
Protección jurídico-ambiental del Camino de Santiago (ruta jacobea)



FERNÁNDO ARIAS GONZÁLEZ

ABOGADO. MASTER EN DESARROLLO REGIONAL Y ESTRATEGIAS AMBIENTALES

Sumario

Todas las rutas y caminos de origen histórico, cultural, tradicional, rural, etc., proporcionan indudables beneficios sociales y ambientales que deben ser protegidos. Conocer el conjunto normativo que con esa finalidad aporta el derecho sirve para difundir su interés, promover su conservación, resolver los problemas que los aquejan, proporcionar y mejorar, en sumo, el nivel de protección que en cada caso requieran.

El Camino de Santiago es un conjunto de diferentes caminos configurado hoy como bien público de interés cultural, una vieja ruta milenaria que rompió fronteras artificiales favoreciendo la comunicación entre los pueblos. Sus valores históricos y culturales han sido reconocidos por la comunidad internacional, nadie los pone en duda: fue declarado por el Estado Español Conjunto Histórico en 1962, y Bien de Interés Cultural del Patrimonio Histórico Español en 1985 (ley del Patrimonio Histórico Español); fue reconocido por el Consejo de Europa como Primer Itinerario Cultural Europeo en 1987, y fue reconocido y declarado en 1993 como bien perteneciente al Patrimonio Cultural Común Europeo por la Unión Europea y Patrimonio Mundial de la Humanidad por la UNESCO. En los últimos años es, además, una incontrovertible actualidad social, política, económica, científica... donde el encuentro con el paisaje natural diverso se busca también como causa y motivo para transitarlo.

De modo que recorrer hoy el Camino de Santiago puede ser una aventura que iniciemos por motivos diferentes; pero sea cual sea la razón, nunca podremos evitar que nos toque la naturaleza, que percibamos su tacto y contacto, su olor y los sonidos de la vida. Los valores ambientales del Camino, también evidentes, son los propios de su entorno natural en los distintos lugares por donde discurre; casi puede decirse que son los propios de la Península Ibérica si consideramos todas las rutas que llegan a Compostela y las diferentes geografías y usos de la tierra que en cada zona atraviesan. Un patrimonio ambiental múltiple, inmenso y diverso que debe ser atendido para que la protección jurídica del Camino sea completa.

El marco de protección jurídica examinado en este trabajo comprende normas procedentes del ámbito internacional (UNESCO, Consejo de Europa, Unión Europea) y nacional español (Administración estatal, Autonómica y Local). Se analizaron los textos normativos más significativo buscando y destacando en ellos aspectos de protección ambiental que, debemos decirlo, nos han parecido escasos en el conjunto de normas, y mucho nos tenemos que de insuficiente trascendencia real y práctica en la política de gestión y protección del Camino, lo que contrasta con la amplia normativa que se ocupa de regular la promoción turística, el deslinde y señalización, la restauración de monumentos, el apoyo al peregrino, etc.

Summary

All routes and roads of historical, cultural, traditional, rural, etc. origin bring undoubted social and environmental benefits and should be protected. Familiarity with the different regulations provided by law for this purpose serves to promote their interest, facilitate their conservation, resolve the problems from which they suffer, provide and improve, in short, the level of protection required in each case.

The Road to Santiago is a series of different routes which now have the status of a public asset of cultural interest, an ancient route that broke down artificial borders, favouring communication among peoples. Its historical and cultural values are beyond doubt, and have been widely recognised by the international community: it was declared a Historical Complex by the Spanish State in 1962, and Site of Cultural Interest of the Spanish Historical Heritage in 1985 (Spanish Historical Heritage Law); it was recognised by the Council of Europe as the First European Cultural Itinerary in 1987, and was recognised and declared in 1993 as an asset belonging to the European Common Cultural Heritage by the European Union and a World Heritage Site by the UNESCO. In recent years it has, moreover, proven to be of undoubted political, economic and scientific relevance, a place where contact with the diverse natural landscapes is sought as cause and reason to travel along it.

Thus, travelling along the Road to Santiago today can be an adventure which we embark on for different reasons, but whatever the reason, we cannot avoid being touched by nature, experiencing its touch and contact, its smell and the sounds of life. The environmental values of the Road, also evident, are those of its natural surroundings in the different regions it passes through; it could almost be said that these span those of the entire Iberian Peninsula, if we consider all the routes that lead to Compostela and the different geographies and land uses to be found in each area. A multiple, immense and diverse environmental heritage which should be given proper attention in order to ensure the legal protection of the Road is complete.

