competencial*, cit., p. 64.

Sobre el alcance que hay que dar a la utilización judicial del concepto de «patrimonio inmaterial» en el marco de asuntos relativos a la delimitación de las rutas jacobeanas, Javier BARCELONA LLOP, «Los caminos de Santiago en Galicia: patrimonio cultural, dominio público, expropiación forzosa y servidumbres de paso», en Josep Ramon FUENTES I GASÓ, M<sup>a</sup>. Teresa CARBALLEIRA RIVERA y Domingo L. GONZÁLEZ LOPO (eds.), *Camino de Santiago y patrimonio cultural*, cit., pp. 117-118. M<sup>a</sup>. Teresa CARBALLEIRA RIVERA habla al respecto de «[u]na suerte de licencia para configurar el contenido material del itinerario», ello en el marco de una exposición sobre los aspectos inmateriales de los caminos de Santiago con cuyos matizados términos se puede convenir incluso cuando, como es mi caso, se recuse la aplicación a las rutas jacobeanas del concepto de patrimonio cultural inmaterial; véase su trabajo «Preservación»,



cit., pp. 73-76. En cuanto a la propuesta relativa a la declaración de los caminos de Santiago como manifestación representativa del patrimonio cultural inmaterial, I. SANZ RUBIALES, «Camino de Santiago y reparto competencial», en el mismo libro colectivo, pp. 36-38.

Acerca de las posibles competencias del Estado sobre los caminos de Santiago, y aclarando que las propuestas doctrinales difieren, vid. F. LÓPEZ RAMÓN, *La protección jurídica*, cit., pp. 155-156; Ignacio GRANADO HIJELMO, *La Rioja y el Camino de Santiago*, cit., pp. 212-214; Jaime RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, *El Camino de Santiago*, cit., pp. 81, 84, 93; José Luis CARRO FERNÁNDEZ-VALMAYOR, *El Camino*, cit., pp. 35-37; del mismo autor, «Algunas reflexiones sobre la protección jurídica del Camino de Santiago», en la obra colectiva, ya citada, *El Camino de Santiago y otros itinerarios*, pp. 769-772; Julián ALONSO GARCÍA, *La protección jurídica del Camino de Santiago*, cit., pp. 46-47; Juan Ramón FERNÁNDEZ TORRES, «La protección urbanística del Camino de Santiago, ayer y hoy», en la obra colectiva, ya citada, *El Camino de Santiago y otros itinerarios*, p. 484; Carlos Alberto AMOEDO-SOUTO, «Los caminos de Santiago en el noroeste peninsular: una visión crítica de su reconocimiento y protección», en M<sup>a</sup>. Rosario ALONSO IBÁÑEZ (dir.), *Los Caminos de Santiago en Asturias. Miradas cruzadas sobre su tratamiento jurídico y gestión patrimonial*, cit., pp. 107, 111-112.

Un amplio análisis del artículo 2 de la Ley para la salvaguardia del patrimonio cultural inmaterial en Reyes MARZAL RAGA, *El patrimonio cultural inmaterial. El impacto de la Ley 10/2015, de salvaguardia del patrimonio cultural inmaterial*, Valencia: Generalitat Valenciana-Thomson Reuters Aranzadi, 2018, capítulo III. Para las críticas al instrumento de la declaración de manifestación representativa, además de la obra acabada de citar (pp. 166-168), Javier BERMÚDEZ SÁNCHEZ, *Derecho del patrimonio histórico y cultural. Gestión estatal, autonómica y local*, Granada, CEMCI, pp. 62-66; Julián GARCÍA FERNÁNDEZ, «Aspectos competenciales de la Ley 10/2015, de 26 de mayo, del Patrimonio Cultural Inmaterial», dictamen incluido en su libro *Nuevos estudios sobre el Derecho del patrimonio histórico*, cit., pp. 462-465.

Al hilo de la STSJ del País Vasco 372/2014, de 12 de junio, aludo al «criterio ordinamental». Para su formulación, Eduardo GARCÍA DE ENTERRÍA, «Recurso contencioso directo contra disposiciones reglamentarias y recurso previo de reposición», *Revista de Administración Pública*, 29 (1959), y en su libro *Legislación delegada, potestad reglamentaria y control judicial*, Madrid: Ed. Tecnos, 1981 (2.<sup>a</sup> ed.), que es por donde se cita, pp. 238-240; Lorenzo MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, «Actos administrativos generales y reglamentos», *Revista de Administración Pública*, 40 (1963), pp. 225-250. En la literatura actual, Eduardo GARCÍA DE ENTERRÍA y Tomás Ramón FERNÁNDEZ RO-



DRÍGUEZ, *Curso de Derecho Administrativo*, Cizur: Civitas Thomson Reuters, I, 2017 (18.<sup>a</sup> ed.), pp. 216-218; Germán FERNÁNDEZ FARRERES, *Sistema de Derecho Administrativo*, Cizur: Civitas Thomson Reuters, 2020 (5.<sup>a</sup> ed.). vol. I, pp. 628-631.

