

EL CAMINO DE SANTIAGO EN NAVARRA: NOTAS JURIDICAS

“Desde el Somport a Puente la Reina hay tres cortas etapas. La primera va de Borce, una villa situada al pie del Somport en la vertiente de Gascuña, hasta Jaca. La segunda va de Jaca a Monreal. La tercera de Monreal a Puente la Reina.

Por otro lado, de Port de Cize hasta Santiago hay 13 etapas. La primera va de la villa de Saint-Michel, situada en la falda del Port de Cize en la vertiente de Gascuña, hasta Viscarret; es una etapa pequeña. La segunda va de Viscarret a Pamplona; es una etapa pequeña. La tercera va de la ciudad de Pamplona hasta Estella. La cuarta va de Estella hasta la ciudad de Najera, claro está, a caballo...” (Codex Calixtinus, Libro V, Capítulo II)

SUMARIO

- I. INTRODUCCION
- II. IDENTIFICACION DEL CAMINO DE SANTIAGO.
 - A) Identificación física del Camino de Santiago en Navarra.
 - B) Identificación jurídica del Camino de Santiago.
 - a) Titularidad del Camino de Santiago en cuanto espacio físico.
 - b) El Camino de Santiago como camino público.
 - c) Su consideración jurídica como bien cultural.
- III. LA PROTECCION DEL CAMINO DE SANTIAGO.
 - A) Desde el ámbito de la ordenación del territorio y del urbanismo.
 - a) La protección urbanística.
 - b) Régimen de autorizaciones.
 - c) Régimen de infracciones y sanciones.
 - B) Desde el ámbito del patrimonio histórico.
- IV. CONCLUSION.
- V. NOTA BIBLIOGRAFICA.
- VI. ADDENDA.

I.- INTRODUCCIÓN

Me complace en grado sumo tener la oportunidad de participar en el Homenaje que, a través de la Revista Jurídica de Navarra, se realiza a Don Francisco de Asís Sancho Rebullida.

De su docto magisterio he aprendido muchas cosas, pero quiero realzar ahora su enseñanza del Derecho Civil Foral de Navarra. Por ello he pretendido que mi contribución fuera por un lado relativa al Derecho de Navarra y, por otro, a una cuestión que no ha recibi-

do -que yo conozca- ninguna aportación jurídica, pero que tiene por sus vinculaciones geográficas de Jaca y Pamplona enorme relación con la persona del maestro. Me refiero al Camino de Santiago, que no en vano cruza a través del Campus universitario de la Universidad de Navarra, bien cerca de las aulas en que recibí su magisterio. A las razones personales antes señaladas se añade que este año 1993 es Año Santo Compostelano y dicho evento se celebra con una especial incidencia no sólo en la Comunidad Autónoma de Galicia sino en todas las Comunidades afines al Camino de Santiago.

A pesar de estas emotivas razones, debo advertir que para la elección del tema mi motivación es ciertamente jurídica. En estos momentos se recibe un auténtico aluvión de informaciones sobre el Camino de Santiago, entre las que destaca sobremanera la nueva posición y actuación de los poderes públicos en pro de su mantenimiento, protección y fortalecimiento. Falta en cambio un estudio jurídico que explique cuál es el régimen jurídico del Camino de Santiago. De ahí que este trabajo pretenda abrir una brecha en esa línea y persiga sólo apuntar algunas cuestiones que desde el ámbito del Derecho se pueden formular.

Es evidente que dado el marco del homenaje y de la Revista me debo limitar a un examen del Camino de Santiago en Navarra. Ello, sin embargo, no quita para tener en cuenta que la importancia del Camino trasciende no sólo a Navarra sino también a Galicia y España. El Camino ha tenido una vinculación europea desde su inicio, más bien el Camino no se entiende sin una idea europea. Además de su primordial sentido y alcance religiosos, la vertiente social, cultural y económica del Camino son innegables. Pues bien este mismo año la CEE ha declarado el Camino como patrimonio cultural europeo (Declaración de los Ministros de Cultura de la CEE de 17 -mayo- 1993).

El Camino de Santiago, además de transcurrir espacialmente por Navarra, ha formado y forma parte de Navarra y la historia de Navarra, por ello, ha estado unida al Camino. Incluso éste recibía el nombre de Camino francés, pues desde Francia era el Reino de Navarra la vía obligada y común para llegar a Santiago de Compostela. No, en vano, la primera guía del Camino, el *Codex Calixtinus* o *Liber Sancti Jacobi*, narra su paso por Navarra con todo lujo de detalles, algunos de ellos excesivamente ácidos para sus habitantes.

Como ha señalado LACARRA el Camino tiene un itinerario perfectamente diseñado desde el s. XI. Y recibe un tratamiento jurídico peculiar por parte de los Reyes de Navarra. También los Fueros medievales (Estella, Pamplona) recogieron el régimen de derechos y protección que debía dispensarse a los peregrinos a Santiago a su paso por Navarra.

El Camino, en cuanto tal, venía fijado por la realidad de los peregrinos y eran éstos objeto de protección en las leyes y fueros de Navarra. Es claro que la perspectiva jurídica medieval era de tipo personal, la protección de la persona del peregrino, y llegaba en algunos casos a una regulación de exenciones fiscales en favor de los peregrinos. Este tipo de protección es hoy día impensable, por obsoleto, dado que los Estados modernos garantizan la libertad, y seguridad de las personas y el libre tránsito, incluso ahora con mayor amplitud en los países que forman la CEE.

