

LA RUTA XACOBEA: UN ESTUDIO COMPETENCIAL (ESPECIAL REFERENCIA AL TURISMO)

Jaime Rodríguez-Arana Muñoz

*Catedrático de Derecho Administrativo
Presidente de la Asociación Española de Ciencias Administrativas*

I. Introducción.

La peregrinación es, como ha escrito MARIÑAS OTERO, una forma de cultura, una cultura itinerante que encuentra en el Camino de Santiago una de sus más importantes expresiones históricas. Es una cultura que, en cuanto itinerante, mira hacia el hombre y hacia la naturaleza¹. Además, el propio itinerario, el Camino, que se incrusta en la propia realidad gallega, sobre todo en sus tramos finales, constituye también un testimonio evidente de la manera de ser de un pueblo y de su propia personalidad.

La protección de la Ruta Jacobea, declarada itinerario cultural europeo por el propio Consejo de Europa, es algo que, por supuesto en el trayecto gallego, tiene mucho que ver con las competencias autonómicas en materia de cultura, patrimonio histórico-artístico, urbanismo y ordenación del territorio.

En las páginas que siguen se trata de analizar la cuestión de las competencias de la Comunidad Autónoma gallega para la protección del Camino de Santiago, desde la perspectiva turística con algunas referencias a su incidencia en el urbanismo, o en la protección del patrimonio histórico-artístico.

Galicia se encuentra, como es lógico, muy ligada al fenómeno jacobeo y a la peregrinación. Desde hace muchos años ha surgido todo un entramado de elementos de diverso orden que han pretendido dotar a la Ruta Jacobea de esa imponente fuerza que ha tenido y tiene la propia identidad europea que, como es bien sabido, hunde sus raíces en la propia cultura cristiana.

Galicia, que hoy tiene autogobierno y poder legislativo, tiene la oportunidad, según los diferentes títulos competenciales que se estudian en este trabajo desde una perspectiva general, de asumir esa importante función de preservar y revitalizar, siempre dentro de su propio territorio, ese Camino que tanto ha contribuido a la formación integral del hombre y a la difusión de los genuinos valores de la solidaridad, de la libertad, de la paz y de la tolerancia. La ley del parlamento gallego de 10 de mayo de 1996 es buena prueba de ello, pues desde entonces

¹ E. MARIÑAS OTERO, El Camino de Santiago en el arte y en la cultura europea, Estudios Turísticos, nº 106, 1.990, p. 41. Vid. también G. OTERO, Estudios para potenciar el carácter histórico-cultural del Camino, Revista del MOPU, 1987, H.JACOMET, Los Caminos de Santiago, Boletín de la Institución Fernán González, 1980.

Galicia cuenta ya con una ley propia de protección de los caminos de Santiago desde una perspectiva territorial.

II. El Camino de Santiago y el derecho.

la historia del continente europeo es la historia misma de la libertad y de la justicia. La cultura europea, como es sabido, se levantó sobre una extrema capacidad de indignación y una elevada resistencia a la privación de la libertad. La identidad europea, lo ha señalado solemnemente el Consejo de Europa en octubre de 1.987 y en 1989, tiene mucho que ver con la dimensión humana de la sociedad, con las ideas de la libertad y de la justicia. Europa, que siempre ha sido un reducto en el que el hombre y sus derechos han salido robustecidos, debe seguir reforzando los valores que han hecho posible su existencia. La Unión Europea reconocerá en 1993 el Camino como patrimonio cultural europeo. Hoy, los Poderes públicos tienen la obligación moral y positiva de hacer del Camino de Santiago ese espacio europeo tan propio, tan enraizado en la memoria colectiva que tanto habla del espíritu y de los fundamentos de una civilización más justa: de tolerancia, de solidaridad y de generosidad. Ciertamente es que a día hoy son muchas y muy variadas las diferentes normas promulgadas con este fin, destacando entre todas ellas, la Ley de 10 de mayo de 1996 de protección de los Caminos de Santiago. Caminos porque ciertamente existen diferentes rutas conocidas como Ruta Xacobeá: Camino portugués, Ruta de la Plata, Camino de Fisterra, Camino Inglés y Ruta del mar de Arousa y Ulla.

Las peregrinaciones al sepulcro del apóstol Santiago el Mayor forman parte de uno de los fenómenos religiosos y espirituales de mayor calado de la historia occidental. El Camino es, en sí mismo, un bien cultural que debe promoverse y protegerse en la medida en que se ensambla a la perfección con algunos de los valores superiores del ordenamiento jurídico como son la justicia o la libertad entendida como libre desarrollo de la personalidad.

El Camino, como Ruta que aglutina las diferentes sendas además, es un elemento importante de integración europea, como señaló el propio Consejo de Europa en su célebre Declaración de 1.987 ratificada en 1989. De ahí que este organismo internacional que tanto ha hecho en favor de Europa y de los derechos fundamentales de los hombres, aconsejara a todas las instituciones una serie de acciones encaminadas a reforzar esas importantes manifestaciones sociales que trajeron consigo las peregrinaciones a Compostela, en el campo de la cultura, del arte, de la religión o de la economía. En este sentido, se exhorta desde el Consejo de Europa a continuar el trabajo de identificación de los Caminos de Santiago sobre el conjunto del territorio europeo, a establecer un sistema de señalización de los principales puntos del Camino, a realizar una acción coordinada de restauración y valoración del patrimonio monumental y natural situado en el entorno jacobeo, a crear programas de animación cultural que permitan la recuperación del legado histórico, literario, musical e artístico que ha traído consigo la peregrinación a

Compostela y, en fin, a promover el establecimiento de intercambios permanentes entre las ciudades y regiones situadas a lo largo del Camino y a estimular la creación artística y cultural contemporánea para renovar la propia tradición y dar testimonio de los valores intemporales que conforman la identidad cultural europea ². A día de hoy buena parte de estas recomendaciones del Consejo de Europa, gracias al compromiso de Administraciones públicas y de la sociedad civil, articulada a través de asociaciones y entidades sociales de signo jacobeo, son ya una venturosa realidad.

