



“El Camino de Santiago y otros itinerarios” constituye el Libro Homenaje que cuarenta profesores de distintas disciplinas jurídicas dedican al Prof. Dr. Enrique Gómez-Reino y Carnota, hoy Catedrático “ad honorem” de Derecho Administrativo de la Universidad de Santiago de Compostela.

Representa una obra de la máxima importancia e interés, más aún en Galicia, donde el Camino de Santiago representa un elemento clave de la dinamización económica, social, cultural y religiosa desde al menos el año 1993. De ahí que a lo largo de sus páginas se aborden distintos aspectos culturales, históricos, patrimoniales, urbanísticos, turísticos, medioambientales y de ocio relacionados con el Camino de Santiago, con el fin de ofrecer una visión panorámica del fenómeno en su conjunto, hasta ahora inédita en la literatura jurídica.

homenajes y congresos

[+]
DESCUENTO
E-BOOK

EL CAMINO DE SANTIAGO Y OTROS ITINERARIOS

Cultura, historia, patrimonio, urbanismo,
turismo, ocio y medio ambiente

LIBER AMICORUM
ENRIQUE GÓMEZ-REINO Y CARNOTA



978-84-9053-795-4



9 788490 537954

EL CAMINO DE SANTIAGO
Y OTROS ITINERARIOS



Coordinadores

JUAN RAMÓN FERNÁNDEZ TORRES
JESÚS PRIETO DE PEDRO
JOAN MANUEL TRAYTER JIMÉNEZ



XUNTA DE GALICIA tirant o blanch

EL CAMINO DE SANTIAGO Y OTROS ITINERARIOS

**Cultura, historia, patrimonio, urbanismo, turismo, ocio y
medio ambiente**

LIBER AMICORUM

ENRIQUE GÓMEZ-REINO Y CARNOTA

COMITÉ CIENTÍFICO DE LA EDITORIAL TIRANT LO BLANCH

MARÍA JOSÉ AÑÓN ROIG

Catedrática de Filosofía del Derecho de la Universidad de Valencia

ANA BELÉN CAMPUZANO LAGUILLO

Catedrática de Derecho Mercantil de la Universidad CEU San Pablo

JORGE A. CERDIO HERRÁN

Catedrático de Teoría y Filosofía de Derecho. Instituto Autónomo Tecnológico de México

JOSÉ RAMÓN COSSÍO DÍEZ

Magistrado de la Suprema Corte de Justicia de México

OWEN M. FISS

Catedrático emérito de Teoría del Derecho de la Universidad de Yale (EEUU)

LUIS LÓPEZ GUERRA

Magistrado en el Tribunal Europeo de Derechos Humanos

Catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad Carlos III de Madrid

ÁNGEL M. LÓPEZ Y LÓPEZ

Catedrático de Derecho Civil de la Universidad de Sevilla

MARTA LORENTE SARIÑENA

Catedrática de Historia del Derecho de la Universidad Autónoma de Madrid

JAVIER DE LUCAS MARTÍN

Catedrático de Filosofía del Derecho y Filosofía Política de la Universidad de Valencia

VÍCTOR MORENO CATENA

Catedrático de Derecho Procesal de la Universidad Carlos III de Madrid

FRANCISCO MUÑOZ CONDE

Catedrático de Derecho Penal de la Universidad Pablo de Olavide de Sevilla

ANGELIKA NUSSBERGER

Juez del Tribunal Europeo de Derechos Humanos. Catedrática de Derecho Internacional de la Universidad de Colonia (Alemania)

HÉCTOR OLÁSULO

Catedrático de Derecho Internacional Penal y Procesal de la Universidad de Utrech (Países Bajos)

LUCIANO PAREJO ALFONSO

Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad Carlos III de Madrid

TOMÁS SALA FRANCO

Catedrático de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social de la Universidad de Valencia

JOSÉ IGNACIO SANCHO GARGALLO

Magistrado de la Sala Primera (Civil) del Tribunal Supremo de España

TOMÁS S. VIVES ANTÓN

Catedrático de Derecho Penal de la Universidad de Valencia

RUTH ZIMMERLING

Catedrática de Ciencia Política de la Universidad de Mainz (Alemania)

Procedimiento de selección de originales, ver página web:

<http://www.tirant.net/index.php/editorial/procedimiento-de-seleccion-de-originales>

EL CAMINO DE SANTIAGO Y OTROS ITINERARIOS

Cultura, historia, patrimonio, urbanismo,
turismo, ocio y medio ambiente

LIBER AMICORUM

ENRIQUE GÓMEZ-REINO Y CARNOTA

Coordinadores

JUAN RAMÓN FERNÁNDEZ TORRES

JESÚS PRIETO DE PEDRO

JOAN MANUEL TRAYTER JIMÉNEZ



ESCOLA GALEGA
DE ADMINISTRACIÓN
PÚBLICA



galicia

tirant lo blanch

Valencia, 2014

Copyright © 2014

Todos los derechos reservados. Ni la totalidad ni parte de este libro puede reproducirse o transmitirse por ningún procedimiento electrónico o mecánico, incluyendo fotocopia, grabación magnética, o cualquier almacenamiento de información y sistema de recuperación sin permiso escrito de los autores y del editor.

En caso de erratas y actualizaciones, la Editorial Tirant lo Blanch publicará la pertinente corrección en la página web www.tirant.com (<http://www.tirant.com>).

Edita ESCOLA GALEGA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Rúa de Madrid, 2-4. Polígono de Fontiñas 15707 Santiago de Compostela, Tel. 981 54 60 40 - Fax 981 54 62; Web: <http://egap.xunta.es>

© Enrique Gómez-Reino y Carnota y otros

© TIRANT LO BLANCH
EDITA: TIRANT LO BLANCH
C/ Artes Gráficas, 14 - 46010 - Valencia
TELEF.: 96/361 00 48 - 50
FAX: 96/369 41 51
Email: tlb@tirant.com
<http://www.tirant.com>
Librería virtual: <http://www.tirant.es>
DEPÓSITO LEGAL: V-
ISBN: 978-84-
IMPRIME: Guada Impresores, S.L.
MAQUETA: Tink Factoría de Color

Si tiene alguna queja o sugerencia, envíenos un mail a: atencioncliente@tirant.com. En caso de no ser atendida su sugerencia, por favor, lea en www.tirant.net/index.php/empresa/politicas-de-empresa nuestro Procedimiento de quejas.

AUTORES

ALEGRE ÁVILA, Juan Manuel	LOPERENA ROTA, Demetrio
ARGULLOL I MURGADAS, Enric	LÓPEZ BENÍTEZ, Mariano
ARJONES GIRÁLDEZ, David	LÓPEZ RAMÓN, Fernando
BETANCOR RODRÍGUEZ, Andrés	MARTÍN REBOLLO, Luis
BREWER-CARÍAS, Allan R.	MARTÍN RETORTILLO-BAQUER, Lorenzo
CARBALLEIRA RIVERA, M ^a Teresa	MENÉNDEZ GARCÍA, Pablo
CARBONELL PORRAS, Eloísa	MUÑOZ MACHADO, Santiago
CARRO FERNÁNDEZ-VALMAYOR, José Luís	NOGUERA DE LA MUELA, Belén
CASARES MARCOS, Anabelén	PARADA VÁZQUEZ, Ramón
CASTELLS ARTECHE, José Manuel	PAREJO ALFONSO, Luciano
COSCULLUELA MONTANER, Luis	PRIETO DE PEDRO, Jesús
DÍEZ SÁNCHEZ, Juan José	QUINTANA LÓPEZ, Tomás
EMBID IRUJO, Antonio	REBOLLO PUIG, Manuel
EZEIZABARRENA SÁENZ, Xabier	RODRÍGUEZ-CAMPOS, Sonia
FERNÁNDEZ TORRES, Juan Ramón	SALOM PARETS, Aina
FORTES MARTÍN, Antonio	SUAY RINCON, José
GARCÍA RUBIO, María Paz	TOLIVAR ALAS, Leopoldo
GARCÍA URETA, Agustín	TRAYTER JIMÉNEZ, Juan Manuel
HUERGO LORA, Alejandro	TRIAS PRATS, Bartomeu
JIMÉNEZ-BLANCO CARRILLO, Antonio	VILLANUEVA CUEVAS, Antonio



Índice

Prólogo	15
Trayectoria académica y profesional de Enrique Gómez-Reino y Carnota....	19

LA DIMENSIÓN CULTURAL E HISTÓRICA

<i>El paisaje como bien cultural</i>	27
M ^a TERESA CARBALLEIRA RIVERA Profesora Titular Universidad de Santiago de Compostela	
<i>Un francés en la Navarra medieval del Camino de Santiago</i>	49
JOSÉ MANUEL CASTELLS ARTECHE Catedrático de Derecho Administrativo Universidad del País Vasco UPV/ EHU	
<i>El hospital de Santa Cristina de Somport</i>	57
LUIS COSCULLUELA MONTANER Catedrático de Derecho Administrativo	
<i>Libertad de creación artística y exceso de celo en la protección de la libertad religiosa (algunas reflexiones al hilo de la sentencia del juzgado de lo penal de Madrid de 8 de junio, en el caso de Javier Krahe)</i>	67
MARÍA PAZ GARCÍA RUBIO Catedrática de Derecho Civil Universidad de Santiago de Compostela	
<i>Cultura, publicidad y televisiones: notas sobre la sentencia del Tribunal Supremo de 8 de abril de 2011</i>	87
ANTONIO JIMÉNEZ-BLANCO CARRILLO DE ALBORNOZ Catedrático de Derecho Administrativo Universidad de Jaén	
<i>Pero, ¿No estuve casada?</i> (Asuntos “Serife Yigit c. Turquía” y “Muñoz Díaz c. España”, sentencias del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, 20.I.2009, 8.XII.2009 y 2.XI.2010).....	99
LORENZO MARTÍN RETORTILLO-BAQUER Catedrático de Derecho Administrativo Universidad Complutense de Madrid	
<i>Las reliquias como símbolo político</i> <i>Argumento literario y problema jurídico</i>	151
SANTIAGO MUÑOZ MACHADO Catedrático Derecho Administrativo Universidad Complutense de Madrid	