Sin embargo, en la actualidad surgen nuevos problemas como son los relativos a la protección física y jurídica, no ya de los peregrinos, sino del propio Camino. De ahí que debamos examinar más adelante cuál es el régimen de protección del Camino no sólo como medio físico inserto en un territorio sino también como bien cultural de una sociedad. Pero, antes de ver la protección del Camino, hay que preguntarse bajo el prisma de la legalidad actual y vigente por la identificación del Camino, es decir, cuál es el Camino en el espacio sobre el territorio y qué titularidad y tipo (o clases) de titularidad jurídica recaen sobre el mismo.

II.- IDENTIFICACIÓN DEL CAMINO DE SANTIAGO

Cuando hablamos de Camino nos estamos refiriendo a una realidad física. El Camino de Santiago es un camino, real y existente. que pasa por Navarra. Pero, además, nos inte-

resa saber la conceptualización jurídica de ese Camino, es decir, si es un camino en sentido jurídico.

A) Identificación física del Camino de Santiago en Navarra

El Camino de Santiago -como ya se ha adelantado- es una realidad ya formada con una aceptable exactitud en el s. XI. Así pues el Camino es la vía que conduce al lugar del Sepulcro del Apóstol Santiago. En Navarra se denomina el camino francés pues en ella entraban los caminos de Ostabat y de Somport (por Yesa) que confluían en Puente La Reina, como ya señalaba el *Codex Calixtinus* en el s. XII. Fueron los Reyes de Navarra, en especial Sancho el Mayor, los que contribuyeron al asentamiento definitivo del Camino a su paso por Navarra.

Ya, en la actualidad, con el afán de brindar la mayor protección jurídica al Camino de Santiago, la Ley Foral 6/1987, de 10 de abril de Normas urbanísticas para protección y uso del territorio (en adelante LFNUR) ordenó al Gobierno de Navarra la aprobación en el plazo de un año de la delimitación gráfica del Camino de Santiago (Disposición adicional 3ª).

Pues bien, el Decreto Foral 107/1988, de 8 de abril (BON de 20 de abril) aprobó la delimitación provisional y el régimen de protección provisional del Camino de Santiago a su paso por Navarra.

Este Decreto Foral 107/1988 contenía no sólo la delimitación provisional del Camino sino también un régimen provisional de protección urbanística en la que se señalaba el régimen de actividades prohibidas y autorizadas en relación con el Camino y su margen de influencia, el régimen de licencias y el sistema de disciplina urbanística. Sin embargo en este momento interesa detenerse únicamente en lo relativo a la delimitación física del Camino.

Así pues el Decreto Foral señalaba en su artículo 1º lo siguiente:

“Artículo 1º. Delimitación provisional.

1. El Camino de Santiago, a su paso por Navarra, queda definido físicamente, de modo provisional, conforme a lo señalado en la documentación gráfica diligenciada por el Consejero de Presidencia e Interior, a que este Decreto Foral se remite como anexo del mismo.
2. En todo caso, el Camino de Santiago viene definido por los terrenos que ocupe y sus elementos funcionales en una franja de 3 metros de ancho. En los casos especiales de puentes, será Camino de Santiago, el terreno ocupado por los soportes de la estructura”.

La delimitación física del Camino evidentemente no podía estar lejana de la historia y, por ello, debía seguir como un elemento esencial para su configuración el elemento histórico. Sin embargo en algunos casos el cambio de la realidad a lo largo de la historia o la falta de determinación definitiva a través de la historia de la ruta del Camino de Santiago por Navarra llevaron a efectuar esta delimitación y a dotarle en un primer momento de un carácter de provisionalidad, a fin de no desconocer los derechos de propiedad de aquellas personas afectadas por esta fijación espacial del Camino.

Así pues, el Camino plantea, en primer lugar, un problema de identificación física, en cuanto que es preciso determinar con precisión y seguridad sobre el terreno cuál es su trazado. En los casos en que la nueva situación del Camino contradiga derechos de particulares, el Camino se halla en realidad interrumpido (o era hasta ese momento inexistente) y habrá de procederse a una resolución jurídica del conflicto entre la continuidad del Camino y la presencia de una propiedad privada.

De ahí que esta delimitación provisional del Camino se someta a un plazo de dos meses de exposición pública en el que los afectados (entidades locales, asociaciones y particulares) pueden formular las sugerencias y alegaciones que estimen oportunas. Así pues por Orden Foral 234/1988, de 28 de abril, del Consejero de Ordenación del Territorio, Vivienda y medio Ambiente, se produjo la apertura del plazo de exposición pública, durante el cual diversos afectados presentaron alegaciones.

Estas alegaciones fueron examinadas por la Comisión interdepartamental del Camino de Santiago, creada por Acuerdo del Gobierno de Navarra de 28 de enero de 1988, que emitió el correspondiente informe analizando todas ellas.

En base a tal informe, el Consejero competente propuso al Gobierno de Navarra la aprobación definitiva de la delimitación física del Camino de Santiago, tal como ordena el artículo 2º del Decreto Foral 107/1988 citado.

La delimitación definitiva del Camino de Santiago se produjo por Decreto Foral 290/1988, de 14 de diciembre (BON de 28 de diciembre), que recoge asimismo el régimen de protección urbanística relativa al Camino de Santiago a su paso por Navarra. En él se señala expresamente que “la delimitación definitiva a que se refiere este Decreto Foral se establece de conformidad con las resoluciones adoptadas por el Gobierno de Navarra, mediante Acuerdo de 14 de diciembre de 1988, sobre las alegaciones presentadas en el período de exposición pública de la delimitación provisional” (Disposición adicional única).

Así pues a partir del Decreto Foral 290/1988 Navarra cuenta con una identificación física, expresa y definitiva, realizada por la Administración Pública, del Camino de Santiago a su paso por Navarra. Como señala su artículo 1º, la identificación física es ahora perfectamente convertible sobre el espacio en su totalidad a su paso por Navarra, “conforme al trazado señalado en la documentación gráfica” que obra en el expediente administrativo.