El Camino de Santiago, pues, constituye un marco para la actividad jurídica, sobre todo para los que pensamos que el Derecho Público no es más que el Derecho de los Poderes públicos al servicio del hombre. El Camino, pues, se erige, como ha recordado el profesor GRANADO HIJELMO, en una fuente de posibilidades para las Administraciones públicas y, al mismo tiempo, como un conjunto de exigencias de acción concreta para tales Administraciones ³. El Derecho Administrativo, conviene recordarlo ahora, como Derecho que es, no puede sustraerse a la vis “expansiva” y constitutiva de los derechos fundamentales. Es más, los intereses colectivos, a los que deben servir con objetividad nuestras Administraciones públicas, cada vez tienen una mayor relación con la efectividad de los derechos fundamentales. El Camino de Santiago, que tanto ha contribuido a asentar esos valores permanentes que han hecho progresar a la civilización, también debe ser objeto de protección jurídica en la medida que se protege al propio hombre, a sus derechos y se preserva y promueve la libertad y la justicia en un ambiente de respeto mutuo y de solidaridad.

Esta aproximación jurídica al Camino, por lo demás, no es ni mucho menos novedosa. Sólo faltaría. Uno de los mejores historiadores de la Edad Media, el profesor LACARRA, nos lo recuerda en su obra sobre las peregrinaciones, al demostrar que la ruta jacobea contribuyó a generar un Derecho humanitario tendente a procurar la acogida, la atención y la protección al peregrino en un esfuerzo por dotarle de auténtico estatuto jurídico⁴, dignificar el entorno de la peregrinación y hacer del Camino un itinerario físicamente andadero o practicable con todo lo que ello supone de señalización y de restauración de la Ruta y de sus principales elementos, pues no podemos olvidar que la Ruta Jacobea está declarada desde 1.962 como Conjunto Histórico-Artístico ⁵.

² Vid. J. A. CORRIENTE CÓRDOBA, El Camino de Santiago y la protección internacional de bienes culturales, Ponencia presentada a las Jornadas sobre Protección Jurídica del Camino de Santiago, celebradas en la Escola Galega de Administración Pública, del 23 al 25 de abril de 1.992, p. 8 y ss.

³ I. GRANADO HIJELMO, La Rioja y el Camino de Santiago: estructuras jacobneas del sistema riojano, Ponencia presentada a las Jornadas sobre Protección Jurídica del Camino de Santiago celebradas en la Escola Galega de Administración Pública, del 23 al 25 de abril de 1.992, p. 50.

⁴ J. L. VÁZQUEZ DE PARGA, J. M^o. LACARRA y J. URÍA RIU, Las peregrinaciones a Santiago de Compostela, Madrid, 1.949, Tomo I, pp. 255-399.

⁵ Vid. E. VALIÑA SAMPEDRO, El Camino de Santiago, estudio histórico-jurídico, Madrid, 1.971.

Las actividades administrativas ⁶ más importantes sobre el Camino habrán de ser las de conservación y promoción. Conservar, porque es un legado de esa identidad europea que es incomprensible sin el contenido cristiano. Y, promover, porque es menester realizar las obras públicas necesarias y prestar los servicios adecuados para dignificar la Ruta Jacobea sin que, por ello, pierda su primigenio sentido.

III. El Camino y las competencias europeas

la cuestión del Camino de Santiago hay que situarla, como es lógico, en el marco de la pertenencia española a las Comunidades Europeas, hoy Unión Europea, y teniendo en cuenta la realidad del Estado compuesto. La Ruta Jacobea supera el territorio español. Ha sido precisamente un itinerario de marcado sabor europeo que ha supuesto, no sólo el traslado de peregrinos, sino de ideales y de sentimientos de diversa naturaleza entre hombres de buena parte de Europa.

La Unión Europea, a través de una Declaración de sus Ministros de Cultura reunidos en Consejo, reconoció el Camino como patrimonio cultural europeo en 1989. Por su parte, con anterioridad el Consejo de Europa, a través de la Recomendación 987/1.984 de su Asamblea Parlamentaria, declaró la Ruta Jacobea como primer itinerario cultural europeo⁷. Por otra parte, Compostela había sido ya incluida, en virtud de la Convención sobre Protección del Matrimonio Mundial, Cultural y Natural adoptada por la UNESCO en 1.972, en la relación de Sitios del Patrimonio Mundial junto a la Mezquita de Córdoba, la catedral de Burgos, la ciudad de Toledo, la Acrópolis de Atenas, las pirámides de Egipto o la Gran Muralla China⁸. Finalmente, el 11 de diciembre de 1993, la UNESCO reconoció al Camino de Santiago como patrimonio universal de la Humanidad.

La Declaración del Consejo de Europa de 1.987 es, como hemos señalado, muy importante materialmente. El problema quizás sea el de su eficacia o vinculación jurídica, pues es conocido la escasa virtualidad operativa de las declaraciones de organismos internacionales⁹. A ello hay que añadir que, aunque se asumiera por las instancias comunitarias europeas, en realidad sería muy difícil que encajase entre las competencias propias de la Comunidad ¹⁰.

El Camino es un fenómeno europeo, que excede las fronteras españolas. Ciertamente, pero no lo es menos que aunque la materia es de claro contenido internacional, debe quedar claro que tanto la Unión Europea, la UNESCO como

⁶ Vid. I. GRANADO HIJELMO, loc. cit, p. 51.

⁷ Vid. También el documento del Comité des Ministres, Itineraire Culturel Europeeen des Chemins de Saint-Jacques Compostelle, Note du Secrétariat Général préparé par la Direction de l'Enviroment et des Pouvoirs Locaux, Estrasburgo, 31 de marzo de 1.989.