<i>El estado liberal, Camino de Santiago en la cohesión económica, social y cultural de los españoles</i>	191
RAMÓN PARADA VÁZQUEZ Catedrático de Derecho Administrativo	
<i>Los itinerarios culturales como bienes del patrimonio mundial</i>	227
JESÚS PRIETO DE PEDRO Catedrático de Derecho Administrativo	
<i>Atribuciones sobre toponimia y Camino de Santiago en el Principado de Asturias</i>	241
LEOPOLDO TOLIVAR ALAS Catedrático de Derecho Administrativo Universidad de Oviedo	

LA DIMENSIÓN PATRIMONIAL

<i>La especial protección legal del Misteri D'Elx</i>	261
JUAN JOSÉ DíEZ SÁNCHEZ Catedrático de Derecho Administrativo Universidad de Alicante	
<i>Potestades públicas y prevalencia entre competencias autonómicas en el conflicto de Sigüen (Comentario a la sentencia del Tribunal Constitucional 6/2012, de 18 de enero)</i>	289
FERNANDO LÓPEZ RAMÓN Catedrático de Derecho Administrativo Universidad de Zaragoza	
<i>Proyección extraterritorial de las competencias autonómicas en materia de bienes culturales</i>	311
<i>Sobre la funcionalidad y los límites del conflicto de competencias (A propósito de la STC 6/2012: el caso de los bienes del Monasterio de Sigüen)</i>	311
LUIS MARTÍN REBOLLO JUAN MANUEL ALEGRE ÁVILA Catedráticos de Derecho Administrativo Universidad de Cantabria	
<i>La protección del patrimonio cultural subacuático en el marco de la gestión integrada de las zonas costeras</i>	333
PABLO MENÉNDEZ GARCÍA Catedrático de Derecho Administrativo. Universidad de Vigo DAVID ARJONES GIRÁLDEZ Área de Derecho Administrativo. Universidad de Vigo	
<i>La protección del patrimonio arqueológico frente a la realización de obras</i>	367
MANUEL REBOLLO PUIG Catedrático de Derecho Administrativo Universidad de Córdoba	

LA DIMENSIÓN URBANÍSTICA

- La formación del régimen jurídico de los caminos*..... 403
 ENRIC ARGULLOL I MURGADAS
 Catedrático de Derecho Administrativo Universitat Pompeu Fabra
- La ciudad colonial hispana en américa como patrimonio cultural de la humanidad: ensayo de un itinerario*..... 427
 ALLAN R. BREWER-CARÍAS
 Profesor de la Universidad Central de Venezuela
- La protección urbanística del Camino de Santiago, ayer y hoy* 459
 JUAN RAMÓN FERNÁNDEZ TORRES
 Catedrático de Derecho Administrativo
 Universidad Complutense de Madrid
- La recuperación de los caminos públicos. Reflexiones actuales sobre las potestades de defensa de los bienes demaniales*..... 483
 ALEJANDRO HUERGO LORA
 Catedrático de Derecho Administrativo Universidad de Oviedo

LA DIMENSIÓN TURÍSTICA

- El régimen de la acampada itinerante y su eventual práctica en el Camino de Santiago*..... 509
 ANTONIO FORTES MARTÍN
 Profesor Titular de Derecho Administrativo Universidad Carlos III de Madrid
- Turismo y patrimonio cultural en la conformación jurídica de las celebraciones de la semana santa* 533
 MARIANO LÓPEZ BENÍTEZ
 Catedrático de Derecho Administrativo Universidad de Córdoba
- Cuestiones suscitadas por la transposición de la directiva de servicios en el sector turístico: una reflexión general* 559
 BELÉN NOGUERA DE LA MUELA
 Profesora Titular de Derecho Administrativo Universidad de Barcelona
- El fomento del turismo cultural desde el sector público del estado: el caso de la red de paradores*..... 579
 SONIA RODRÍGUEZ-CAMPOS
 Profesora Titular de Derecho Administrativo de la Universidad de Vigo
 Directora de la Escuela Gallega de Administración Pública

<i>El Camino de Santiago y las rutas turísticas temáticas como instrumentos de cohesión económica, social y cultural</i>	603
ANTONIO VILLANUEVA CUEVAS	
Profesor Asociado Universidad de Castilla-La Mancha	

LA DIMENSIÓN AMBIENTAL

<i>Deberes, deber de conservar y deber de prevenir en el marco de la protección ambiental ..</i>	625
ANDRÉS BETANCOR	
Catedrático de Derecho Administrativo Universidad Pompeu Fabra	

<i>Río + 20 (1992-2012)</i>	
<i>El reto del desarrollo sostenible: notas para una visión crítica</i>	659
DEMETRIO LOPERENA	
Catedrático de Derecho Administrativo (UPV/EHU)	
XABIER EZEIZABARRENA	
Profesor de Derecho Administrativo (UPV/EHU)	

<i>La evaluación del impacto ambiental de las minas</i>	677
TOMÁS QUINTANA LÓPEZ	
Catedrático de Derecho Administrativo Universidad de León	
ANABELÉN CASARES MARCOS	
Profesora Titular de Derecho Administrativo Universidad de León	

<i>El parque regional de la Cuenca Alta del Manzanares, reserva de la biosfera presente en el Camino de Santiago</i>	705
JUAN MANUEL TRAYTER JIMÉNEZ	
Catedrático de Derecho Administrativo Universitat de Gerona	
AINA SALOM PARETS	
Profesora Ayudante Doctor Universidad de las Islas Baleares	

<i>Serra de Tramuntana: del espacio natural al paisaje cultural</i>	723
BARTOMEU TRÍAS PRATS	
Profesor Adjunto	
Universidad de las Illes Balears	

LA DIMENSIÓN JURÍDICA

<i>La legitimación activa en defensa del Camino de Santiago*</i>	747
ELOÍSA CARBONELL PORRAS	
Catedrático de Derecho Administrativo Universidad de Jaén	

<i>Algunas reflexiones sobre la protección jurídica del Camino de Santiago</i>	761
JOSÉ LUÍS CARRO FERNÁNDEZ-VALMAYOR	
Catedrático de Derecho Administrativo Universidad de Santiago de Compostela	

<i>La afeción aL Camino de Santiago en Aragón por la realización de obras hidráulicas. El caso del recrecimiento del embalse de Yesa.....</i>	777
ANTONIO EMBID IRUJO Catedrático de Derecho Administrativo Universidad de Zaragoza (España)	
<i>Algunas consideraciones sobre EL Camino de Santiago y el recrecimiento del embalse de Yesa.....</i>	801
AGUSTÍN GARCÍA URETA Catedrático de Derecho administrativo Universidad del País Vasco	
<i>La acción pública de recuperación del Camino de Santiago y algunas cuestiones jurídico-administrativas de interés suscitadas con ocasión de los conflictos por ella generados.....</i>	823
LUCIANO PAREJO ALFONSO Catedrático de Derecho Administrativo Universidad Carlos III de Madrid	
<i>La ejecución de las resoluciones judiciales en el campo del urbanismo. Planteamiento general y últimas aportaciones a la luz de un caso emblemático (comentario a la STS de 28 de diciembre de 2011)</i>	841
JOSE SUAY RINCÓN Catedrático de Derecho Administrativo Universidad de Las Palmas de Gran Canaria Magistrado del Tribunal Supremo	

La protección urbanística del Camino de Santiago, ayer y hoy

JUAN RAMÓN FERNÁNDEZ TORRES

*Catedrático de Derecho Administrativo
Universidad Complutense de Madrid*

SUMARIO: I. ENRIQUE GÓMEZ-REINO Y LA TUTELA URBANÍSTICA DEL CAMINO DE SANTIAGO. II. EL CAMINO DE SANTIAGO Y EL URBANISMO EN EL PASADO. III. EL CAMINO DE SANTIAGO Y EL URBANISMO EN LA ACTUALIDAD: SU TUTELA A TRAVÉS DE LA LEGISLACIÓN Y DEL PLANEAMIENTO TERRITORIAL Y URBANÍSTICO. 1. Primeros pasos. 2. La protección urbanística del Camino de Santiago en el marco constitucional. A. El fraccionamiento competencial como fuente de dificultades. B. La ordenación del Conjunto histórico del Camino de Santiago mediante Planes Especiales. 3. Balance. La necesidad de un nuevo enfoque en aras de la mejor tutela urbanística del Camino de Santiago.

“Entre los ríos, uno de los cuales se llama Sar y el otro Sarela, está situada la ciudad de Compostela. El Sar está al oriente, entre el Monte del Gozo y la ciudad; el Sarela está al poniente. Siete son las entradas y puertas de la ciudad. La primera entrada se llama Puerta Francesa. En esta ciudad suelen contarse diez iglesias...la décima, la de Santa María la Virgen está detrás de la de Santiago y tiene un acceso a la misma catedral, entre el altar de San Nicolás y el de la Santa Cruz...Cuando nosotros los franceses queremos entrar en la basílica del Apóstol, lo hacemos por la parte septentrional, ante cuya entrada está, junto al camino, el hospital de peregrinos pobres de Santiago y después, más allá del camino, un atrio...pavimentado de piedra donde, entre los emblemas de Santiago, se venden a los peregrinos las típicas conchas, y hay allí para vender botas de vino, zapatos, morrales de piel de ciervo, bolsas, correas, cinturones y toda suerte de hierbas medicinales y demás drogas y otras muchas cosas. Los cambiadores, los hospederos y otros mercaderes están en el camino francés (*“Guía del Peregrino”*, libro V del *Codex Calixtinus*, capítulo IX, “De la calidad de la ciudad y basílica de Santiago, Apóstol de Galicia. Calixto Papa, y Aymerico canciller”).

I. ENRIQUE GÓMEZ-REINO Y LA TUTELA URBANÍSTICA DEL CAMINO DE SANTIAGO

Quienes tenemos el honor de disfrutar de la amistad incondicional e incondicionada del Profesor Enrique Gómez-Reino sabemos de su pasión por su tierra y de forma específica por el Camino de Santiago. Esa pasión le ha llevado a liderar o impulsar distintas iniciativas dirigidas a poner el

foco de interés en el Camino de Santiago y llamar la atención sobre la exigencia imperiosa de una tutela eficaz, sobre todo desde los puntos de vista urbanístico e histórico-artístico. Entre dichas actividades se cuentan la dirección y organización de una Jornada sobre “*La protección Urbanística de los Caminos de Santiago*” celebrada en Santiago de Compostela el 26 de noviembre de 1999, en la sede de la Xunta de Galicia de San Caetano, con motivo del “Xacobeo’99”, en la que intervinieron junto a él ni más ni menos que los Profesores Doctores Alejandro Nieto García, José Ramón Parada Vázquez, Tomás Ramón Fernández Rodríguez, Jesús Leguina Villa, Francisco Sosa Wagner, José Luis Carro Fernández-Valmayor, Santiago Muñoz Machado, Luis Martín Rebollo, Fernando Sainz Moreno, Fernando López Ramón, Enrique Argullol i Mugadas, Leopoldo Tolivar Alas, José María Baño León e Iñaki Aguirreazkuenaga Zigorraga.