De esta delimitación definitiva se derivan dos problemas:

1º. La posible disconformidad de los particulares con la misma.

2º Los casos en que el trazado definitivo coincide con una propiedad privada.

En cuanto al primer aspecto, por un particular se presentó recurso contencioso-administrativo contra el Decreto Foral 290/1988, que fue resuelto por Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Navarra con fecha 12 de marzo de 1993. Esta Sentencia desestimó el recurso contencioso-administrativo interpuesto por entender que el Decreto Foral, y el Acuerdo del Gobierno de Navarra desestimatorio de las alegaciones de los afectados, se hallan ajustados al ordenamiento jurídico.

La Sentencia se refiere al espacio físico en cuanto analiza la alegación efectuada de que el trazado del Camino en la zona de Guenduláin tenía carácter *ex novo*. Frente a esta argumentación el Tribunal señala lo siguiente:

“... reconociendo la dificultad fáctica que en ocasiones hubo de tener el equipo encargado por el organismo correspondiente del Gobierno de Navarra de reпрistinar el trazado de la Ruta Jacobea a su paso por Navarra carece de eficacia la evidencia de que en distintos lugares se haya optado por soluciones diferentes, porque la ausencia total de pruebas contradictorias aconseja interpretar que cuando las huellas del Camino no fueran precisas se arbitró en cada caso la fórmula más adecuada, sin perder de vista que la línea recta es la más corta entre dos puntos salvado las dificultades del terreno, de los cauces de agua, de los poblados y de la vegetación”.

La segunda cuestión, la colisión entre el Camino de Santiago y la propiedad privada, ha tenido solución a través de la vía de la expropiación forzosa, mediante la cual, conforme al artículo 5º del Decreto Foral 290/1988 se procede a la ocupación de bienes, adquisición de derechos e imposición de servidumbres necesarias para la restauración del Camino. A tal fin el citado artículo 5º en su apartado 1º sostiene que “la delimitación física del Camino de Santiago conlleva, en cuanto a los nuevos tramos a revitalizar, la declaración de interés social y la de necesidad de ocupación de los bienes y adquisición de derechos correspondientes, a los fines de expropiación, de ocupación temporal o de imposición o modificación de servidumbres”.

Conforme al procedimiento establecido en la Ley de expropiación forzosa el Gobierno de Navarra ha procedido a ejecutar lo dispuesto en este artículo 5º, en aras al restablecimiento definitivo del trazado del Camino de Santiago, y se han iniciado diversos expedientes de expropiación.

Incluso el Decreto Foral 290/1988 contempla dos supuestos de modificación del Camino, el primero de ellos por ejecución de infraestructuras y el segundo por concentración parcelaria. Interesa señalar que en el segundo caso se planteará el problema no sólo de

la identificación física sino también jurídica del Camino, exigiéndose la fijación en el proyecto de concentración parcelaria del trazado alternativo para el tramo afectado. Así pues, en el futuro se abren dos posibles vías de modificación del espacio físico del Camino.

B) Identificación jurídica del Camino de Santiago.

Tres notas condicionan la determinación de la identificación jurídica del Camino de Santiago. La primera de ellas recurre inevitablemente a la identificación física, es decir, el Camino ocupa un espacio, una porción de territorio. Había pues que preguntarse por su régimen de propiedad -si lo es- y, en su caso, su carácter público o privado. La segunda nota hace referencia al carácter del Camino de Santiago en su vertiente de camino, es decir, qué tipo de camino sea jurídicamente. Y la tercera, no por ello la última puesto que envuelve y hasta “confunde” todo, la consideración del Camino de Santiago como un bien no físico sino inmaterial, donde el elemento físico no pasaría más allá de ser el sustento material de un bien cultural.

a) Titularidad del Camino de Santiago en cuanto espacio físico.

Es evidente que el Camino de Santiago se desarrolla sobre un territorio y un espacio concretos y determinados, que constituyen el trazado que marca la ruta jacobea. El transcurso de los peregrinos a lo largo de los siglos ocupaba no sólo propiedades públicas (caminos, calles, carreteras) sino también propiedades privadas (fincas rústicas, montes).

La problemática de la titularidad del Camino no surge hasta el momento de su identificación física. Antes nadie negaba el paso por el Camino, aunque éste transcurriera por fincas privadas. Es ahora cuando el régimen de protección ha elevado la preocupación por el Camino hasta el nivel de su detentación sólo en manos públicas.

De ello se deriva el carácter público del Camino por dos vías:

1ª El espacio es público. El Camino de Santiago atraviesa espacios públicos: carreteras, caminos, calles, etc.

2ª Se crea una servidumbre pública para el paso del Camino sobre propiedad privada.

Así pues ahora, por la vía expropiatoria, se unifica el carácter público del camino. Pero no se llega tampoco a una unificación jurídica en todos sus aspectos físicos. Así por ejemplo, los derechos que se constituyan ahora en virtud de la expropiación derivada del Camino se realizan en favor de la Administración de la Comunidad Foral. También corresponderá a ésta la propiedad de carreteras y caminos “provinciales”. Por el contrario la propiedad sobre calles o caminos vecinales o municipales corresponderá a los Municipios respectivos, con la salvedad en Navarra, que la titularidad corresponderá bien al Ayuntamiento bien al Concejo según nuestra peculiar estructura local.

b) El Camino de Santiago como camino público.

En un sentido amplio puede decirse que el Camino de Santiago es una vía pública, más bien, una vía de uso público. El problema radica en incardinar el Camino dentro de las diversas categorías de vías públicas que conocemos.