⁸ Vid. J. A. CORRIENTE CÓRDOBA, loc. cit. pp. 15 y ss.

⁹ Vid. I. GRANADO HIJELMO, loc. cit., p. 52.

¹⁰ Ibidem.

el Consejo de Europa lo único que han podido hacer ha sido declarar Compostela y el Camino Jacobeo como bienes de carácter cultural que hay que preservar. Por ello, por el marcado carácter cultural del Camino, que entronca, cómo no podía ser menos, con la propiedad conciencia de identidad autonómica, se explica que la declaración de interés cultural del Camino efectuada por Organismos internacionales ha de ser operada en el marco de un Estado compuesto, como es el español, en el que la identidad cultural propia se encuentra en el meollo de la autonomía política, en la medida que explica tantas veces una forma de convivencia propia, distinta de la del resto de Comunidades Autónomas. Incluso cabe pensar en que si la propia Comunidad Europea dictase una Directiva en esta materia, debe quedar claro que dicha norma comunitaria, como recuerda acertadamente GRANADO HIJELMO, no obliga sino a su transposición al Derecho de cada Estado pero, y esto es crucial resaltarlo, sin interferir en la distribución constitucional de competencias.

IV. La constitución, el estatuto y el Camino de Santiago.

los artículos 148 y 149 de la Constitución española de 1978 son los que definen el sistema de distribución de competencias entre el Estado y la Comunidad Autónoma, aunque en rigor el 148 no establece una atribución competencial sino que tan sólo consagra el principio dispositivo dentro del cual los Estatutos respectivos de las Comunidades Autónomas podrán asumir las competencias que en él se citen. El artículo 149 reserva al Estado la competencia exclusiva de las materias que enumera, aunque introduce en algunas de ellas, como es sabido, importantes matizaciones. En relación al tema que estamos analizando, hay que tener en cuenta los siguientes epígrafes de los artículos 148 y 149:

ARTÍCULO 148.1 CE: "Las Comunidades Autónomas podrán asumir competencias en las siguientes materias:

- 3) Ordenación del territorio.
- 4) Obras públicas de interés para la Comunidad en su propio territorio.
- 8) La gestión en materia de protección del medio ambiente (...).
- 12) Ferias interiores (...).
- 13) Fomento del desarrollo económico de la Comunidad Autónoma (...).
- 15) Museos, bibliotecas (...) de interés para la Comunidad Autónoma.
- 16) Patrimonio monumental de interés para la Comunidad Autónoma.
- 17) El fomento de la cultura, de la investigación (...).
- 18) Promoción y ordenación del turismo en su ámbito territorial (...).
- 20) Asistencia social.

ARTÍCULO 149.1 CE: "El Estado tiene competencia sobre las siguientes materias:

- 23) Legislación básica sobre protección del medio ambiente (...).
- 24) Obras públicas de interés general (...).
- 28) Defensa del patrimonio cultural, artístico y monumental español contra la exportación y la expoliación, museos, biblioteca y archivos de titularidad estatal (...).

ARTÍCULO 149.2 CE: “Sin perjuicio de las competencias que podrán asumir las Comunidades Autónomas, el Estado considerará el servicio de la cultura como deber y atribución esencial y facilitará la comunicación cultural entre las Comunidades Autónomas, de acuerdo con ellas”.

El Estatuto de Galicia, norma institucional básica que recoge los poderes y competencias de nuestra Comunidad Autónoma, no se refiere en ningún momento explícitamente al Camino de Santiago. Sin embargo, no son pocos los preceptos que tienen relación con el Camino de Santiago en nuestro Estatuto:

ARTÍCULO 27 EAG: “En el marco del presente Estatuto corresponde a la Comunidad Autónoma gallega la competencia exclusiva de las siguientes materias:

3. Ordenación del territorio (...).
7. Obras públicas (...) cuya ejecución o explotación no afecte a otra Comunidad Autónoma o provincia.
16. Las ferias y mercados interiores.
17. La artesanía.
18. Patrimonio histórico, artístico, arquitectónico, arqueológico, de interés de Galicia, sin perjuicio de lo que dispone el artículo 149.1.28 de la Constitución, archivos, bibliotecas y museos de interés para la Comunidad Autónoma (...).
19. El fomento de la cultura y de la investigación en Galicia, sin perjuicio de lo establecido en el artículo 149.2 de la Constitución (...).
21. La promoción y la ordenación del turismo dentro de la Comunidad (...).
30. Normas adicionales sobre protección del medio ambiente y del paisaje en los términos del artículo 149.1.23.

ARTÍCULO 32 EAG: “Corresponde a la Comunidad Autónoma la defensa y promoción de los valores culturales del pueblo gallego(...)”.

ARTÍCULO 35 EAG:

1. La Comunidad Autónoma podrá celebrar convenios con otras Comunidades Autónomas para la gestión y prestación de servicios propios de la exclusiva competencia de las mismas (...).
2. La Comunidad Autónoma podrá establecer también acuerdos de cooperación con otras Comunidades Autónomas, previa autorización de las Cortes Generales.
3. La Comunidad Autónoma podrá solicitar del Gobierno que celebre y presente en su caso a las Cortes Generales para su autorización, los Tratados o Convenios que permita el establecimiento de relaciones culturales con los Estados con los que mantenga particulares vínculos culturales (...).

ARTÍCULO 37.EAG:

1. Las competencias de la Comunidad Autónoma de Galicia se extienden referidas a su territorio.
2. En las materias de su competencia exclusiva le corresponde al Parlamento la potestad legislativa en los términos previstos en el Estatuto y en las leyes del Estado a las que el mismo se refiere (...).