Esa misma preferencia e inclinación se las transmite a sus discípulos, prueba de lo cual es la lectura de la tesis a principios del año 2000 sobre “El Camino de Santiago como bien de interés cultural”, defendida por la Profesora M^a. Belén Bermejo López, ante un Tribunal formado por los Profesores Doctores José Ramón Parada Vázquez, Fernando Sainz Moreno, Fernando López Ramón, José Luis Carro Fernández-Valmayor y Konrad Arnold, que desemboca más tarde en la publicación de una monografía intitulada “El Camino de Santiago como bien de interés cultural: análisis en torno al estatuto jurídico de un itinerario cultural”¹.

Nos llega ahora el turno a compañeros y amigos de compartir esa misma pasión, participando en el homenaje al muy querido Enrique Gómez-Reino. ¡Y qué mejor modo de hacerlo que centrando la atención en la protección urbanística del Camino de Santiago, tal como hiciera el homenajeado algunos años atrás!

No se trata sólo de una elección personal, guiada únicamente por el afecto y la amistad que me unen a Enrique Gómez-Reino. Siendo incontablemente así, la elección cuenta además con una inequívoca justificación objetiva, en razón de las múltiples implicaciones urbanísticas y territoriales provenientes de la diversidad de actividades que se originan y despliegan alrededor del Camino de Santiago, así como de las distintas iniciativas y proyectos que se derivan de su extraordinaria capacidad de atracción.

¹ Xunta de Galicia, 2010.

II. EL CAMINO DE SANTIAGO Y EL URBANISMO EN EL PASADO

Las implicaciones, urbanísticas y territoriales del Camino de Santiago, qué duda cabe, no representan un fenómeno puramente contemporáneo, que esté propiciado o alentado por el proceso de renovación y revitalización de la conmemoración del año santo jacobeo a partir de 1993². Tampoco constituye un fenómeno homogéneo, único y de carácter unidireccional. Es sabido que ya desde el siglo XI, cuando las peregrinaciones compostelanas adquieren renombre internacional, en especial en Francia, surgen importantes interacciones entre aquéllas y las zonas surcadas por el Camino de Santiago.

El Profesor Luis García de Valdeavellano explica con todo detalle que son las necesidades de los peregrinos, materiales y religiosas, las que reclaman la construcción de centros de culto (iglesias, catedrales y monasterios) y, junto a ellos, de hospitales y albergues, lo que contribuye a dinamizar la economía y al surgimiento de burgos, en tanto que núcleos de población urbana de vocación preponderantemente mercantil y artesana, diferentes de las demás ciudades castellanas de la zona de las extremaduras³. “No hay

² Precisamente en octubre de 2011 fue organizada en Santiago de Compostela una exposición en conmemoración de la recuperación del año santo jacobeo intitulada “Xacobeo, 20 años de camino”. A este propósito, son significativas las estimaciones realizadas en vísperas del Xacobeo 2010 por parte del Servicio de Estudios Económicos del BBVA sobre su impacto en la economía regional. Medido en función del incremento del gasto turístico de los no residentes y del correspondiente a la inversión pública, el BBVA calculaba un incremento del PIB regional entre 5 y 6 décimas en 2010, 2 décimas en 2011 y 1 décima en 2012, ni más ni menos.

Piénsese además que no es un fenómeno privativo de la Comunidad Autónoma de Galicia. Baste un ejemplo: con respaldo explícito en el Decreto 14/2000, de 25 de enero, por el que se califica como Bien Cultural, con la categoría de Conjunto Monumental, el Camino de Santiago en Euskadi, el Gobierno vasco aprueba en septiembre de 2009 un “Plan Director para el desarrollo y promoción cultural y turística de los dos Caminos de Santiago a su paso por Euskadi”.

³ Vid. Luis GARCÍA DE VALDEAVELLANO, *“Los orígenes de la burguesía en la España medieval”*, Espasa-Calpe, Madrid, 1969, págs. 177 y ss. (en especial los capítulos II [“Las ciudades, los Burgos y la formación de la burguesía medieval”], III [“Ciudades y castros”], V [“Las peregrinaciones a Santiago, los francos y la formación de los burgos en España”], VI [“Ciudades y burgos del Camino de Santiago. De Roncesvalles a Burgos”] y VII [“Ciudades y burgos del Camino de Santiago. De Burgos a Compostela”]; del mismo autor, *“Señores y burgueses en la Edad Media hispana”*, Real Academia de la Historia, Madrid, 2009, que en realidad es una reedición de su obra prologada por el Profesor Gonzalo Anes. Recuérdese que la tesis del Profesor García de Valdeavellano se apoya en las valiosas aportaciones del Profe-

duda —abunda el Profesor Francisco Ruiz Gómez— de que las ciudades del Camino experimentaron cambios importantes como consecuencia del paso y, a veces, asentamiento de los peregrinos. Puentes, como en Puente la Reina, o alberguerías, como la de Santa María la Mayor de Nájera, promovieron el desarrollo de estas localidades”⁴.

Tanto es así que ello determina una morfología muy característica de las ciudades que florecen a lo largo del Camino de Santiago, que las hace distintas de las demás ciudades medievales. Como señala el Profesor Fernando Chueca Goitia, con respaldo expreso en los estudios de Pierre Lavedan⁵, Luigi Piccinato⁶ y Robert E. Dickinson⁷, que propugnan un análisis morfológico de las ciudades (la forma y el plano por una parte, y el plano parcelario por otra),

“en la constitución de las pequeñas ciudades o villas medievales no puede perderse de vista la fuerza de atracción que ejercen los grandes monumentos, focalizando la estructura toda de la ciudad. La mayoría de las veces por su prestigio religioso, al que se une, reforzándolo, su valor estético, este tipo de edificios sobresalientes, catedra-

sor de Historia Medieval José María LACARRA Y DE MIGUEL (vid., en particular, *“El desarrollo urbano de las ciudades de Navarra y Aragón en la Edad Media”*, Zaragoza, 1950, con reedición de la Diputación General de Aragón, 1991; y en colaboración con Luis VÁZQUEZ DE PARGA y Juan URÍA RIN, *“Las peregrinaciones a Santiago de Compostela”*, Madrid, 1948-1949, reeditado en Pamplona en 1992). Me abstengo de entrar en el sugestivo análisis de otros tipos de influencias del Camino de Santiago, como en lo relativo a la difusión de la cultura del Románico a lo largo de su ruta [vid. a este propósito, p.e., Serafín MORALEJA ÁLVAREZ, *“Artistas, patronos y público en el arte del Camino de Santiago”*, Compostellanum XX (1985), 3-4, págs. 395-430] y del comercio y sus vínculos con los cambios en el régimen de propiedad. Sobre este punto, Francisco RUIZ GÓMEZ afirma que “...hasta tal punto que el camino se convirtiera en fuente del derecho, en origen de nuevas normas jurídicas que facilitaron el desarrollo social” (vid. *“El Camino de Santiago: circulación de hombres, mercancías e ideas”*, publicado en la obra colectiva coordinada por José Ignacio DE LA IGLESIA DUARTE “IV Semana de Estudios Medievales: Nájera, 2 al 6 de agosto de 1993”, 1994, págs. 167-188, en especial pág. 179; con anterioridad, Elías VALIÑO SAMPEDRO, *“El Camino de Santiago: estudio histórico-jurídico”*, Servicio de Publicaciones de la Diputación Provincial de Lugo, Lugo, 3ª ed., 2000).

⁴ Vid. Francisco RUIZ GÓMEZ, *“El Camino de Santiago: circulación de hombres, mercancías e ideas”*, cit., pág. 180.

⁵ Vid. *“L’ architecture française”*, Larousse, París, 1944; y del mismo autor, en colaboración con Jean HUGUENEY, *“L’ urbanisme au Moyen Age”*, Arts et métiers graphiques, París, 1974.

⁶ Vid. *“Urbanistica medioevale”*, Florencia, 1943.

⁷ Vid. *“The West European City”*, Londres, 1951.

les, grandes abadías, santuarios de peregrinación, etc, son decisivos en la morfogénesis de la ciudad medieval. Así lo explica Pierre Lavedan. En la organización del plano se 'afirman dos ideas directrices, envolvimiento y atracción. Envolvimiento por una serie de casas de un edificio particularmente precioso, sea por su valor moral, sea por su solidez material en vista de la defensa; en general, la iglesia. Atracción de la circulación por este edificio y nacimiento de una serie de vías dirigidas a él. Se tiende así a un tipo de plano que los urbanistas llaman *radioconcéntrico*, es decir, hecho de radios y de círculos, como la tela de araña'.

El número de ciudades radioconcéntricas en el Occidente medieval es vastísimo, desde las que reflejan perfectamente el tipo a las que las que lo hacen de una manera más aproximada, Bram, en Francia; Nordlingen, Fridnhausen y Haverlberg, en Alemania; Luigignano y Aversa, en Italia; Vitoria y Pamplona, en España, son ejemplos sobresalientes.

Sin embargo, la variedad de esquemas planimétricos de las ciudades medievales es inagotable, por la sencilla razón que no existen ideas previas y todas surgen con crecimiento natural y orgánico. Con ánimo de hacer una especie de clasificación, que no deja de ser ingenua, pero que pueda ayudar metodológicamente a ordenar la multiforme expresión planimétrica de la ciudad medieval, Luigi Piccinato ha definido así algunos tipos fundamentales. (a) *Ciudades lineales*. Son las formadas a lo largo de un camino como Stia, la antigua Stigia, ciudad italiana del siglo XI en la que el centro de la calle básica se ensancha formando una elegante plaza porticada. En España son muchas estas ciudades itinerantes formadas sobre todo a lo largo del camino de Santiago. Burguete, burgo de Roncesvalles, tiene aún, como tenía en la Edad Media una sola calle que coincidía con el camino de Santiago. Estella, Logroño, Santo Domingo de la Calzada y Burgos, aunque ampliadas y transformadas, todavía revelan su origen itinerante. La villa más típica entre todas las de este tipo es Castrogeriz, el *Castrum Sigerici*, donde un noble de estirpe goda, Segerico, alzó su castillo. Siguiendo la falda del cerro del Castillo se extiende una calle de más de un kilómetro de larga, arteria dorsal del pueblo. Otra típica villa de camino es Sarriá, en la provincia de Lugo...⁸.