Pues bien, por exclusión, cabe sostener en primer término que el Camino de Santiago no es una carretera, puesto que se aleja del concepto que de ésta da la vigente Ley de Carreteras (art. 2 de la Ley 25/1988, de 29 de julio). Más aun la LFNUR establece un régimen de protección por exclusión de su consideración dentro de la Ley Foral 11/1986, de 10 de octubre, de defensa de las carreteras.

Es evidentemente que tampoco es una vía pecuaria, a pesar de que algunos peregrinos utilicen caballos para recorrer el camino (art. 1 de la Ley 22/1974, de 27 de junio).

Por ello la única definición que cabe otorgarle es la simple y llana de camino público, que se engarza con la expresión “caminos” recogida en el Reglamento de Bienes de las Entidades Locales (art. 3 del Reglamento de 1986). Aunque coincida conceptualmente el Camino de Santiago con los caminos de uso público, inmediatamente puede advertirse que se trata de un camino especial. La LFNUR lo califica de camino público (art. 24.3º) aunque luego el Decreto Foral 290/1988 indica que “el destino del Camino será el de sendero peatonal y ecuestre de largo recorrido” y prohíbe por consiguiente, con carácter general, el tráfico rodado de vehículos de motor en el espacio ocupado por el Camino (art. 2º.1).

Es un camino público en su vertiente no urbana dado que el camino es una continuidad que atraviesa también zonas urbanas y donde el camino se unifica con las vías urbanas o interurbanas a través de las que transcurre.

En cuanto tal camino público parece otorgarse su titularidad a la Administración de la Comunidad Foral y de ahí que sea ésta la que proceda no sólo a su delimitación sino también a la expropiación de fincas o derechos para su mantenimiento.

c) Su consideración jurídica como bien cultural.

Estimo que es la nota más característica del Camino y la que le da un sentido de unidad que trasciende al concreto territorio de Navarra y permite superar los problemas planteados en los epígrafes anteriores.

Ya el Decreto 2.242/1962, de 5 de septiembre declaró el camino como bien cultural, que excede del territorio español como lo muestra la Declaración del Consejo de Europa de 23 de octubre de 1987 y la muy reciente de 17 de mayo de 1993 del Consejo de Ministros de la CEE.

De este Decreto de 1962 interesa transcribir su art. 1º Dice así:

“Se declara conjunto histórico-artístico el llamado Camino de Santiago, comprendiéndose en esta declaración los lugares, edificios y parajes conocidos y determinados actualmente y todos aquellos otros que en lo sucesivo se fijen y delimiten por el Patronato que se crea por este mismo Decreto”.

De la declaración de conjunto histórico-artístico se deriva la protección del Estado, cuya tutela se encomienda al Ministerio de Educación Nacional (hoy de Cultura y las Comunidades Autónomas), y la obligación de las entidades locales (hoy extensible a las Comunidades Autónomas) de cumplir la normativa local, urbanística y de patrimonio cultural (arts. 2º y 3º).

El Decreto 2.224/1962 creaba un Patronato nacional para la delimitación y protección del Camino y contemplaba la posible constitución de Patronatos Provinciales. Por Orden Ministerial de 21 de marzo de 1964 se constituyó en Navarra el Patronato Provincial del Camino de Santiago.

A nivel de Navarra la LFNUR considera el Camino de Santiago como calzada histórica (art. 30) y se remite a lo dispuesto en la Ley 13/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español (en adelante LPHE). Por su parte, en el Decreto Foral 107/1988 se indicaba lo siguiente:

“El Camino de Santiago constituye, desde el punto de vista histórico y cultural, uno de los principales y más ricos patrimonios con que cuenta Navarra.

En el pasado fue una de las vías de comunicación más influyentes de Europa, que logró transformar las pautas de la vida social y económica de amplias comarcas de Navarra e impulsó la aparición de ciudades y villas con una fuerte implantación poblacional, gremial y económica” (Exposición de Motivos).

Este bien cultural, por esa consideración, ha precisado de su identificación física, quedando en un segundo plano su identificación jurídica a efectos de la titularidad. Y ello porque difícilmente es dissociable titularidad pública de un bien cultural de la titularidad

sobre el espacio que dicho bien cultural ocupa, más bien es la primera titularidad la que condiciona la segunda que pasa a ser consecuencia del régimen de protección impuesto por la primera.

Así pues el Camino de Santiago es un bien cultural y, en cuanto tal inmaterial, que se materializa en un espacio físico que le sirve de soporte para ser realidad y no una entelequia. Evidentemente camino y espacio son dos hechos inseparables pero el camino como bien ha trascendido al espacio, aunque esté inevitablemente unido al mismo y de ahí que no sólo históricamente sino también en la actualidad impone a este espacio (e incluso a elementos cercanos al mismo) un régimen jurídico especial que no tendría si no se tratara de un bien cultural.

La Sentencia de 12 de marzo de 1993 del Tribunal Superior de Justicia de Navarra se refiere a esta cuestión al analizar la existencia de utilidad pública e interés social para la expropiación a los efectos de asentamiento espacial del Camino. Para ello el Tribunal tomó como base esta consideración del Camino de Santiago como bien cultural que trasciende al espacio físico, aunque simultáneamente influye de modo decisivo sobre el mismo. De ahí que, a pesar de que el Fundamento de Derecho 1º de la Sentencia citada sostenga que son cuestiones ajenas al recurso contencioso-administrativo tanto el carácter histórico, cultural, religioso y social del Camino de Santiago como su carácter de patrimonio de la Humanidad, el Tribunal más acertadamente tiene que entrar de modo obligado más adelante en ese tipo de consideraciones:

“A estos efectos, ni puede olvidarse el significado histórico, religioso y cultural de la Ruta, ni desconocer el destacado movimiento de espiritualidad -y, en congruencia con las dimensiones de nuestro tiempo, de intereses económicos, turísticos y folklóricos también- surgido en favor de su revitalización no sólo en Navarra sino en toda España y en gran parte de Europa. Este proceso discursivo conduce, a la par, a rebatir la alegada ausencia de utilidad pública e interés social, porque, en puridad, si se da esa coincidencia de circunstancias y tanto nuestra región como el resto de las afectadas en España y en el extranjero por el trazado de la calzada medieval seguida por los peregrinos siglos atrás levantan su voz en propaganda de recuperación del Camino de Santiago proclamándolo Ruta de Europa y Patrimonio de la Humanidad, sólo una visión miope puede invocar ausencia de un interés social navarro e incluso multirregional superior a cualquier otro particular y privado; lo que conlleva, para la Administración Foral constatar la existencia de utilidad pública y acogerla como causa eficiente de su obra” (Fundamento de Derecho 3º).