En esta apretada cita de preceptos de diferentes ordenamientos jurídicos se ha intentado exponer, respetando el orden de enumeración con que aparecen

en el Estatuto, todas aquellas materias que guarden relación con la protección del Camino de Santiago: ordenación del territorio, medio ambiente, patrimonio histórico-artístico y arqueológico, obras públicas, etc. Quizás se hayan seleccionado muchos preceptos pero creo que hoy a nadie escapa la estructura multi-disciplinar de la Ruta Jacobea no sólo por su dimensión física (ámbito supraestatal, de interés europeo, pues el Camino no sólo ocupa territorio de España -Castilla-León, Aragón, La Rioja, Navarra- sino el Camino Francés y luego los caminos centroeuropeos que confluyen desde diversos puntos) sino también por su dimensión histórica (“desde bastante antes de 1.050 el flujo de peregrinos a Santiago es sorprendente”, como afirma el profesor Manuel DÍAZ Y DÍAZ), y por su dimensión cultural, económica, social, y, hoy ya indiscutiblemente turística, sin olvidar su evidente dimensión religiosa.

Esta amplitud del Camino de Santiago introduce un elemento polémico: si el interés del Camino de Santiago rebasa el territorio de Galicia, de España y aún de Europa, ¿ello no supondría una universalización de la competencia para regularlo?. Pienso que depende de lo que se regule. Pero en todo caso no es aceptable una visión excluyente de estos temas.

La protección del Camino de Santiago, sea quien sea titular de dicha protección, deberá regular aspectos del mismo tales como:

1. La ordenación del territorio por el que discurre (definición de anchuras, márgenes, usos y sus limitaciones, prohibiciones, afectación al uso público, etc). Art. 27.3 del Estatuto de Galicia (EAG).
2. Obras públicas: no se trataría ya de “reconstruir el Camino”, algo implan-teable pues lo vaciaría de su significación artística e histórica pero sí de regular actividades tales como construcción de albergues, protección de sus arceles, etc. (Art. 27.7 EAG).
3. Actividad comercial en torno al Camino (Art. 27.16 EAG).
4. Patrimonio monumental arqueológico, histórico, artístico (Art. 27.18 EAG).
5. Actividades culturales relacionadas con el Camino (Art. 27.21 EAG).
6. La ordenación del turismo generado por el comercio y el trasiego de gentes que vienen a Compostela por razones religiosas (Art. 27.21 EAG).
7. El medio ambiente y el paisaje: prohibición de construir determinados edi-ficios o de autorizar polígonos industriales. Control de vertidos industriales. Protección frente a incendios, etc.

Como se puede deducir, los aspectos directamente relacionados con la pro-tección de la Ruta Jacobea están integrados dentro del conjunto de competencias de la Comunidad de Galicia definidos en su Estatuto. Pero otra cuestión inme-diatamente subsiguiente a esta es: ¿son tales hipotéticas competencias de Galicia exclusivas y excluyentes o son concurrentes?. La contestación a esta pregunta nos lleva necesariamente a analizar los principales títulos competenciales en juego.

Por lo que se refiere a la regulación gallega, la principal norma es la ley de 10 de mayo de 1996 ya citada. En esta Ley, de protección del Camino, se hace

referencia a la naturaleza eminentemente cultural de la Ruta, a la delimitación, deslinde y régimen urbanístico del Camino estableciendo las zonas laterales de protección, y a la conservación y protección del Camino.

V. Autonomía y competencia cultural.

El Camino de Santiago es fundamentalmente un bien cultural, un elemento del patrimonio cultural mundial. Sin embargo, su protección jurídica debe articularse en el ámbito estatal, infraestatal y superestatal. La cuestión radica, por tanto, a efectos de la delimitación competencial, en el tema del interés que es, sin duda, la clave que ayuda a entender el contenido competencial de cada Administración pública.

Los títulos competenciales que juegan en esta materia son los correspondientes al artículo 149.1.28 C.E., el artículo 149.2 C.E. y el artículo 27.19 EAG fundamentalmente. La razón es que la cultura, como ha señalado el Tribunal Constitucional en su sentencia de 28 de enero de 1.986 es una competencia concurrente ya que “en la cultura, sin perjuicio de las competencias asumidas por cada Comunidad en su Estatuto, el Estado conserva otras suyas porque considera el servicio de la cultura como deber y atribución esencial suyo ¹¹, de tal manera que el Estado y tal o cual Comunidad Autónoma puedan ejercer competencias sobre cultura con independencia el uno de la otra, aunque de modo concurrente en la persecución de unos mismos objetivos genéricos o, al menos, de objetivos culturales entre sí”. La concurrencia tiene mucho que ver con el ámbito del interés respectivo pues, como nos recuerda el Tribunal Constitucional “la consecución del interés general de la Nación, en cuanto tal, y de los de carácter supracomunitario, queda confiada a los órganos generales del Estado, lo que se traduce en la atribución al mismo de una serie de competencias (...) y, por otra parte, el interés general propio de cada Comunidad se refleja asimismo en la asunción de una serie de competencias en su respectivo Estatuto” ¹².

La cultura, en una sociedad compleja como la actual, debe entenderse, como señala el profesor VILAS NOGUEIRA, aunque sea en su versión ordinaria, como las actividades y producciones de tipo folklórico, artístico, literario e intelectual¹³. En este sentido, resulta muy difícil conformar un sólo título competencial omnicomprendivo del fenómeno cultural. Así, por ejemplo en la época del llamado Estado liberal, la cultura se configura como un proceso de formación intelectual, y moral y estética del individuo, como hombre y ciudadano que hace posible la prestación de una serie de servicios destinados a la formación: centros de Ense-

¹¹ STC de 5 de abril de 1.984 y artículo 149.2 C.E.

¹² STC de 22 de diciembre de 1.981.

¹³ J. VILAS NOGUEIRA, Comentario al artículo 27.19 del Estatuto Gallego, en Comentarios al Estatuto para Galicia, Madrid, INAP, 1.991, p. 437.