⁸ Vid. Fernando CHUECA GOITIA, *Breve historia del urbanismo*, Alianza editorial, Madrid, 1968, págs. 98-99; asimismo, Julio CARO BAROJA, *Capítulo III. Los núcleos urbanos de la España cristiana medieval*, en AAVV., *Vivienda y Urbanismo en España*, Banco Hipotecario, Madrid, 1982, págs. 59-79. Siguiendo la misma clasificación de Luigi Piccinato, que diferencia las ciudades lineales del Camino de Santiago de las cruciales (como las bastidas —p.e., Puente la Reina o Nules), las nucleares, las radioconcéntricas, las topográficas o las dispuestas en Acrópolis (p.e., Vitoria, Toledo o Laguardia), resulta de sumo interés la lectura del trabajo de José María DE AZCARATE RISTORI intitulado *Aspectos generales del Urbanismo medieval*, en AAVV., *Las formas del poblamiento en el Señorío de Vizcaya durante la Edad Media*, Diputación de Vizcaya, Bilbao, 1978, págs. 29-43; de modo más extenso, aunque en forma de manual, José María MEDIANERO HERNÁNDEZ, *Historia de las formas urbanas medievales*, Servicio de Publicaciones de la Universidad de Sevilla, Sevilla, 2004; y Jesús Angel SOLORZANO TELECHEA y Beatriz ARÍZAGA BOLOMBURU (coordinadores), *El fenómeno urbano medieval entre el Cantábrico y el Duero: revisión historiográfica y propuestas de estudio*, Asociación de Jóvenes Historiadores de Cantabria, Santander, 2002.

Siguiendo idéntico planteamiento metodológico, pero sirviéndose además de datos obtenidos de los planos parcelarios, el arquitecto y director de investigación del *Centre National de la Recherche Scientifique* en el *Centre de Recherche Historique* Jean Passini observa que la estructura de los espacios urbanos a lo largo del Camino de Santiago en la Edad Media se halla bajo una influencia muy destacada de las actividades vinculadas al mismo⁹. Es más, el autor afirma que el Camino de Santiago ejerce un rol decisivo en la organización del territorio, toda vez que coadyuva de forma sustancial a la jerarquización de una población dispersa, herencia del siglo X.

Identifica como formas más sencillas de asentamientos poblacionales a lo largo del Camino de Santiago los hospitales y los albergues erigidos en lugares montañosos y de difícil travesía. Son pequeños monasterios construidos a comienzos del siglo XI en las proximidades del Camino de Santiago los que

⁹ Vid. al respecto, entre otras, las obras de Jean PASSINI “*Morphologie et évolution de quelques villes du Chemin de Saint-Jacques de Compostelle*”, *Mélanges de la Casa de Velázquez* (1980)16, págs. 113-124; “*Chemin de Saint-Jacques-de-Compostelle et stratification urbaine de Nájera*”, 2º Simposio de Urbanismo e Historia Urbana, Madrid, 1982, *Revista de la Universidad Complutense* (1985)XXIV, tomo II, págs. 765-778; “*Villes médiévales du chemin de Saint-Jacques-de-Compostelle (de Pampelune à Burgos). Villes de fondation et villes d’origine romaine*”, eds. *Recherche sur les Civilisations*, A.D.P.F., Mémoire n° 47, 183, París, 1984; “*Aragón: los núcleos urbanos del Camino de Santiago*, Diputación General de Aragón”, Zaragoza, 1988; “*Parcellaire et space urbain médiéval: les villes du Chemin de Saint-Jacques-de-Compostelle*”, en AAVV., “*Morphologie urbaine et parcellaire*”, *Collection Espaces*, Colloque d’Arc-et-Senans, 28-29 octobre 1985, P.U. Vincennes, 1988, pgs. 197-206; “*La structure urbaine de Jaca aux XI^e et XII^e siècles*”, *Mélanges de la Casa Velázquez* (1988)24, págs. 71-98; “*Identification du chemin de Saint-Jacques-et territoire*”, en AAVV., “*Territorio y entorno del Camino de Santiago*”. Congreso Internacional, Pamplona, 16-18 abril 1991, Pamplona, 1991, Peregrino 22, págs. 1-3; “*Morfología urbana de las poblaciones del Camino de Santiago*”, en Juan Ignacio Ruiz de la Peña Solar (coordinador), “*Las peregrinaciones a Santiago de Compostela y San Salvador de Oviedo en la Edad Media: Actas del Congreso Internacional celebrado en Oviedo del 3 al 7 de diciembre de 1990*”, Principado de Asturias, Oviedo, 1993, págs. 257-268; “*El Camino de Santiago: itinerarios y núcleos de población*”, Ministerio de Obras Públicas y Transportes, Madrid, 1993 (cuenta con una edición en francés de Maisonneuve & Larose, de 1993); “*Aragón, el camino a Santiago: patrimonio edificado*”, Casa de Velázquez-Diputación General de Aragón, Zaragoza, 1993; “*El espacio urbano a lo largo del Camino de Santiago*”, en AAVV., “*El Camino de Santiago y la articulación del espacio hispánico: XX Semana de Estudios Medievales, Estella, 26 a 30 de julio de 1993*”, Gobierno de Navarra, Pamplona, 1994, págs. 247-270; y “*Estructura de los espacios urbanos a lo largo del Camino de Santiago en la época medieval*”, en “*El Camino de Santiago y la sociedad medieval: actas de la Reunión Científica: Logroño, 12-13 de abril de 1999*”, Instituto de Estudios Riojanos - Ayuntamiento de Logroño, Logroño, 2000, págs. 31-46.

originan la formación de aldeas de acogida de peregrinos y mercaderes. Al mismo tiempo, aparecen numerosas villas nuevas a lo largo del Camino de Santiago.

Tanto es así que Jean Passini define tres fases en el desarrollo urbanístico de las villas pequeñas (o, sea, de aquéllas dotadas de un núcleo urbano inicial, denominado “burgo” o “barrio”, que se extiende entre doscientos y trescientos cincuenta metros y está integrado por parcelas cuyas dimensiones son fijadas por la autoridad que asume la partición de la superficie, que el rey o el abad del monasterio entrega para su poblamiento, y en la que puede existir una iglesia superpuesta a la parroquia —p.e., Cacabelos, Molinaseca o Redecilla del Camino), y de las villas medias. Respecto de estas últimas, el autor distingue a su vez dos variantes: por un lado, las villas medias constituidas por dos burgos o dos parroquias, o bien dos barrios al menos, que se alinean a lo largo del Camino de Santiago, de suerte que disponen de una estructura lineal cuyo punto de anclaje es la iglesia o catedral y su eje principal dicho Camino (p.e., Santo Domingo de la Calzada, Puente la Reina y Puerto Marín); y, por otro, las villas medias complejas en cuanto cuentan con más de dos burgos con una disposición diferente (p.e., Estella y Sangüesa).

Pues bien, las fases de desarrollo urbanístico de dichos espacios urbanos son los siguientes, a juicio de Jean Passini:

- en un primer momento, durante la segunda mitad del siglo XI se eligen determinados emplazamientos que están vinculados a la protección de los peregrinos en su andadura y a la creación de villas— etapas (p.e., Estella y Puerto Marín), desarrollándose como pequeños núcleos poblacionales situados entre un puente y una colina, ocupada por una torre o un castillo;
- la segunda fase que se extiende durante el siglo XII, significa una prolongación del proceso inicial, caracterizándose por un desarrollo urbano más planificado (p.e., Puente la Reina, Molinaseca o Villafranca del Bierzo); y
- la tercera fase surge a finales del siglo XII, con el nacimiento de un modelo urbano planificado, descrito e incluso ordenado en distintos fueros. Es especialmente ilustrativo el fuero de Viana, villa fundada en 1219, porque precisa el lugar en el que se inicia el trazado de la vía, así como las medidas de las parcelas. Se trata de un modelo de parcelación en hilera que se plasma en distintos núcleos fortificados medievales del siglo XIII, bien con una forma simple (p.e., Aguilar de Codes), o bien con una forma compleja (p.e., Viana).

Lo expuesto revela sin mayores esfuerzos los vínculos tan estrechos existentes durante la Edad Media entre el Camino de Santiago y los asentamientos de población por los que discurre, hasta el punto de determinar o en su caso condicionar su surgimiento y formación, así como su estructura y morfología, su desarrollo y expansión y, en definitiva, su suerte durante largos periodos de la historia, que en algunos casos concretos se prolongan hasta la actualidad, tal como acreditan distintas investigaciones emprendidas en el curso de los últimos años por historiadores (en particular, los historiadores del derecho), arquitectos y arqueólogos, entre otros especialistas.

Hora es, pues, de analizar el nexo en la actualidad entre el Camino de Santiago y el urbanismo, y muy en especial su protección por medio de la legislación y el planeamiento territorial y urbanístico.

III. EL CAMINO DE SANTIAGO Y EL URBANISMO EN LA ACTUALIDAD: SU TUTELA A TRAVÉS DE LA LEGISLACIÓN Y DEL PLANEAMIENTO TERRITORIAL Y URBANÍSTICO

1. *Primeros pasos*

El punto de arranque ha de ser el Decreto 2224/1962, de 5 septiembre, por el que se declara Conjunto histórico-artístico el Camino de Santiago y se crea su Patronato¹⁰. La declaración comprende, primero, los lugares, edificios

¹⁰ En rigor, esta norma se dicta después de que la Real Academia de Historia eva-cúe dictamen sobre la solicitud del Ayuntamiento de Sahagún de declaración (y restauración) del Camino de Santiago (desde Roncesvalles) como Monumento nacional. En su dictamen de 28 de mayo de 1962, la Real Academia de Historia manifiesta su rechazo de la petición:

“Ante todo, esta Academia manifestó su perplejidad e incluso no comprender los términos de la solicitud.