III.- LA PROTECCIÓN DEL CAMINO DE SANTIAGO

La protección del Camino de Santiago se deriva de su carácter de bien cultural y de camino público. De ahí que la legislación foral contemple ambos supuestos aunque en lo relativo al primero de ellos se remita a la LPHE. Conviene, sin embargo, exponer ambos aspectos de protección.

A) Desde el ámbito de la ordenación del territorio y del urbanismo.

La regulación foral de la protección desde este ámbito se contiene en la LFNUR y en el Decreto Foral 290/1988.

Conviene, de inmediato, adelantar una importante precisión.

La LFNUR es consecuencia de la Ley Foral 12/1986, de 12 de noviembre, de Ordenación Territorio (en adelante LFOT) donde se contempla como instrumento de ordenación territorial de la Comunidad Foral de Navarra las normas urbanísticas regionales, que deberán ser aprobadas por Ley Foral (art. 8º). Pues bien, “las Normas Urbanísticas Regionales tienen por objeto establecer para la totalidad de la Comunidad Foral la normativa de carácter general sobre protección de los recursos naturales y el suelo no urbanizable, regulación de las actividades y usos permisibles en el mismo, control de crecimiento en los núcleos,

suelos urbanos y urbanizables, determinación de las figuras de planeamiento más adecuadas para dichos núcleos y plazos y condiciones de formalización de dicho planeamiento” (art. 5º LFOT).

Así pues, éstos son los objetivos de la LFNUR y, por consiguiente, como primera precisión, debe señalarse que estas normas se destinan fundamentalmente a supuestos de suelo no urbanizable y de protección de conjuntos ambientales, históricos o ecológicos. Por ello debe advertirse que la regulación del Camino de Santiago dentro del suelo urbano corresponde única y exclusivamente a los municipios que deberán respetar en todo caso lo dispuesto en estas Normas (art. 6º LFOT). Más aún el artículo 5º de la LFNUR considera al Camino de Santiago como un suelo de afecciones específicas que constituye una categoría de suelo no urbanizable (art. 5º, punto 6º, apartado g) y su regulación posterior se efectúa en el Capítulo II relativo al régimen de protección de cada categoría de suelo no urbanizable. Sobre la consideración del suelo como no urbanizable deben verse los arts. 12 y 12.2 del Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1992.

De lo anterior puede concluirse que la regulación foral existente en la actualidad se limita a una ordenación del Camino de Santiago en suelo no urbanizable, quedando sin regulación propia la relativa al Camino de Santiago como vía urbana, que se deja en manos de los entes locales.

Entrando ya en el examen del régimen que impone la LFNUR, y en especial el Decreto Foral 290/1988 de desarrollo en este punto, éste puede ser calificado como un régimen severo y de gran intervencionismo administrativo, guiado por un afán justificado de protección del Camino fuera de los núcleos urbanos, es decir, en suelo no urbanizable.

La LFNUR regula el régimen de protección del Camino de Santiago en su artículo 30, con remisión al régimen dispuesto para los caminos públicos. El precepto al que se remite, el artículo 24.3, dice lo siguiente:

“Caminos públicos. Se establece para caminos públicos no sujetos al régimen de protección de la Ley foral de Defensa de las Carreteras o al establecido en los artículos 30 y 31 de esta Ley Foral, una zona de servidumbre de 3 metros medidos desde el borde exterior de dichos caminos en la que se aplicará el siguiente régimen de protección.

a) Actividades no constructivas. Quedan prohibidas la explotación minera, la extracción de gravas y arenas, las canteras y la corta a hecho.

Podrán autorizarse el resto de actividades que impliquen movimientos de tierras.

El resto de actividades quedan permitidas.

b) Actividades constructivas. Podrán autorizarse las infraestructuras.

Quedan prohibidas todas las demás”.

La LFNUR impone, como puede verse, tres límites de protección destacados:

1º Zona de servidumbre de 3 metros desde el borde exterior del camino.

2º Prohibición de actividades constructivas, con excepción de las infraestructuras.

3º Prohibición de determinadas actividades no constructivas, exigiéndose autorización para aquellas que impliquen movimientos de tierras, quedando permitido el resto de actividades no constructivas.

Por cierto, no podemos dejar de advertir la contradicción que contiene este artículo 24 apartado 3 puesto que establece un régimen de protección para caminos públicos no sujetos al régimen de protección de los artículos 30 y 31 de esta Ley Foral cuando resulta que luego el artículo 30 remite al artículo 24.3 y el artículo 31 contempla también especialidades en relación con el Camino de Santiago (apartado 5º).