ñanza, Universidades, Teatros, Museos, Academias, Bibliotecas, Conservatorios ¹⁴. La evolución socioeconómica y la proliferación de los medios de comunicación, ha supuesto una relativa transformación del concepto de la cultura en la medida en que ha calado el derecho de igualdad de acceso de todos los ciudadanos a las más variadas manifestaciones culturales, ya que la difusión de la cultura es evidente que contribuye al desarrollo general de la sociedad y a su democratización.

El alcance del título competencial sobre la cultura es complejo. Sobre todo porque cada una de sus concretas manifestaciones entra de lleno, como dice BASSOLS COMA, en el área de otras materias o competencias: establecimientos educativos, académicos o de bellas artes o en los campos de actuación de los medios de comunicación ¹⁵. En este sentido, conviene llamar la atención sobre el hecho de que el propio Tribunal Constitucional, si bien ha mantenido en su sentencia de 5 de abril de 1.984 una posición muy progresiva en favor de las Comunidades Autónomas, ha ido analizando “ad casum” su alcance en función del concreto medio, actividad, sector o bien cultural en el marco del cual se discutía la competencia sobre cultura¹⁶.

La competencia autonómica en esta materia no es, ni mucho menos, irrelevante. Todo lo contrario, la Comunidad Autónoma, en este caso la gallega -artículo 27.19 EAG- puede, y debe, desplegar una amplia actividad administrativa de fomento de la propia cultura gallega que, no lo olvidemos, se encuentra en la misma médula de la propia existencia de Galicia como Comunidad Autónoma. En esta línea, pues, el Camino de Santiago, a golpe de historia, bien puede decirse que conforma esencialmente uno de los aspectos culturales más importantes de la propia tradición. Es más, aunque el Estado -artículo 149.2 C.E.- ostenta un importante título en esta materia, la protección del Camino, que es un bien cultural de gran valor, puede ser mejor ejecutada desde Galicia que desde Madrid. Es un caso más de ese interesante fenómeno jurídico-administrativo denominado Administración Única ¹⁷, en virtud del cual no cabe duda que la ejecución de la legislación del Estado en esta materia, debe ser encomendada, en principio y sin perjuicio de su eventual transferencia a la Administración local, a la propia Administración Autonómica.

La competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma gallega de promoción de la cultura no es más que la expresión de una forma de ser que se ha forjado a lo largo de la historia que, sin una intención excluyente, se debe potenciar y promover, como parte de la cultura española, pues no podemos olvidar que las Comunidades Autónomas son partes integrantes del propio Estado. Por eso, BASSOLS COMA, con buen criterio, señala que la legitimidad histórica de las culturas

¹⁴ M. BASSOLS COMA, *Cultura*, en *Comentarios al Estatuto de Autonomía de Cataluña*, Barcelona, Instituto de Estudios Autonómicos, 1.990, p. 454 y ss.

¹⁵ *Ibidem*.

¹⁶ Vid. J. ESTEVE PARDO, *loc. cit.*, pp. 97-108.

¹⁷ Vid. J. RODRÍGUEZ-ARANA, *La Administración Única*, Fundación Instituto de Estudios Autonómicos y Comunitarios, Santiago de Compostela, 1.993.

autónomas está condicionada a la satisfacción de las necesidades culturales de una sociedad pluralista, a las que las Comunidades Autónomas deben atender y satisfacer por sí mismas, en colaboración con el Estado y con la admisión de las actuaciones de éste, por vía principal o de suplencia, cuando las instituciones, los establecimientos o bienes culturales tengan una dimensión o interés intercomunitario o intracomunitario ¹⁸.

La cultura es, por tanto, una competencia concurrente:

“la lectura de otros textos de la C.E. (sobre todo el artículo 149.2, pero también los que en la lista de este título se refieren a materias culturales) y una reflexión sobre la vida cultural, lleva a la conclusión de que la cultura es algo de competencia propia (...) tanto del Estado como de las Comunidades Autónomas, y aún podríamos añadir de otras Comunidades, pues allí donde vive una comunidad hay una manifestación cultural respecto de la cual las estructuras públicas representativas pueden ostentar competencias, dentro de lo que entendido en sentido no necesariamente técnico-administrativo puede comprenderse dentro de fomento de la cultura. Hay, en fin, una competencia estatal y una competencia autonómica en el sentido de que más que un reparto de competencias vertical, lo que se produce es una concurrencia de competencias ordenadas a la preservación y estímulo de los valores culturales propios del cuerpo social desde la instancia pública correspondiente. Que en materia cultural es destacada la acción autonómica es algo inherente a la Comunidad (C.E. 2). Que a su vez al Estado compete también una competencia que tendrá ante todo un área de preferente atención en la preservación del patrimonio cultural común, pero también en aquello que precise de tratamientos generales o que haga menester esa acción pública cuando los bienes culturales pudieran no lograrse desde otras instancias es algo que está en la línea de la proclamación que se hace en el indicado precepto constitucional”. ¹⁹

La intervención del Estado, en materia del Camino de Santiago, se circunscribe en la preservación del patrimonio cultural común, lo cual explica que los aspectos supracomunitarios del Camino Jacobeo han de regularse en el marco estatal. Sin embargo, el Camino en territorio gallego, siempre en el marco de unas bases que hagan razonable la regulación en el conjunto del resto de las autonomías por las que pasa la Ruta, debe ser objeto de protección, en sus diversos aspectos, preferentemente por parte de la Comunidad Autónoma gallega. De nuevo el interés propio sale a la luz para legitimar o habilitar la intervención normativa de la Comunidad Autónoma.

El artículo 27.19 del Estatuto Gallego, pues, reconoce la legitimidad histórica y actual de la cultura gallega y de una política cultural de la Xunta que debe siempre operarse en el marco constitucional, en el marco de la esencia misma del principio de unidad y del principio de autonomía.

Como señala el profesor VILAS NOGUEIRA, en un régimen de descentralización política, las competencias culturales del poder central serán menores en la

¹⁸ M. BASSOLS COMA, loc. cit., p. 459.