Ninguna de las cuatro acepciones de la palabra “Monumento” contenidas en el artículo correspondiente a esta palabra en el Diccionario de la Real Academia Española puede ser aplicada a los centenares de leguas del histórico, glorioso y complejo viario; e, incluso, resulta menos comprensible lo referente al proyecto de restauración.

La profusa bibliografía referente al camino a Compostela, que inicia el libro IV del Codex Calixtinus por los años 1149 y que alcanza en nuestro siglo publicaciones tan doctas como los de Miss Goddard King, Kingsley Porter, y Lacarra, Uría y Vázquez de Parga, suministra cuantas noticias se necesitan para el conocimiento del recorrido; pero también muy abundantes para hacer ver que, más que un camino, tal como la palabra corrientemente la

y parajes conocidos y determinados actualmente y todos aquellos otros que en lo sucesivo se fijen y delimiten por el nuevo Patronato creado *ad hoc*; segundo, la tutela a través del Ministerio de Educación Nacional; tercero, un régimen basado en la estricta observancia de las Leyes del Tesoro Artístico, municipal y de Ensanche de poblaciones; y, cuarto, la atribución de la gestión (en concreto, la delimitación, vigilancia, conservación, desarrollo y administración) a un Patronato Nacional y, en su caso, a Patronatos provinciales y locales.

Lo cierto es que dicha declaración suscita varias observaciones, en línea con lo ya expuesto por el Profesor Tomás Ramón Fernández en el prólogo de esta obra¹¹:

define, era una faja, de anchura muy variable, dentro de la cual cabía que escogiese el peregrino rutas y paradas. Había desde luego, puentes y puertos de montaña de paso obligado, y los peregrinos se detenían en algunos lugares, importantes por sus edificios, por sus reliquias santas, o donde existían hospitales u hospederías. Pero de esto a un itinerario fijo, a una ruta continuada, reconstruible y kilometrada hay un abismo, y, por otra parte, no se alcanza qué resultado devoto, cultural ni práctico cabría conseguir...”

Lo más interesante del dictamen, empero, es la propuesta alternativa de la utilización de la técnica planificadora para alcanzar el objetivo de la petición que lo origina:

“Para obtener unos y otros entiende esta Real Academia que de la solicitud del Ayuntamiento de Sahagún y de las peticiones, concordantes en lo fundamental, de León, de Oviedo, de Astorga, de Estella, y el escrito de miras muy amplias y a la vez concretas del Sr. Director General de Relaciones Culturales, titulado “Queremos restaurar nuestro Camino de Santiago”, pudiera deducirse la iniciativa de la Comisión Central de Monumentos dirigida a la Academia para que, con su autoridad, pidiese al Gobierno que por los Ministerios de Educación Nacional, Obras Públicas e Información y Turismo se elabore un plano conjunto, que incluyese: el cuidado y reparación de los edificios (iglesias y antiguos hospitales) del Camino, aún aquellos hasta ahora no protegidos por el Patrimonio Artístico, la mejora y reparación urgente de las carreteras en la zona o faja por donde discurría el Camino y su señalización conveniente, según en algunas provincias se ha iniciado; y, por fin, la habilitación de hospedajes en construcciones viejas o de nueva planta; y, al propio tiempo, la edición y divulgación de libros y folletos para el conocimiento de cuanto supuso en la historia de la cultura y del arte de Europa el Camino de Santiago y los restos de que de él permanecen.

Estima esta Real Academia que un plan global, más o menos semejante al propuesto, satisfaría los deseos y designios expresados más eficazmente que con declarar Monumento Nacional un camino, término de incongruencia patente”.

¹¹ Vid. más en detalle, Fernando LÓPEZ RAMÓN, “La protección jurídica del Camino de Santiago en Aragón”, Revista Galega de Administración Pública (1993)3, págs. 149-162.

- primero, la singularidad, la extensión y la indeterminación del Conjunto histórico-artístico en cuestión;
- segundo, la ausencia de delimitación del mismo, con los consiguientes problemas¹²;
- tercero, la ignorancia de la existencia de la Ley del Suelo y Ordenación Urbana de 12 de mayo de 1956 y de sus técnicas específicas;
- cuarto, la ausencia de personalidad jurídica del Patronato Nacional y de definición de sus competencias y prerrogativas; y,
- quinto, la consecuencia jurídica de la remisión a la legislación del Tesoro Artístico (en rigor, a la Ley de 13 de mayo de 1933, sobre Defensa, Conservación y Acrecentamiento del Patrimonio Histórico-Artístico), que no es otra sino el sometimiento a la autorización discrecional de la Dirección General de Bellas Artes de cualesquiera obras que se realicen en el ámbito del conjunto histórico-artístico.

En cualquier caso, la declaración del Camino de Santiago como Conjunto histórico-artístico representa un hito en el proceso de tutela en el que se involucran de forma paulatina todas las Administraciones públicas investidas de competencias en la materia¹³.

2. La protección urbanística del Camino de Santiago en el marco constitucional

A. El fraccionamiento competencial como fuente de dificultades

Debe esperarse hasta la restauración del régimen constitucional para que el Camino de Santiago y, con él, la preocupación por su protección efectiva, adquieran un nuevo impulso¹⁴. Por un lado, los Ministerios de

¹² Recuérdese que a tales efectos en los años 1963 y 1964 el Patronato del Camino de Santiago hace llegar un singular cuestionario, de obligado cumplimiento, a todas las poblaciones por las que discurre, con el fin de llevar a cabo su delimitación, iniciativa que se refleja en unos llamados folletos jacobeos editados por el Ministerio de Información y Turismo en su Noticiario Turístico en 1965, durante el mandato pues de Manuel Fraga Iribarne al frente del mismo.

¹³ Vid. sobre la materia, p.e., José Luis CARRO FERNÁNDEZ-VALMAYOR, “*El Camino de Santiago en la perspectiva jurídica*”, Revista Galega de Administración Pública (2001)27, págs. 15-49.

¹⁴ Vid. un repaso a los hitos más relevantes, p.e., en Francisco Javier SANZ LARRUGA, “*La protección jurídica del Camino de Santiago*”, en José LEIRA LÓPEZ-VIZOSO (coordinador), “O Camiño inglés e as rutas atlánticas de peregrinación a Com-

Obras Públicas y Urbanismo, Cultura y Transporte, Turismo y Comunicaciones firman con fecha de 8 de abril de 1987 un Convenio de cooperación para la recuperación y revitalización del Camino de Santiago, que se pretende “abierto” y base de una acción concertada de todas las Administraciones Públicas y entidades interesadas¹⁵. A partir de la constatación de su consideración como “un hecho geográfico y territorial que se proyecta en el tiempo y en el espacio, en evolución constante, cuya riqueza histórica y cultural debe no sólo conservarse, sino también ser difundida y potenciada”, el convenio resalta varias necesidades: primero, la rehabilitación material del Camino de Santiago, mediante el restablecimiento de su continuidad, su acondicionamiento para peatones, ciclistas, jinetes, etc., y la mejora de su accesibilidad y de su señalización; segundo, el robustecimiento de la infraestructura de alojamiento a lo largo del Camino y la rehabilitación y revitalización del patrimonio edificado; tercero, el fomento de la protección y regeneración del medio natural por el que discurre su itinerario, “con el fin de restablecer el equilibrio entre la explotación de los recursos y la identidad paisajística y territorial”; y, cuarto, la organización de intercambios culturales.

postela. II Aulas do Camiño”, Servicio de Publicaciones de la Universidad de La Coruña, La Coruña, 1997, págs. 141-174; asimismo, Juan RAPOSO ANEO y Luis Muiño Fidalgo, “*La protección jurídica del Camino de Santiago*”, en AAVV., “Estudios jurídicos sobre el Camino de Santiago”, Fundación Instituto Gallego de Estudios Autonómicos y Comunitarios, Santiago de Compostela, 1994, págs. 30-48.

¹⁵ Con fecha 22 de octubre de 1987, Navarra, La Rioja, Castilla y León y Galicia firman un acta de adhesión a aquel Convenio, en cuyo expositivo tercero señalan que

“coinciden en reconocer el decisivo papel que a aquéllas corresponde en la recuperación y revitalización del Camino de Santiago, especialmente en cuanto a las siguientes actuaciones, todas ellas recogidas en el texto del Convenio; la recuperación de la traza del Camino y mejora de accesos, red de carreteras y vías pecuarias; la restauración del Patrimonio Histórico-Artístico, en particular de aquellos monumentos religiosos o civiles de especial relevancia y vinculación con el Camino; la ordenación y explotación del Camino, tanto en lo referente al Patrimonio cultural como al edificado; la realización de programas culturales relacionados con el Camino; la rehabilitación de ciertos edificios para completar una red de albergues que faciliten su recorrido por los nuevos peregrinos; la señalización del Camino en forma que pueda ser transitado peatonalmente; o por medios no mecánicos de transporte”.

Recuérdese, por añadidura, que de forma coetánea a esta adhesión de las Comunidades Autónomas al Convenio interministerial de 8 de abril de 1987, el Consejo de Europa promueve la Declaración del Camino de Santiago como primer itinerario cultural europeo (23 de octubre de 1987).

Entre las actuaciones proyectadas, importa resaltar que la estipulación 6ª del convenio contempla la propuesta de ordenación y explotación del patrimonio natural y edificado del Camino de Santiago, la recuperación de su traza, la mejora de accesos a la red de carreteras y a las vías pecuarias, la restauración y rehabilitación del patrimonio histórico-artístico (“...en particular de aquellos monumentos religiosos o civiles de esencial relevancia y vinculación al Camino”), la creación o fortalecimiento de las infraestructuras culturales, el impulso de la inclusión del Camino de Santiago como bien natural y cultural en la Lista del Patrimonio mundial de la UNESCO¹⁶ y la rehabilitación de ciertos edificios con usos hoteleros.

Cuatro años más tarde se crea el Consejo Jacobeo mediante Real Decreto 153/1991, de 18 de octubre, en tanto que órgano de colaboración entre la Administración del Estado y las Comunidades Autónomas para las actuaciones que se proyecten relacionadas con el Camino de Santiago, dirigidas a su protección y recuperación, promoción y difusión cultural, conservación y restauración del patrimonio histórico-artístico, ordenación y promoción turística y asistencia a los peregrinos¹⁷.