Así pues el artículo 31 establece el régimen de autorización de actividades constructivas de infraestructuras (las únicas que pueden autorizarse) y actividades no constructivas autorizables (todas excepto la explotación minera, la extracción de gravas y arenas, las canteras y la corta a hecho) y fija el procedimiento de otorgamiento de autorización, concediendo la competencia para concederla al Consejero de Ordenación del Territorio, Vivienda y medio Ambiente (hoy Consejero de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente) y fijando como norma específica la siguiente:

“Con carácter previo a la resolución del Consejero en relación con actividades y usos constructivos y no constructivos que vayan a desarrollarse en las categorías de entorno de inmuebles de interés cultural, Camino de Santiago y calzadas históricas, se deberá emitir informe por la Institución Príncipe de Viana”

En definitiva la autorización va a corresponder a un órgano de la Administración Foral, con excepción de aquellos casos en los que las actividades y usos constructivos y no constructivos impliquen movimientos de tierras en que a la autorización de la Administración Foral deberá seguir la correspondiente licencia de la entidad local.

Por otra parte, a pesar de la remisión que el artículo 30 de la LFNUR hace a la LPHE, su artículo 58 contiene diversas exigencias para el planeamiento urbanístico local en orden a la protección de edificios, espacios o elementos de interés de valor histórico, cultural o ambiental.

No debe olvidarse que todas estas limitaciones establecidas en LFNUR “tienen el carácter de mínimas y básicas” pudiendo el planeamiento urbanístico local imponer otras mayores (art. 8º)

Como se ha señalado más arriba, el Decreto Foral 290/1988 desarrolla estos aspectos de la LFNUR en lo que se refiere al Camino de Santiago estableciendo tres cuestiones esenciales:

- 1ª.- La protección urbanística del Camino de Santiago.
- 2ª.- El régimen de licencias para actuaciones que puedan afectar al Camino de Santiago.
- 3ª.- El régimen de infracciones y sanciones.

a) La protección urbanística.

El Decreto Foral del Camino de Santiago establece un régimen de protección urbanística “sin perjuicio de lo dispuesto en la legislación del patrimonio histórico” (art. 2º). Ahora sólo me referiré al primer aspecto, puesto que el segundo se tratará en el epígrafe siguiente.

Dicho régimen de protección urbanística se concreta en los siguientes aspectos:

1º. Prohibición de tráfico rodado de vehículos de motor. Evidentemente esto permite resaltar de nuevo la limitada protección al ámbito del suelo no urbanizable.

2º. Fijación de una zona de servidumbre de 3 metros medidos desde cada borde exterior del camino. Para ella se recogen las determinaciones dispuestas en el artículo 24.3 de la LFNUR. Se añade que en esta zona se podrá plantar arbolado e instalar los demás elementos complementarios del Camino.

3º. Fijación de una zona de protección del entorno del Camino de Santiago de 30 metros de distancia, contados desde el borde exterior del Camino. Esta zona no estaba prevista en la LFNUR y es una adición que el Decreto Foral hace sobre la Ley, y que se fundamenta en la condición del Camino como bien de interés cultural. Se produce así pues una extensión del régimen dispuesto en el art. 24.3 de la LFNUR. Por otra parte esta nueva zona de protección tiene carácter provisional, puesto que podrá ser modificada por lo dispuesto en el respectivo planeamiento comarcal o local.

4º. Ordenación de explotaciones agrarias afectadas por el Camino de Santiago. Se permite una ordenación espacial a llevar por la Administración de la Comunidad Foral en la zona de servidumbre y en las zonas contiguas a la misma de aquellas explotaciones agrarias que resulten afectadas por el Camino de Santiago.

A ello debe añadirse las precisiones para el caso de ejecución de infraestructuras y de concentración parcelaria (art. 3º).

Por otra parte, este régimen de protección alcanza a la prohibición de establecimiento de campamentos, impuesta para las zonas de protección del Camino de Santiago por el Decreto Foral 152/1991, de 18 de abril (B.O.N. de 17 de mayo).

b) Régimen de autorizaciones.

El Decreto Foral se remite en cuanto al procedimiento para la concesión de autorizaciones a lo dispuesto en la LFNUR, reiterando únicamente el carácter preceptivo y vinculante del informe a emitir por la Institución Príncipe de Viana.

Además se insiste en que el otorgamiento de licencias municipales o concejiles, siempre que afecte su contenido al Camino de Santiago, deberá contar con la previa autorización del Gobierno de Navarra.

Tal vez llama la atención que en el Capítulo de licencias el Decreto Foral innove de nuevo, aumentando los límites de la Ley, al señalar que "en todo caso, no se permitirá en la zona de servidumbre y en la franja de protección del entorno nuevas alineaciones, aumentos de la edificabilidad, y tampoco parcelaciones ni agregaciones, con excepción de los procesos de concentración parcelaria" (art. 4º.2º).

c) Régimen de infracciones y sanciones.

El Decreto Foral 290/1988 no es en esta materia sino un desarrollo y concreción de lo dispuesto en el artículo 33 de la LFNUR y establece cuáles son las infracciones al régimen de protección del Camino de Santiago y las sanciones y autoridades competentes para imponerlas, todo ello sin perjuicio de lo que esté establecido en la legislación sobre patrimonio histórico.

Se incluye también la posibilidad contemplada en el artículo 35 de la LFNUR, de que las entidades locales o el Gobierno de Navarra puedan ordenar la reconstrucción o demolición de las actividades ilegales realizadas. Debe señalarse que conforme a lo dispuesto en ese artículo la intervención del Consejero de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente del Gobierno de Navarra sólo se puede producir una vez que requerida la entidad local competente para actuar ésta no lo hiciera, con lo cual la actuación de la Administración Foral es sustitutiva de la inactividad de la Administración Local.

B) Desde el ámbito del patrimonio histórico.

Ya se ha adelantado que, en virtud del Decreto 2.224/1962 el Camino de Santiago fue declarado conjunto histórico-artístico. Hoy, bajo la LPHE de 1985, el Camino de Santiago entra dentro de la denominación de Bien de Interés Cultural (Disposición Adicional 1ª) y, en su virtud, se le aplica el régimen previsto para estos bienes en la ley.