¹⁹ STC de 5 de abril de 1.984.

medida en que sea mayor la uniformidad de las expresiones y valores culturales de los territorios que integran el Estado y, en cambio, serán mayores cuando exista una gran diferenciación entre ellos, pues en este caso puede hacerse precisa la intervención del poder central para difundir y proteger el patrimonio cultural que incorpora la legitimación de la unidad de dominación política ²⁰.

El Estado, como es lógico, así lo dispone el propio artículo 27.19 EAG, se reserva -artículo 149.2 C.E.- “el servicio de la cultura como deber y atribución esencial”. Para VILAS NOGUEIRA, el ámbito de la competencia estatal se extiende a la intervención en materia del régimen de la propiedad intelectual e industrial; de defensa del patrimonio cultural, artístico y monumental español contra la exportación y la expoliación; de museos, archivos y bibliotecas de titularidad estatal; o en materia educativa ²¹. Aspectos todos ellos en los que se exige un tratamiento uniforme de los derechos fundamentales, en los que se trata de regular un patrimonio de evidente interés supracomunitario o nacional o en los que la propia materia impongan evidentes relaciones internacionales.

El Camino de Santiago, como bien cultural, puede y debe ser objeto de regulación autonómica, siempre en un contexto general en el que se establezcan unos principios generales que, en el caso presente, al integrarse en el patrimonio histórico-artístico, vienen ya definidos en dicha regulación. En fin, en el caso presente, como el Camino de Santiago se encuentra en la entraña misma de otros títulos competenciales, como el urbanismo, las obras públicas, el patrimonio histórico-artístico a la competencia social, parece oportuno señalar como el propio Camino Jacobeo puede ser objeto de intervenciones administrativas desde otras materias, eso sí, todas ellas conectadas entre sí.

El trazado gallego del Camino de Santiago ha contribuido, es innegable, a conformar decididamente la idiosincrasia peculiar del gallego. Sobre todo de esos ejemplares ciudadanos que han sido los estandartes de esa agradable imagen de generosidad y solidaridad que tiene y que es, en sí misma, la Ruta Jacobea.

VI. Turismo y camino de santiago.

El Camino de Santiago, huelga decirlo, es uno de los recorridos de interés turístico y natural más importantes de la Comunidad Autónoma de Galicia. Por ello, su promoción y equipamiento forma parte de la acción pública en materia de turismo de la propia Comunidad Autónoma. Es más, la promoción del Camino bien puede decirse que es uno de los objetivos constantes y permanentes de la política turística de la Xunta de Galicia.

Galicia ostenta competencia exclusiva, según dispone el artículo 27.21 EAG, en materia de promoción y ordenación del turismo dentro de la Comunidad. Por

²⁰ J. VILAS NOGUEIRA, loc. cit. p. 438.

²¹ J. VILAS NOGUEIRA, loc. cit., p. 441.

tanto, la política de fomento y ordenación del turismo tiene en el Camino una proyección de primer orden. Piénsese, por ejemplo, en acciones en materia de rehabilitación de albergues.

La competencia en esta materia es exclusiva, aunque, como ha señalado el Tribunal Constitucional en su sentencia de 24 de abril de 1.984, hay que pensar que “la posibilidad del Estado de incidir sobre la materia de turismo se ciñe a aquellos extremos que puedan entenderse comprendidos en las bases y coordinación de la planificación económica”²². Es cierto, pero la actividad autonómica en materia turística, y con mayor razón en todo el tema del Camino de Santiago, se circunscribe a la promoción y al fomento. En este concreto sector de la acción administrativa, las posibilidades son amplias y sólo pensar en el cuantioso número de peregrinos que vienen a Compostela especialmente en los años jacobeos.

En la ponencia del congreso del año anterior ya nos referimos a analizar el grado de exclusividad de la competencia en materia de turismo por parte de la Comunidad Autónoma. Ahora, me parece que lo que se debe destacar es la profunda imbricación que tiene en la materia del turismo cultural, del turismo rural o del agroturismo la Ruta Jacobea. En este sentido, la ley gallega de turismo, de 21 de agosto de 1997, dedica un apartado especial, artículo 46 y siguientes, a las casas de turismo rural, establecimientos turísticos que junto a los albergues de la Xunta de Galicia, constituyen una inestimable oferta de turismo cultural.

El Decreto 45/2001 de 1 de febrero procedió a la refundición de la normativa de carácter reglamentario dictada en materia del Camino de Santiago. En ella, se señala que la Sociedad Anónima de gestión del plan Xacobeo se encarga de la construcción, mantenimiento, reparación y gestión de la red de albergues. Red de albergues que dispone de unas normas establecidas en el artículo 36 de este Decreto de 2001. De acuerdo con esta disposición, pueden usar la red de albergues quienes acudan en peregrinación a Santiago de Compostela de acuerdo con la siguiente prelación: peregrinos que vengan a pié, con limitaciones físicas, a caballo, en bicicleta, quienes viajen en coches de apoyo. No está prevista la reserva previa. Los peregrinos, previo pago de 3 euros, tienen derecho a utilizar las instalaciones del albergue, a servicio de información, caja de urgencia, cortes para los caballos, lavado de ropa e teléfono. Los peregrinos en los albergues tienen las siguientes obligaciones: estancia de una sola noche salvo en caso de enfermedad o fuerza mayor, llegar antes de las 22h, abandonar el albergue antes de las 8h de la mañana y respetar el descanso de los demás peregrinos.

Como es sabido, el Camino es uno de los principales atractivos turísticos, desde el punto de vista cultural de España, especialmente de Galicia. Es una de las mejores marcas de turismo cultural nacional y presenta también una oferta gastronómica de primer orden. En estos años el turismo rural ha sufrido un incre-

²² Vid. E. GARCÍA DE LLOVET, La promoción y ordenación del turismo dentro de la Comunidad Autónoma, en Comentarios..., pp. 450-451.

mento exponencial, en parte gracias a la Ruta Xacobeo. Día día aparecen nuevos establecimientos de esta naturaleza asociados a denominado camino Francés.