Por otro lado, el propio reconocimiento explícito por parte del Convenio antedicho del fraccionamiento competencial en la materia¹⁸ pone de relieve las dificultades, técnicas en todo caso, existentes en la articulación

¹⁶ Anótese que mientras que la Comunidad Europea reconoce en su declaración de los Ministros de Cultura emanado de la reunión del Consejo de 17 de mayo de 1993 el Camino de Santiago como patrimonio cultural común europeo, la UNESCO lo declara patrimonio universal de la humanidad siete meses después, en detalle el 11 de diciembre de 1993. Once años más tarde, el Consejo de Europa ratifica su respaldo al Camino de Santiago como Gran Itinerario Cultural de Europa, al tiempo que le es concedido el premio Príncipe de Asturias de la Concordia 2004 “como lugar de peregrinación y de encuentro entre personas y pueblos que a través de los siglos, se ha convertido en símbolo de fraternidad y vertebrador de una conciencia europea”. Vid. al respecto, José Antonio CORRIENTE CÓRDOBA, *“El derecho y el Camino de Santiago”*, Aranzadi, Pamplona, 2007.

¹⁷ El Consejo Jacobeo es objeto de ulterior reorganización por medio de los Reales Decretos 1095/1997, de 4 de julio, y 1431/2009, de 11 de Septiembre. Vid. acerca del Consejo Jacobeo, Jorge FERNÁNDEZ-MIRANDA FERNÁNDEZ-MIRANDA, *“El Consejo Jacobeo y la protección jurídica del Camino de Santiago”*, Patrimonio Cultural y derecho (2010)14, págs. 135-169.

¹⁸ Vid. sobre esta materia, José Luis MEILÁN GIL, *“La regulación jurídica del “Camino de Santiago” desde la perspectiva del Estado autonómico”*, en AAVV., “Estudios jurídicos sobre el Camino de Santiago”, Fundación Instituto Gallego de Estudios Autonómicos y Comunitarios, Santiago, 1994.

efectiva de mecanismos de protección urbanística del Camino de Santiago como Conjunto histórico-artístico. Sin embargo, dichos obstáculos no son insuperables, como se pone de relieve a continuación.

En primer lugar, cada Comunidad Autónoma es competente para delimitar el tramo del Camino de Santiago que discurre por su territorio. Nada de particular reviste ello. Eso es precisamente lo que ha de hacerse en rigor, al tratarse de un itinerario tan largo que requiere un conocimiento específico y preciso de la concreta realidad física de cada lugar y de su ordenación jurídica (p.e., la clasificación y la calificación del suelo).

Así lo entiende la Comunidad Foral de Navarra, pionera en este punto, en sus Decretos Forales 107/1988, de 8 de abril, y 290/1988, de 14 de diciembre, por los que se delimita (provisional y luego definitivamente) el Camino de Santiago a su paso por Navarra y se establece su régimen de protección urbanística¹⁹. El Decreto 290/1988 insta, “sin perjuicio de lo dispuesto en la legislación del patrimonio histórico”, un régimen provisional específico de protección urbanística aplicable a los terrenos clasificados como suelo urbanizable no programado y suelo no urbanizable. Dicho régimen está basado en

- prohibiciones (p.e., el tráfico rodado de vehículos de motor en el espacio ocupado por el Camino, salvo excepciones contadas);
- limitaciones a través de la imposición de una servidumbre de tres metros y de una franja de protección del entorno de treinta metros, medidos ambos desde el borde exterior del Camino, dentro de cuyos márgenes están vedadas numerosas actividades (la explotación minera, la extracción de gravas y arenas, las canteras y los cortes a hecho, la construcción sin matices —salvo la relacionada con infraestructuras), así como nuevas alineaciones, incrementos de la edificabilidad, parcelaciones y agregaciones;
- la atribución a la Comunidad Foral de una potestad para ordenar el espacio comprendido en la zona de servidumbre y alledaña, incluido el de las explotaciones agrarias afectadas por el Camino de Santiago;
- obligaciones positivas (la reposición del trazado del Camino en caso de afectación por proyectos de infraestructuras y procesos de concentración parcelaria);

¹⁹ Vid. en este punto, Martín María RAZQUIN LIZARRAGA, “El Camino de Santiago en Navarra: notas jurídicas”, *Revista Jurídica de Navarra* (1993)15, págs. 257-270.

- la intervención preceptiva de la Comunidad Foral en los procedimientos de otorgamiento de licencias municipales o concejiles;
- la declaración de interés social y necesidad de ocupación a efectos expropiatorios, de ocupación temporal o de imposición (o modificación) de servidumbres, implícita en la delimitación física del Camino, o la atribución a los bienes y derechos adquiridos por expropiación de la condición de bienes demaniales afectos al uso general;
- la incorporación efectiva en las determinaciones y documentos del planeamiento local y comarcal de la delimitación física del Camino de Santiago y de sus medidas de protección; e, incluso,
- la tipificación —sorprendente por manifiestamente contraria al artículo 25.1 de la Constitución Española— de infracciones específicas y la definición de un concreto régimen “disciplinario” (sic).

Se trata de una primera aproximación normativa desde el único enfoque posible en mi opinión, que es, sin duda, por ello mismo muy ilustrativa. No obstante, el propio tratamiento dado por ambos reglamentos forales sugiere ya entonces la conveniencia de precisar con carácter general los criterios de delimitación y las técnicas de protección del espacio delimitado.

Esta primera regulación está muy presente en la Ley que la Comunidad Autónoma de Galicia²⁰ impulsa ocho años más tarde, porque muchas de sus reglas provienen de los Decretos Forales 197/1988 y 290/1988, o cuando menos se inspiran en los mismos. En efecto, la Ley 3/1996, de 10 de mayo, de protección de los Caminos de Santiago, que tiene por objeto “la delimitación y regulación de la conservación, uso y diferentes niveles de protección de los tramos de los caminos de Santiago que discurren por Galicia” (artículo 1.1), establece un régimen que se sustenta sobre los siguientes pilares:

- primero, la demanialización del Camino, extensiva a los terrenos que ocupa y a sus elementos funcionales (es decir, los afectos a la conservación o servicio del mismo, esto es, áreas de descanso o de auxilio y atención médica de urgencia, señalizaciones, albergues de peregrinos y todos los demás de carácter complementario - artículos 2.2 y 9.2), catalogándose como bien de dominio público de carácter

²⁰ Vid. en general, Julián ALONSO GARCÍA, “La protección jurídica del Camino de Santiago en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Galicia”, EGA, Santiago de Compostela, 2000.

cultural y de categoría de territorio histórico (artículo 4), con destino de sendero peatonal (artículo 9), dotado de una anchura mínima de 3 metros (artículo 2.2) y cuya delimitación conlleva de forma implícita la declaración de interés social y de necesidad de ocupación a efectos expropiatorios, de ocupación temporal y de imposición de servidumbres (artículo 5.5);

- segundo, la definición de dos tipos de zonas de protección,
 - por una parte, unas zonas laterales integradas por dos franjas de terrenos a ambos lados del Camino de una anchura mínima de 3 metros desde su línea exterior en los que quedan limitados los usos y actividades supeditados a su compatibilidad con la conservación del mismo y a la obtención de una autorización autonómica (previo informe preceptivo del Comité Asesor del Camino de Santiago —artículo 12), salvo el establecimiento de campamentos, la acampada, las actividades constructivas (excepto únicamente las infraestructuras indispensables previstas en el artículo 3), las explotaciones propias de las carreteras y la tala de arboledas y el tráfico rodado fuera de los tramos urbanos, que quedan vedados (artículos 11.2 y 10). Los bienes existentes en tales zonas laterales de protección son susceptibles de ser expropiadas, considerándose implícita la declaración de interés social tanto cuando sean necesarios para conservar, reparar, ampliar o servir al Camino (artículo 14), como cuando se incumplan las obligaciones y prohibiciones contempladas en la Ley 3/1996 (artículo 15), y
 - por otra parte, una zona de protección del entorno integrada por dos franjas de 30 metros de anchura desde su límite exterior, en la que se admiten única y exclusivamente, previa obtención de autorización autonómica, aquellas actuaciones que “respondan a las características tradicionales de la zona y respeten los valores del Camino” (artículo 16.2), se prohíben por el contrario la instalación de “todo” tipo de publicidad, la explotación minera y la extracción de grava y arena (artículo 16.3), y, por último, se habilita a la Xunta para ordenar el espacio incluso de las explotaciones agrarias afectadas por el Camino (artículo 16.4);
- tercero, el establecimiento de un específico régimen de infracciones y sanciones (artículos 20-25); y, sobre todo,
- cuarto, la determinación de un conjunto de normas de directa aplicación, que como tales prevalecen sobre el planeamiento territorial y urbanístico, consistentes en

- el sometimiento de los planes urbanísticos a las reglas de la Ley 3/1996 referentes a las zonas laterales de protección ubicadas en tramos urbanos del Camino (artículo 6.3);
- la elaboración y aprobación preceptivas de un Plan especial de protección y promoción del Camino de Santiago, de ámbito regional y competencia autonómica, independiente de cualquier otra clase de plan y prevalente sobre los eventuales planes especiales de ordenación del Camino a su paso por los Municipios (artículo 17) y;
- la obligación de adaptación del planeamiento municipal (y, en su caso, provincial) a la Ley 3/1996 y a dicho Plan especial de protección y promoción del Camino de Santiago (artículo 18.1);
- la sujeción a un régimen de doble autorización administrativa (autonómica primero y municipal después) de las actividades autorizables afectantes al Camino, así como a sus zonas laterales de protección y de la protección del entorno (artículo 18.2); y
- la interdicción, categórica (“en todo caso”), de nuevas alineaciones y de incremento de edificabilidad tanto en las zonas laterales de protección como en la protección del entorno del Camino (artículo 18.3).

En segundo lugar, la ordenación del Camino de Santiago como Conjunto histórico-artístico remite a lo dispuesto por la Ley 16/1985, de 25 de junio, de Patrimonio Histórico Español, que —recuérdese— hace descansar la protección sobre la figura del Plan Especial, que los Ayuntamientos han de promover para los Conjuntos. La ausencia de iniciativa de los Ayuntamientos (es decir, la falta de elaboración de un Plan Especial de protección del Conjunto) determina el mantenimiento del sistema de doble autorización. Quiere ello decir que en tales circunstancias, de hecho, tiene lugar un desapoderamiento de los Municipios, toda vez que el control del Conjunto corresponde a la Administración autonómica.