La disparidad que se advierte en la normativa autonómica en punto a la categoría de bien de interés cultural (o asimilado) en la que se integra el Camino de Santiago es digna de consideración, pero para no alargar el texto en demasía eludo detenerme en el asunto; una síntesis en M<sup>a</sup>. Teresa CARBALLEIRA RIVERA, *Preservación del patrimonio*, cit., pp. 56-58. No faltan discrepancias doctrinales respecto de las opciones seguidas, con las consiguientes propuestas alternativas. Por ejemplo, en relación con Asturias, María José ALONSO MÁZ, *El marco jurídico*, cit., pp. 77-78; y a propósito de Galicia, Carlos Alberto AMOEDO-SOUTO, «Los Caminos de Santiago en el noroeste peninsular: una visión crítica de su reconocimiento y protección», en el volumen, ya citado, *Los Caminos de Santiago en Asturias*, pp. 109-110.

En relación con los planes especiales de protección de los conjuntos históricos, y entre otros autores, Martín BASSOLS COMA, «Instrumentos legales de intervención urbanística en los centros y conjuntos históricos», *Revista de Derecho Urbanístico*, 118 (1990), pp. 33-52; Juan Manuel ALEGRE ÁVILA, *Evolución y régimen jurídico del patrimonio histórico*, Madrid: Ministerio de Cultura, 1994, II, pp. 129-167; M<sup>a</sup>. Rosario ALONSO IBÁÑEZ, *Los espacios culturales en la ordenación urbanística*, Madrid: Marcial Pons-Servicio de Publicaciones de la Universidad de Oviedo, 1994, pp. 115-124; Ángel MENÉNDEZ REXACH, «Los planes especiales de protección del patrimonio histórico», en el volumen colectivo *Vivir las ciudades históricas. Urbanismo y patrimonio histórico*, Ávila: Fundación La Caixa-Ayuntamiento de Ávila-Fundación Cultural Santa Teresa, 1999, pp. 185-195; Concepción BARRERO RODRÍGUEZ, *La ordenación urbanística de los conjuntos históricos*, Madrid: Ed. Iustel, 2006, pp. 183-246; Julián GARCÍA FERNÁNDEZ, «¿Cuándo es obligatorio redactar un Plan Especial de Protección para conjuntos o monumentos?», *Patrimonio Cultural y Derecho*, 20 (2016), pp. 215-228.

Al aludir a la expropiación se menciona a José Luis CARRO FERNÁNDEZ-VALMAYOR, *El Camino*, cit., p. 31; *Algunas reflexiones*, cit., p. 765. Sobre las cuestiones apuntadas allí, Tomás Ramón FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, «Uso y abuso de la potestad expropiatoria en la jurisprudencia reciente del Tribunal Supremo», *Revista de Administración Pública*, 192 (2013), pp. 257-267; Juan Antonio CARRILLO DONAIRE, *Las servidumbres administrativas (Delimitación conceptual, naturaleza, clases y régimen jurídico)*, Valladolid: Ed. Lex Nova, 2003.

Por lo que hace al asunto del pantano de Yesa, da cuenta críticamente de la Sentencia del TSJ de Aragón de 21 de diciembre de 2010, confirmada por la del Tribunal Supremo a la que nos referimos en el texto, Carlos Alberto AMOEDO-SOUTO, «La desprotección judicial del Camino de Santiago», *Revista Española de Derecho Administrativo*, 155 (2012), pp. 195-199. Ya en relación con la Sentencia del Tribunal Supremo, José Manuel BANDRÉS SÁNCHEZ-CRUZAT, «Principios generales del Derecho. Confianza legítima. Irretroactividad de los actos administrativos. STS de 22 de enero de 2013», en José Manuel BANDRÉS SÁNCHEZ-CRUZAT y Luciano PAREJO ALFONSO (coords.), *Las sentencias fundamentales del Tribunal Supremo en materia contencioso-administrativa*, Iustel, Madrid: 2016, pp. 646-655; Antonio EMBID IRUJO, «La afección del Camino de Santiago en Aragón por la realización de obras hidráulicas. El caso del embalse de Yesa» y Agustín GARCÍA URETA, «Algunas consideraciones sobre el Camino de Santiago y el recrecimiento del embalse de Yesa», ambos en la obra colectiva, ya citada, *El Camino de Santiago y otros itinerarios*, pp. 779-801 y 803-823, respectivamente. En el mismo volumen, y sobre el tema que indica el título, Eloísa CARBONELL PORRAS, «La legitimación activa en defensa del Camino de Santiago», pp. 749-761.