La promoción del Camino de Santiago y la marca Xacobeo constituyen a día de hoy una de las principales estrategias de marketing territorial de mayor impacto, tal y como han destacado los profesores PRECEDO LEDO, REVILLA BONIN Y MIGUEZ IGLESIAS, en un estudio publicado en el número 262, en 2007, de la revista Estudios Geográficos. El Camino, según demuestran estos autores, fortalece el turismo cultural porque este fenómeno plural que es la Ruta Xacobeo funciona como un factor complementario de desarrollo siendo necesario insertarlo en un modelo de desarrollo integrado para optimizar su potencial de capital social.

Por otra parte, TURGALICIA, sociedad pública para la promoción del turismo en Galicia, ha creado el llamado Bono Iacobus, concebido como un servicio turístico diseñado para el Camino de Santiago, y en cuya virtud se pueden recorrer por etapas las distintas vías históricas que desde hace siglos conducen a Santiago de Compostela, alojándose cada día en una casa de turismo rural diferente.

La última iniciativa turística en relación con el Camino de Santiago es el llamado pasaporte xacobeo, de próxima aparición. Se tratará de disponer de un documento con el que obtener descuentos en los establecimientos situados en las villas y ciudades por las que discurren las distintas rutas a Santiago de Compostela.

VII. Las competencias autonómicas y estatales sobre el camino.

En el caso del Camino de Santiago, es claro que la competencia autonómica, exclusiva, se extiende a la regulación de la Ruta dentro del territorio gallego y, como es lógico, en el marco de unos principios o directrices comunes estatales, ya que se trata de un Camino supracomunitario. Esas bases o principios pueden ser objeto de una ley o, también es posible, que se configuren en el marco del Consejo Xacobeo como requisito previo “sine qua non” de cualquier norma con fuerza de ley elaborada por las Comunidades Autónomas por las que pase el Camino de Santiago.

En puridad, la Comunidad Autónoma tiene competencia exclusiva en materia de Patrimonio histórico-artístico de interés gallego. Este es el caso del Camino a su paso por Galicia, por otra parte fin de las peregrinaciones jacobeanas desde hace tantos años. Por ello, al tener competencia exclusiva, puede promulgar una ley de protección jurídica del Camino, pero eso sí, respetando un mínimo normativo que haga identificable como unidad, porque así es, la Ruta Jacobea. La citada ley de 1996 es la expresión jurídica de esta competencia.

En este sentido, como ha señalado el profesor LÓPEZ RAMÓN, convendría, porque sus funciones son de estudio y propuesta, perfilar las funciones resolutorias del Consejo Xacobeo, para asegurar el mínimo común denominador en la conservación del Camino ²³.

²³ F. LÓPEZ RAMÓN, loc. cit., p. 12.

En realidad, la puesta en marcha de medidas dirigidas a la promoción, a la realización de obras públicas de mejora y consolidación del Camino, a la prestación de servicios de apoyo al peregrino (guías, señales, hospedería, asistencia social...) y, en general, el desempeño de una función de estudio difusión y promoción turística, debe estar presidida por los principios de cooperación y colaboración entre las distintas Administraciones públicas implicadas.

El primer intento reciente, como recuerda LÓPEZ RAMÓN, es por cuenta del Estado. El 8 de abril de 1.987, los Ministros de Obras Públicas y Urbanismo, Cultura y Transportes, Turismo y Comunicaciones, suscribieron un convenio de cooperación para la recuperación y revitalización del Camino de Santiago al que, sorprendentemente, se adhirieron el 22 de octubre del mismo año las cinco Comunidades Autónomas por las que discurre la Ruta francesa²⁴. El Convenio trataba de constituir un marco para la coordinación de actuaciones sobre el Camino, a cuyo fin se estableció un Consejo Coordinador y una Comisión Técnica de expertos. Como suele ocurrir en estos casos, el Convenio apenas se ha llevado a la práctica. Eso sí, el 28 de enero de 1.989 se suscribió un Acuerdo entre el Estado y cinco comunidades Autónomas para la ordenación y promoción turística del Camino de Santiago. Parece que tampoco tuvo éxito esta nueva operación coordinadora. Por ello, el 15 de marzo de 1.991, las cinco comunidades Autónomas de la Ruta francesa acordaron coordinar entre sí sus actuaciones. Se firmó, pues, otro convenio de colaboración, interautonómico, para la recuperación y revitalización del Camino. En virtud de este Convenio, cada Comunidad Autónoma se comprometió a elaborar un programa de actuaciones sobre el tramo correspondiente del Camino, ya sea desde el punto de vista del territorio, cultural, histórico, turístico o de apoyo al peregrino. Se estableció una Comunidad de Trabajo, que aunque no funciona, ha permitido que las Comunidades Autónomas afectadas elaboraran sus Programas, que han puesto en marcha de una forma independiente.

La competencia autonómica en esta materia ha de integrarse con su naturaleza supracomunitaria y, por tanto, de relevancia estatal. En este contexto, lo que sí es claro, cómo hemos también apuntado reiteradas veces, es que no se deben desnaturalizar las competencias autonómicas exclusivas en materia turística, cultural, de ordenación del territorio y de preservación del patrimonio histórico-artístico

VIII. Reflexión conclusiva.

El Camino de Santiago constituye una de las manifestaciones culturales, en sentido amplio, que hacen de nuestra Comunidad Autónoma un país universal. Como excepcional conjunto histórico-artístico que es, el Parlamento gallego puede, por tener competencia exclusiva, regular la protección jurídica del Camino de

²⁴ F. LÓPEZ RAMÓN, loc. cit., p. 14.

Santiago siempre que, al ser una Ruta supracomunitaria, se respete ese mínimo común denominador que permita la unidad del Camino.