A la inversa, la existencia de un Plan Especial implica la suficiencia de la licencia municipal, en la medida en que el interés autonómico se encuentra salvaguardado por aquél, al haber requerido su aprobación el informe favorable de la Administración autonómica.

Aun así, no pueden ocultarse las dificultades del Plan Especial en este ámbito de la tutela de los Conjuntos, tal como se pone de manifiesto más adelante.

B. La ordenación del Conjunto histórico del Camino de Santiago mediante Planes Especiales

Sabido es que el régimen de los Conjuntos establecidos en la Ley de Patrimonio Histórico es muy riguroso. Prueba de ello es que su artículo 21.3 prohíbe, sin ir más lejos, el cambio de alineaciones (“en todo caso, se mantendrán las alineaciones urbanas existentes”) y la sustitución de edificios, salvo en supuestos excepcionales (“La conservación de los Conjuntos Históricos declarados Bienes de Interés Cultural comporta el mantenimiento de la estructura urbana y arquitectónica, así como de las características generales de su ambiente. Se considerarán excepcionales las sustituciones de inmuebles, aunque sean parciales, y sólo podrán realizarse en la medida en que contribuyan a la conservación general del carácter del Conjunto”).

La razón de semejante rigor se explica porque el régimen contenido en los artículos 20 y siguientes de la Ley de Patrimonio Histórico Español está concebido para Conjuntos estrictamente urbanos, de ámbito reducido, gran coherencia y alto valor histórico-artístico, tales como los cascos históricos de ciudades tan emblemáticas como la propia Santiago de Compostela, Toledo, Santillana del Mar o Albarracín. En todos estos supuestos, es inobjetable la existencia de una justificación objetiva para la interdicción de la modificación de las alineaciones y de la sustitución de edificios²¹.

Sin embargo, no puede decirse otro tanto cuando el régimen en cuestión es aplicado a Conjuntos más extensos, menos coherentes y de inferior valor histórico-artístico (dejando al margen aquellos supuestos carentes de todo valor desde el punto de vista histórico-artístico, que los hay). En tales casos, carece de fundamento la imposición de tan categórica interdicción como la prevista en el artículo 21.3 de la Ley de Patrimonio Histórico-Artístico (p.e., la zona de El Sardinero en la ciudad de Santander, declarada Conjunto histórico el 1 de agosto de 1986). Este problema no hace sino acentuarse de forma general en el curso de los últimos años como consecuencia de la tendencia proteccionista a ultranza, incondicional e incondicionada, que no viene precedida de la imprescindible reflexión previa que pondere adecuadamente, y justifique de forma razonable los efectos jurídicos derivados de la declaración de los Conjuntos, en particular las prohibiciones y limitaciones de la propie-

²¹ Vid. sobre el particular, Ana YAÑEZ, “De los conjuntos históricos a los paisajes culturales urbanos”, Revista Aranzadi de Urbanismo y Edificación (2013)27, págs. 91-116.

dad privada²². Piénsese sino en la evolución del número de declaraciones de Conjuntos históricos: mientras que antes de la aprobación de la Ley sobre Defensa, Conservación y Acrecentamiento del Patrimonio Histórico-Artístico de 13 de mayo de 1933 apenas se contabilizan dos, la cifra aumenta ni más ni menos que a 358 en el periodo comprendido desde 1933 a 1985, alcanzando un número extraordinario de 909 en la actualidad²³.

Si esto es así de manera general, lo es mucho más todavía en el supuesto del Camino de Santiago. Y ello, por las razones que siguen:

- primero, aún se desconoce su ámbito exacto²⁴; y,

²² Vid. al respecto, por todos, Tomás RAMÓN FERNÁNDEZ, “*La ordenación urbanística de los Conjuntos Históricos: Breve denuncia de los excesos al uso*”, RUE (2000)1, págs. 37-45; publicado asimismo como estudio XV de la obra del mismo autor “*Estudios de Derecho Ambiental y Urbanístico*”, Aranzadi, Pamplona, 2001, págs. 241-253.

²³ Así consta en la base de datos de bienes inmuebles del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte a fecha de 3 de junio de 2014 (www.mcu.es/patrimonio/CE/BienesCulturales.html).

²⁴ Los diferentes Caminos de Santiago cartografiados sobre el mapa físico de España (a escala 1: 2.000.000) elaborado por el Instituto Geográfico Nacional para su Atlas Nacional de España fechado en 2000 no son definitivos, tanto más cuanto que la Federación Española de Asociaciones de Amigos del Camino de Santiago continúa esforzándose en la recuperación de viejos caminos. Bien es verdad que dicha Federación designa como único Camino de Santiago, en singular, el referente a la ruta de Somport y Roncesvalles hacia Santiago descrito en el Libro V del *Codex Calixtinus* (vid. al respecto la información contenida en la web www.caminosantiaigo.org/cpperegrino/caminos/nuestroscaminos.asp).

Así y todo, la Comunidad Foral de Navarra es precursora en la fijación y delimitación definitiva del Camino de Santiago a su paso por su territorio. Amén de los ya mencionados Decretos Forales 107/1988, de 8 de abril, y 290/1988, de 14 de diciembre, el Decreto Foral 324/1993, de 25 de octubre, procede a complementar la declaración del Camino de Santiago como Conjunto histórico-artístico efectuada por el Decreto 2224/1962, de 5 de septiembre, con fundamento en el artículo 11.2 de la Ley de Patrimonio Histórico Español.

Con posterioridad, otras Comunidades Autónomas llevan a cabo análoga tarea. Es el caso de Castilla y León (el Decreto 324/1999, de 23 de diciembre [BOE de 11 de febrero de 2000], que delimita la zona afectada por la declaración del Conjunto histórico del Camino de Santiago a su paso por Castilla y León, definiéndose de forma general por una banda de 100 metros a cada lado de los diferentes itinerarios rurales).

En fechas más recientes, la Comunidad Autónoma de Galicia vuelve a dar pasos significativos en esta línea. Por una parte, con fecha de 17 de julio de 2012 la Dirección General del Patrimonio Cultural de la Xunta de Galicia incoa expediente de delimitación del Camino de Santiago Primitivo o de Oviedo a su paso por su

- segundo, incluye una diversidad de objetos, desde bienes inmuebles tales como edificios y terrenos, clasificados como suelo no urbanizable (protegido o no), urbanizable y urbano de tipologías muy distintas y tramos muy diferentes, con grados de consolidación y compromisos muy variados, a lugares y parajes y, por supuesto, caminos, que están catalogados como dominio público, aunque de titularidad diversa, que como tales cuentan con un régimen de protección específico contenido en la legislación de carreteras.

A la vista de ello, surgen interrogantes acerca del modo de aplicación a este mosaico tan heterogéneo de objetos de un régimen tan riguroso y tan compacto como el que prevé para los Conjuntos la Ley de Patrimonio Histórico Español, pero también sobre quién puede comprometerse por un lado a imponer prohibiciones tan categóricas como la de no modificar alineaciones cuando en muchos supuestos se antoja indispensable el ensanche de los caminos (carreteras y calles) comprendidos en el Camino de Santiago, y por otro a no derribar, ni sustituir edificios siendo necesaria la demolición de algunos de ellos para dejarlo expedito. Otro tanto puede señalarse respecto de las sustituciones de edificios, supuesto que el Camino de Santiago requiere servicios para los peregrinos, que quizás no es posible proporcionar²⁵.

territorio (DOG de 8 de agosto de 2012), al amparo de lo dispuesto en el artículo 5 de la Ley 3/1996, de 10 de mayo, de protección de los Caminos de Santiago. Se trata de una de las dos variantes del Camino del Norte, que es una de las seis rutas históricas reconocidas documentalmente que con la denominación general de Camino de Santiago están recogidas en el artículo 1.3 de dicha Ley.

Por otra parte, el Decreto 247/2012, de 22 de noviembre, aprueba la delimitación de la ruta principal, del Camino de Santiago, Camino Francés, en el Municipio de Santiago de Compostela (DOG de 7 de diciembre de 2012), fijando su trazado y los límites del territorio histórico del Conjunto Histórico, y estableciendo a modo de medida protectora la obligación de sometimiento a informe previo de la Dirección General de Patrimonio Cultural de un conjunto de figuras de ordenación, incluidos proyectos de urbanización y de obras en determinados ámbitos y zonas. Recuérdese que la primera delimitación del Camino Francés data de 1992 (en detalle, resolución de la Dirección General del Patrimonio Histórico y Documental de 12 de noviembre de 1992).

²⁵ Algunos de estos problemas y otros distintos afloran de manera palpable en territorios emblemáticos en la historia del Camino de Santiago, como la provincia de Burgos. Téngase en cuenta que desde hace años los municipios por los que discurre el Camino de Santiago a su paso por la provincia de Burgos están tramitando instrumentos de planeamiento con el fin de dotarse de planes especiales y dar de esta manera cumplimiento a lo exigido por los artículos 20.1 de la Ley

Así y todo, en el curso de estos últimos años son aprobados varios Planes Especiales. El primero en el tiempo parece ser el Plan Especial de Protección del Camino de Santiago de La Rioja, aprobado definitivamente por la Consejería de Obras Públicas con fecha de 10 de agosto de 1998²⁶ con fundamento en lo dispuesto en la Ley de Patrimonio Histórico Español y en el Plan Especial de Protección del Medio Ambiente Natural de La Rioja. Dicho Plan Especial se propone, primero, posibilitar el reconocimiento del Camino histórico en la totalidad de su itinerario y preservar su área de dominio público de aquellas actividades y usos degradantes en terrenos colindantes y de distintos tipos de afecciones; segundo, establecer una tutela ambiental en el entorno inmediato del Camino así como en un área más extensa susceptible de afecciones visuales sobre la que se fijan bandas de protección decreciente y se singularizan los tramos urbanos y el entorno de núcleos de población; tercero, restaurar, rehabilitar y revitalizar el Camino a través de programas de actuación “viables”; y, cuarto, incluir un Catálogo de bienes de interés cultural vinculados al Camino.