El Camino de Santiago constituye hoy un Bien de Interés Cultural, bajo la significación de conjunto o sitio histórico. Respecto a esta consideración debe advertirse que el Camino de Santiago se configura, por la Ley, como un bien inmueble (art. 14) que puede ser encajado bien en la categoría de conjunto histórico (art. 15.3) o sitio histórico (art. 15.4).

Desde esta perspectiva material de Bien de Interés Cultural deben señalarse las competencias compartidas que sobre el Camino corresponden al Estado (art. 149.1.28ª CE y art. 2º LPHE), a las Comunidades Autónomas (art. 44.9 LORAFNA) y a las entidades locales (art. 25 LRBRL y art. 7º LPHE).

La LPHE establece un régimen específico de protección, al que deben añadirse las precisiones de la propia ley que, en el caso de bienes inmuebles, vincula su protección con el planeamiento urbanístico fijando determinadas obligaciones para los Municipios (arts. 20 y 21). Tal vez deba destacarse la vinculación que la LPHE hace entre protección del patrimonio y protección urbanística. Y así el Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1992 contempla como una de las determinaciones generales de los Planes Generales Municipales las medidas para la protección de conjuntos históricos y, además, prevé la posibilidad de Planes Especiales sobre ordenación de conjuntos histórico-artísticos.

En Navarra, por no haberse dictado hasta el momento una normativa relativa al patrimonio histórico, se aplican íntegramente las previsiones de esta LPHE, a las que ade-

más se refiere el Decreto Foral 290/1988 que, como se ha destacado más arriba, se dedica sólo a la protección urbanística.

Por ello, a fin de complementar las previsiones de este Decreto Foral 290/1988, pero ahora ya desde la perspectiva del patrimonio histórico se ha dictado por el Consejero de Educación y Cultura del Gobierno de Navarra la Orden Foral 107/1993, de 23 de abril, por la que se fija y delimita provisionalmente el ámbito territorial del Camino de Santiago, a su paso por Navarra, al efecto de complementar la declaración como conjunto histórico-artístico efectuada por Decreto 2.224/1962 (publicada en el B.O.N. de 19 de mayo).

El objetivo de la Orden Foral se mueve dentro de esa perspectiva de patrimonio histórico y trata de dar plenos y reales efectos a la declaración del Camino de Santiago como bien de interés cultural. Así en su exposición de motivos, tras tomar como punto de partida el Decreto 2.224/1962, se señala que con base en la delimitación efectuada por el Decreto Foral y Acuerdos del Gobierno de Navarra de 14 de diciembre de 1989,

“Para favorecer una mejor aplicación a este Bien de Interés Cultural de la protección establecida en la legislación de Patrimonio Histórico resulta necesario fijar y delimitar, de una manera más precisa, el ámbito territorial de este conjunto histórico”.

De ahí que este expediente, aun provisional, se realice conforme a la LPHE y a las competencias de Navarra, hoy desarrolladas en los Decretos Forales 217/1986, de 3 de octubre (B.O.N. 13 de octubre) y 572/1991, de 30 de diciembre (B.O.N. de 17 de enero de 1992).

Así pues la Orden Foral 107/1993 tiene como finalidad la siguiente:

“Fijar y delimitar provisionalmente el ámbito territorial del Camino de Santiago, a su paso por Navarra, a efectos de su protección como Bien de Interés Cultural, de conformidad con la documentación gráfica y descripción literal adjunta a esta Orden Foral” (art. 1º)

Y para ello se abre un período de información pública de un mes (art. 2º), transcurrido del cual se procederá, tras el examen de las alegaciones de los afectados, a la fijación y delimitación definitiva.

Sería recomendable, en aras a la eficacia y unidad de la actuación administrativa, una actuación coordinada del Gobierno de Navarra de modo que una única y clara delimitación física del Camino sirviera tanto a los objetivos de protección histórica como urbanística. En definitiva la actuación que ahora se inicia debe ir de la mano y coincidir con la ya efectuada por el Decreto Foral 290/1988 que más arriba se ha explicitado. En definitiva la causa de ambos regímenes de protección es la misma, el Camino de Santiago. Por ello su identificación espacial debe ser una sola, aunque de la misma se derive una protección sometida a diversos instrumentos jurídicos y legales.

IV.- CONCLUSIÓN

Como puede verse, estas Notas jurídicas se han ceñido a dos cuestiones vivas relativas al Camino de Santiago: su identificación y el régimen de protección. Incluso, dentro de ellas, se han obviado otros problemas que exceden del ámbito estrictamente navarro o se ha hecho escueta referencia a soluciones de carácter general como las contenidas en la LPHE.

Además han quedado de lado las relaciones que la Comunidad Foral de Navarra mantiene con otras Comunidades Autónomas del Camino y con el Estado. Por cierto, sólo deseo destacar que se trata de relaciones sostenidas fuera del marco jurídico de los Convenios interautonómicos. Así, en concreto, el denominado Convenio de cooperación de 15 de marzo de 1991 no ha sido tramitado como tal a efectos jurídicos por la Comunidad Foral de Navarra. Ello no ha impedido, sin embargo, continuar en la profundización efectiva de la cooperación como puede verse con la lectura del Real Decreto 1.530/1991, de 18 de octubre, de creación del Consejo Jacobeo.

También no han sido objeto de exposición las destacadas y numerosas actuaciones del Gobierno de Navarra respecto de la promoción del Camino. La actividad promocional, especialmente turística, se recoge y destaca en numerosos folletos editados por el Gobierno de Navarra. No deben olvidarse así también las Jornadas de estudio y difusión cultural del Camino que vienen celebrándose en diversas localidades del Camino francés a su paso por Navarra.