Cada Ordenamiento se mueve en su ámbito propio. El caso examinado, la protección jurídica del Camino de Santiago, como ha reconocido GRANADO HIJELMO, representa una instancia que postula la actuación de diversos poderes públicos desde los situados en un ámbito competencial europeo hasta el Estado y las Comunidades Autónomas afectadas, así como los Municipios y Diputaciones incluidos en el trayecto hacia Compostela ²⁵.

La protección jurídica del Camino, a su paso por la Comunidad Autónoma gallega es una competencia autonómica. Es más, la ejecución de los títulos competenciales estatales en relación con el Camino en la medida que al ser una Ruta supracomunitaria es posible que existan intereses generales supracomunitarios, debería confiarse a las propias Comunidades afectadas de forma que también en esta materia sería posible la operatividad de la denominada Administración Única.

El interés gallego en esta materia es evidente por su conexión con la identidad gallega y su cultura y personalidad.

La actividad administrativa de protección puede ser de policía y de fomento²⁶. En todo caso será un conjunto de actuaciones públicas o privadas tendente a garantizar la integridad territorial del Camino de Santiago y de los bienes muebles o inmuebles afectados o vinculados a su propia naturaleza. Conforme a la normativa vigente podemos definir que alcance tiene la protección y sus instrumentos. Así, por ejemplo la Ley 16/1.985 del Patrimonio Histórico español establece en su artículo. 36.1 que “los bienes integrantes del Patrimonio Histórico español deberán ser conservados, mantenidos y custodiados por sus propietarios, o en su caso, por los titulares de derechos reales o por los poseedores de tales bienes”. Y en el artículo 36.2 dispone que: “la utilización de los bienes declarados de interés cultural así, como de los bienes muebles incluidos en el Inventario General, quedará subordinada a que no se pongan en peligro los valores que aconsejen su conservación”.

En líneas generales puede concluirse que la protección supone conservar la evolución histórica del Camino hasta nuestros días, definir instrumentos jurídicos de acción territorial, normativizar el ancho de vía, los arcenes, proteger los arcenes, red de hospederías, señalización uniforme de la Ruta, recuperar la memoria de albergues y documentos, de monumentos que luego pueden ser objeto de conservación, restauración y reconstrucción. Implica también la protección, una doble dimensión: en lo que se refiere a la libre circulación de personas y bienes y en lo que se refiere a la protección de la seguridad en el Camino.

Las protección, en sí misma, se circunscribe, pues, a la ordenación del territorio y urbanismo, en cuanto que supone conservar y proteger el Camino con arreglo

²⁵ I. GRANADO HIJELMO, Loc. cit., p. 70.

²⁶ Vid. A. PÉREZ MORENO, El postulado constitucional de la promoción y conservación del patrimonio histórico-artístico, RDU, nº 121.

a ciertas normas dentro de su trayectoria por Galicia, aplicando la normativa de planeamiento y de la ley del suelo que sea pertinente. Igualmente, dicha protección se refiere también al patrimonio histórico, artístico, arquitectónico y arqueológico de interés de Galicia, sin perjuicio de lo que dispone el artículo 149.1.28 de la Constitución.

La competencia estatal sólo alcanza a ese mínimo de condiciones que permite asegurar una regulación unitaria de todo el Camino. Lo cual, como hemos estudiado, podría efectuarse en el marco del Consejo Jacobeo, por ejemplo, aunque quizás exigiera una Ley de las Cortes Generales. En todo lo demás, parece que no hay inconveniente en que el Parlamento gallego, en las materias apuntadas, pueda promulgar una ley como expresión de su competencia exclusiva sobre el patrimonio cultural de interés gallego.

Como ha señalado certeramente GRANADO HIJELMO, se trata de que todos los poderes afectados intervengan en la materia sin que ello suponga una nueva vía de aplastamiento o vaciamiento de las competencias exclusivas de las Comunidades Autónomas, en cuestiones tales como la cultura, el turismo, la ordenación del territorio, el urbanismo o la protección del patrimonio histórico-artístico²⁷.

En el caso del turismo, como hemos tenido ocasión de examinar en este estudio, la capacidad operativa de la Comunidad Autónoma, al disponer de la competencia con carácter exclusivo es bien relevante. Hasta el punto de que, dada la extraordinaria influencia del Camino en el turismo rural, durante las peregrinaciones el turismo de esta naturaleza, y obviamente el cultural-religioso, ha aumentado exponencialmente. La red pública de albergues es otra expresión de la sensibilidad de la Comunidad gallega por disponer de establecimientos habitacionales que faciliten el fenómeno de la peregrinación. Porque, en todo caso, el turismo asociado al Camino de Santiago, tiene un marcado carácter religioso, que es el que da su sentido y el que, desde hace siglos, aspira a llegar a Compostela como lugar de llegada, o de inicio, de profundas conversiones espirituales.

El Camino de Santiago es un testimonio histórico irreductible. Desgraciadamente, como apunta el profesor DÍAZ y DÍAZ, la calzada en sí ha dejado de existir en no pocos trechos como consecuencia de las invasiones de los cultivos, de la concentración parcelaria o de la superposición de las carreteras²⁸. En fin, el Camino sigue siendo afortunadamente un tradicional itinerario que constituye un vivo y perenne testimonio histórico de la peregrinación. Es un bien cultural y un soporte espiritual que se encuentra inseparablemente unido a la conciencia colectiva de un pueblo, el gallego, cuyos poderes públicos tienen el deber de velar por su conservación y revitalización.

²⁷ I. GRANADO HIJELMO, *Loc. cit.*, p. 71.

²⁸ M. DÍAZ y DÍAZ, *Camino de Santiago: origen y realidad*, Ponencia presentada a las Jornadas sobre protección jurídica del Camino de Santiago celebradas en la Escuela Gallega de Administración Pública entre el 22 y 23 de abril de 1.992, p. 16.