También destaca de igual modo el Plan Especial del Camino de Santiago de la ciudad de Burgos aprobado definitivamente el 6 de mayo de 2004, con respaldo en los artículos 20 de la Ley del Patrimonio Histórico Español y 43 de la Ley 12/2002, de 11 de julio, de Patrimonio Cultural de Castilla y León, así como en el artículo 49 de la Ley 5/1999, de 23 de diciembre, ya mencionado, y el artículo 1.7.15 de la Normativa del Plan

de Patrimonio Histórico Español y 43.1 de la Ley 12/2002, de 11 de julio, de Patrimonio Cultural de Castilla y León, en coherencia con la declaración de aquél como Conjunto Histórico en 1962. Dicha exigencia legal supone para pequeños municipios dotados de normas subsidiarias provinciales una fuente de limitaciones. En efecto, en ausencia de un plan especial (o de un instrumento de planeamiento que reúna los requisitos fijados por la Ley castellano-leonesa 12/2002), que es dudoso que puedan sufragar económicamente, todo sea dicho, las únicas obras susceptibles de ser realizadas son las mínimas, que en todo caso requieren la previa autorización de la Consejería de Cultura: ello entraña en la práctica la congelación de tales municipios.

De ahí que la Consejería de Cultura de la Junta de Castilla y León exija a cada nuevo instrumento de planeamiento en tramitación la ordenación del Camino de Santiago a su paso por el término municipal, con carácter de plan especial. De este modo, disponen de normas urbanísticas que actúan como planes especiales en el espacio por el que discurre el Camino de Santiago localidades tales como Belorado, Agés, Villalbilla de Burgos o Castrojeriz. En otros casos, dichas normas urbanísticas se hallan en plena tramitación (San Medel, Hornillos del Camino y Redecilla del Camino).

²⁶ BOR de 21 de enero de 1999.

General de Ordenación Urbana de Burgos. No obstante la preexistencia del Plan Especial del Casco Histórico de la Ciudad de Burgos, aprobado de forma definitiva el 28 de abril de 1995, la aprobación del Plan Especial del Camino de Santiago se justifica en los objetivos expuestos en su memoria, que son los siguientes:

- la determinación de los itinerarios sujetos a las actuaciones (téngase en cuenta que discurren dos itinerarios por el término municipal, uno que proviene del este [Camino Francés] y otro del noroeste [Camino de Bayona a Burgos], que confluyen y marchan unidos a la entrada del primer ensanche [calles Calzadas y Avenida de Cantabria] con la denominación de Camino Francés hasta su salida del municipio por el oeste, tal como se desprende de la declaración de Conjunto histórico comprendida en el citado Decreto 2224/1962);
- el establecimiento de una ordenación que sirva de soporte de las actuaciones e intervenciones proyectadas sobre el Camino y su entorno;
- la recuperación y rehabilitación del patrimonio histórico, arqueológico y arquitectónico incluido en su ámbito;
- la definición de las actuaciones de tratamiento, equipamiento, señalización e información previstas en los diversos tramos, áreas y conjuntos,
- la modificación de la ordenación referente al antiguo núcleo de Gamonal (UA 47.03), “con el fin de recuperar en lo posible su estructura tradicional”,
- la valoración de las actuaciones proyectadas y la fijación un orden de prioridades para su ejecución, y
- la reafirmación del Camino como itinerario histórico cultural, potenciando su reconocimiento y valoración como parte de un conjunto más amplio que desde la frontera francesa llega a Compostela en sus itinerarios Camino Francés y Camino de Bayona a Burgos.

A tales efectos, el Plan Especial del Camino de Santiago de Burgos formula un conjunto de propuestas, unas de orden estructural (p.e., el mantenimiento de las condiciones medioambientales existentes en los tramos de suelo rústico atravesados por el Camino, determinando para ellos la categoría de suelo rústico de protección cultural/natural; el reconocimiento y valoración de un tratamiento diferenciado por el Plan Parcial de Ordenación en los tramos del Camino clasificados como suelo urbanizable; o la dotación de un albergue de peregrinos en el área cultural [Conjunto Histórico]), otras de ordenación (p.e., la determinación de las condiciones

de ordenación en cada uno de los tramos, conjuntos y áreas, que son en cuanto a clasificación del suelo, norma zonal y condiciones de volumen, uso, estética y gestión las previstas en el Plan General en vigor; la modificación de la ordenación detallada y demás condiciones establecidas para la ejecución de la UA 43.03 de Gamonal, “con el fin de recuperar en lo posible su carácter de núcleo rural-tradicional y hacer viable el desarrollo urbanístico de la totalidad del Área”, así como la de la UA 58.01 para no afectar en sentido negativo el itinerario a su salida por el oeste del núcleo de Villayuda; o el mantenimiento de las condiciones de ordenación, volumen, uso, estética, gestión y protección del Plan Especial del Conjunto Histórico), otras a su vez de gestión (se dispone de forma general la acción directa de la Administración en suelos urbanos y rústicos respecto de las actuaciones contempladas en el Plan Especial, dejando a salvo las establecidas en el Plan General), y las restantes de protección (vía Catálogo) y de intervención²⁷.

En definitiva, son patentes las limitaciones derivadas de la ordenación del Conjunto histórico del Camino de Santiago a través del planeamiento especial, limitaciones que sin embargo no impiden el impulso de concretos regímenes de protección a través de esta vía. A la vista de lo anterior, importa interrogarse a continuación acerca de la existencia o no de posibles alternativas.

3. Balance. La necesidad de un nuevo enfoque en aras de la mejor tutela urbanística del Camino de Santiago

La experiencia pone de manifiesto que a día de hoy no se han explorado todos los cauces disponibles, excepción hecha de las iniciativas normativas navarra y gallega y de la utilización de la técnica planificadora contemplada en los artículos 20 y siguientes de la Ley de Patrimonio Histórico Español.

Castilla y León es la única Comunidad Autónoma que parece buscar otras vías diferentes de tutela del Camino de Santiago. Subrayo la aparien-

²⁷ La Revisión y Adaptación del Plan General de Ordenación Urbana de Burgos, objeto de aprobación definitiva de forma parcial mediante ORDEN FYM/221/2014, de 28 de marzo (BOCYL de 10 de abril de 2014), asume el contenido del Plan Especial del Camino de Santiago, salvo en aquella parte del trazado coincidente con el Conjunto Histórico, que pasa a ordenarse a través de aquél, previéndose su derogación.

cia, porque desde que el 25 de mayo de 2010 la Dirección General de Prevención Ambiental y Ordenación del Territorio de la Junta de Castilla y León hace pública la incoación del procedimiento de aprobación del Plan Regional de Ámbito Territorial del Camino de Santiago en Castilla y León al amparo de lo prevenido en los artículos 20 y siguientes de la Ley 10/1998, de 5 de diciembre, de Ordenación del Territorio de Castilla y León²⁸, éste no experimenta avance alguno en aras de la configuración del mismo como “eje estructurante de carácter estratégico que contribuya a una estructuración más sólida del territorio de esta Comunidad”²⁹.

Al margen de esta vía, que permanece en rigor inédita a día de hoy, la situación analizada obliga a reflexionar sobre la posibilidad de idear o articular otras fórmulas alternativas a las descritas. El reconocimiento universal en la actualidad del Camino de Santiago como Patrimonio Cultural de la Humanidad por la UNESCO en 1993 reclama la búsqueda de mecanismos jurídicos que superen las limitaciones evidenciadas por los existentes hasta hoy³⁰. En este sentido, la solución más convincente a mi juicio pasa por la definición de un régimen legal especial, que tome como modelo o referencia la regulación de los Conjuntos históricos contenida en la Ley de Patrimonio Histórico Español, pero adaptándolo a la realidad tan singular, vasta, amplia y heterogénea que es el Camino de Santiago.

La base de esta solución es idéntica. No varía, pues, con respecto a la recogida en la Ley de Patrimonio Histórico Español: se precisa de igual forma la elaboración y aprobación de Planes Especiales en cada Municipio, pero sin los condicionamientos generales derivados de dicho texto legal. Además, nada impide que la Ley fije igualmente unas bases generales para la delimitación de las zonas de afección. Los ejemplos normativos de Navarra y Galicia pueden ser útiles a estos efectos, gracias a las medidas que contemplan (la delimitación del Camino, la definición de zonas laterales de protección y de protección del entorno, un conjunto de limitaciones y

²⁸ BOCyL de 4 de junio de 2012.

²⁹ Vid, al respecto el análisis de Carmen ANDRÉS MATEO y Llanos MASIÁ GONZÁLEZ, “Estrategias de planificación territorial: el Plan Regional del Camino de Santiago en Castilla y León”, Urban-e. Territorio, Urbanismo, Paisaje, Sostenibilidad y Diseño Urbano (2012)3.

³⁰ Vid. en una línea parecida, pero desde una perspectiva distinta, Fernando ARIAS GONZÁLEZ, “Protección jurídico-ambiental del Camino de Santiago (ruta jacobea)”, Derecho y medio ambiente: Revista jurídica para el desarrollo sostenible (2002)11, págs. 49-82.

prohibiciones de la propiedad privada colindante con el mismo, etc.), al igual que la regulación del Consejo Jacobeo como órgano de colaboración.

Por lo demás, en cuanto a la competencia y el procedimiento es claro que incumbe al Estado la determinación de las bases de aquel régimen especial del Camino de Santiago al amparo de lo dispuesto en el artículo 149.1.28 CE, tanto más cuanto que el Camino de Santiago es un camino intercomunitario³¹, sin perjuicio de que lo promueva la Comunidad Autónoma de Galicia de acuerdo con lo establecido por el artículo 87.2 CE, o bien por la vía del artículo 127 del Reglamento del Congreso.

La lejanía del próximo año santo jacobeo (2021) invita a la apertura de un proceso de reflexión al respecto, que desde el sosiego y la toma de conciencia de la importancia de la iniciativa afronte el reto de consolidar de forma definitiva la protección urbanística del Camino de Santiago, tal como viene reivindicando desde hace años el Profesor Enrique Gómez-Reino. Sea, pues, éste el mejor homenaje que se le brinde en testimonio del agradecimiento a su dedicación inquebrantable a la defensa del interés público.

³¹ Vid. al respecto, Fernando LÓPEZ RAMÓN, “*La protección jurídica del Camino de Santiago en Aragón*”, cit., págs. 155 y ss.