Por último, quiero hacer una observación final intracomunitaria. Todo el régimen que aquí se ha expuesto requiere no sólo su cumplimiento, por tratarse de normas jurídicas, que vinculan a todos (ciudadanos y poderes públicos) sino una actuación de colaboración y desarrollo de los entes locales. En todos los casos el territorio que tiene siempre como base el Municipio condiciona cualquier intervención administrativa. Pero, sobre todo, el principal escalón de protección -la planificación urbanística- está en manos de las entidades locales. Así pues, lograr el objetivo de defender el Camino (su identificación física en el espacio) y de protegerlo (su identificación jurídica como bien de interés cultural) a través de normas y actos urbanísticos y de carácter patrimonial-histórico requiere una actuación conjunta y decidida, dentro del respectivo marco de competencias, de todas las Administraciones Públicas de Navarra, Administración Foral y entes locales.

V.- NOTA BIBLIOGRAFICA

Son numerosas las publicaciones sobre el Camino de Santiago desde el punto de vista histórico, artístico o simplemente divulgativo. Desde la perspectiva histórica destaca sobremanera la obra de L. VAZQUEZ DE PARGA, J. M. Lacarra y J. URÍA RIU, *Las peregrinaciones a Santiago de Compostela*, 3 tomos, Ed. C.S.I.C., Madrid 1948, en la edición facsímil realizada en 1992 por el Gobierno de Navarra, que incluye un apéndice bibliográfico (1949-1992) de F. MIRANDA. Como obra divulgativa cabe citar, sobre los innumerables libros y folletos que circulan, A.J. MARTIN DUQUE-C. JUSUE-F. MIRANDA-E. RAMIREZ y J.R. CORPAS, *Camino de Santiago en Navarra*, Ed. Caja de Ahorros Municipal de Pamplona, Pamplona 1991.

En relación con la identificación jurídica del Camino puede verse el estudio de J. PEMAN GAVIN, "Sobre la regulación de las carreteras en el Derecho español: una visión de conjunto", *Revista de Administración Pública* núm. 129/1992, en especial, págs. 155-158 referentes a los caminos públicos.

Sobre los aspectos de ordenación del territorio es obligado remitirse a J. ENERIZ OLAECHEA, *La ordenación del territorio en la legislación de Navarra*, Ed. Civitas-IVAP, Oñati 1991, además de a las obras generales sobre esta cuestión y el urbanismo.

Sobre la legislación de patrimonio histórico, han aparecido varios comentarios globales a la LPHE de 1985. Pueden destacarse dos de ellos: P. GARCIA ESCUDERO-B. PENDAS GARCIA, *El Nuevo Régimen Jurídico del Patrimonio Histórico Español*, Ed. Ministerio de Cultura, Madrid 1986 y C. BARRERO RODRIGUEZ, *La ordenación jurídica del patrimonio histórico*, Ed. Instituto García Oviedo y Civitas, Madrid 1990.

Sobre los aspectos jurídicos del Camino de Santiago se ha publicado recientemente un estudio referido a La Rioja: I GRANADO HJELMO, "La Rioja y el Camino de Santiago. Estructuras jacobeanas del sistema riojano", *Revista Galega de Administración Pública* núm. 2, págs. 151-230. En esta misma Revista se da cuenta de la celebración en la Escola Galega de Administración Pública de unas Jornadas sobre protección jurídica del Camino de Santiago, los días 23, 24 y 25 de abril de 1992.

La cita inicial de este trabajo procede de la traducción castellana del Libro V del *Liber Sancti Jacobi* o *Codex Calixtinus*: M. BRAVO LOZANO, *Guía del Peregrino Medieval* ("*Codex Calixtinus*"), Ed. Centro de Estudios del Camino de Santiago, Sahagún 1989.

VI.- ADDENDA

Concluido este trabajo, se publica en el B.O.E. de 3 de junio de 1993 el Real Decreto 736/1993, de 14 de mayo (corrección de errores B.O.E. de 9 de julio), por el que se desarrollan determinadas disposiciones de la Ley 39/1992, de 29 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1993, sobre beneficios fiscales aplicables al “Año Santo Compostelano 1993” y deducción por inversiones en investigación y desarrollo.

Como se indica en la denominación de este Real Decreto su único objeto lo constituye el desarrollo de los beneficios fiscales contemplados en la ley presupuestaria de 1993, que se realiza sin perjuicio del régimen tributario foral de la Comunidad Foral de Navarra (Disposición final 1ª). Se otorga una participación decisiva y muy activa al Consejo Jacobeo creado por Real Decreto 1.530/1991.

Sin embargo el Real Decreto 736/1993 no se detiene en la anterior regulación, para la que recoge el trazado del Camino de Santiago a través de los municipios de Navarra (Anexo). Destaca, sobremanera, que aproveche la ocasión para derogar el Real Decreto 2.224/1962.

Así pues, la disposición derogatoria única, titulada “Derogación normativa”, dice así:

“Queda derogado el Decreto 2.224/1962, de 5 de septiembre, sin perjuicio de la consideración, denominación y régimen jurídico que corresponde al Camino de Santiago en virtud de lo establecido en la disposición adicional primera de la Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español”.

La Ley Foral 9/1993, de 30 de junio, de Presupuestos Generales de Navarra para el ejercicio de 1993 (B.O.N. de 2 de julio) recoge en su Disposición Adicional 28ª los beneficios fiscales aplicables al año Santo Compostelano 1993.

La prohibición de acampada sigue vigente ahora en el Decreto Foral 226/1993, de 19 de julio, por el que se regulan las condiciones medioambientales de la acampada libre, en cuyo art. 2º se prohíbe la acampada libre a menos de tres metros del borde del Camino de Santiago.