The framework of legal protection examined in this work includes regulations from both the international (UNESCO, European Council, European Union) and Spanish national spheres (State, Autonomous and Local Administrations). The most important regulatory texts were analysed, looking for and highlighting in them those aspects of environmental protection which, it must be said, seemed to us scarce in the regulations as a whole and, we fear, of insufficient real and practical effect on the policy of management and protection of the Road, which contrasts with the wide range of regulations governing tourist promotion, demarcation of boundaries and signposting, the restoration of monuments, assistance to pilgrims, etc.

Antecedentes

Por el Camino que siguieron las peregrinaciones a Santiago de Compostela circularon las personas y también sus ideas, incluida la vieja idea humana de preocupación por la naturaleza. Desde

las civilizaciones más primitivas los seres humanos siempre mostraron inquietud, opinión, ingenio o inventiva (ideas en definitiva) sobre la naturaleza y sus elementos; sobre el entorno o medio en que desarrollaban sus actividades y su vida, del que tanto dependían, al que



tanto admiraban. El propio Camino se configuró en su origen como una formidable idea de política medieval y puede decirse que a lo largo de la historia continuó siendo cauce de formación de la unidad europea, otra formidable idea de política contemporánea. Por esa vieja ruta milenaria, verdadero paradigma en la unidad de los pueblos, circularon ideas de todo tipo, se mezclaron las culturas, las lenguas, los saberes.

La preocupación por cuestiones del entorno natural quedó reflejada en el más antiguo o más conocido manual de peregrinos, ese manuscrito medieval del Siglo XII de 225 folios, conocido como *Codex Calixtinus*⁽¹⁾. Se trata, como es sabido, de una composición aparentemente realizada en parte, y en cualquier caso parece que totalmente apoyada y tutelada por Calixto II, monje de la Abadía de Cluny (Francia) elegido Papa en 1119; su contenido disperso fue primero compilado y organizado, después revisado hasta darle la forma actual de cinco Secciones o Libros, labor que se atribuye al francés Aymeric Picaud, Canciller de Calixto II; más tarde fue conocido como *Liber Sancti Iacobi* y desde 1951 cuenta con traducción al castellano (existen otras al francés y alemán).

El Libro V (o quinta Sección) del *Liber Sancti Iacobi* lleva por título *Liber Peregrinationis*, parece que fue totalmente redactado por el propio Aymeric Picaud y consta de un sumario y once capítulos. Pues bien, se puede observar como el capítulo VI está dedicado a la naturaleza, concretamente a un elemento natural y ambiental tan importante como el agua, el agua de los ríos y su condición o calidad, buena o mala según los casos. La rúbrica del capítulo es *Ríos buenos y malos en el Camino de Santiago*. Calixto Papa, donde se mencionan los ríos, se dice cómo es la calidad de sus aguas y se aconseja a los peregrinos que eviten beber en aquellos ríos "de agua mortífera" y elijan "para sí y sus cabalgaduras" otros de agua dulce, sana y saludable. "¡Cuidado con beber en él, ni tú ni tu caballo, pues es un río mortífero!" se dice por ejemplo respecto al Río Salado, afluente del Arga en Navarra. Aunque el autor muestra una actitud dura y crítica en muchos de sus comentarios, a menudo calificada de exagerada, es indudable que, en realidad y en este caso, estaba manifestando opinión, preocupación o duda sobre la mala calidad de un recurso natural (en ocasiones también la buena) lo que en lenguaje actual sería tanto como hablar de contaminación de los ríos, perturbación de ecosistemas, disminución o pérdida de cali-

(1) Actualmente se conserva en el Archivo de la Catedral de Santiago.

dad de vida, en definitiva. Puede decirse, entonces, que la idea de contaminación asociada a elementos esenciales de la naturaleza en mal estado ("ríos malsanos", "aguas mortíferas", "peces nocivos") ya circuló hace más de ocho siglos por el Camino de Santiago.

Es evidente que aunque la preocupación y el interés del hombre por las cuestiones relacionadas con la naturaleza ya se detectó en épocas muy lejanas de la historia, la protección derivada de ese interés siempre fue débil y secundaria porque los problemas ambientales no eran importantes ni eran conocidos; el fenómeno ambiental, como hoy lo conocemos, no existía.

A medida que el mundo fue avanzando y progresando también aparecieron y progresaron los conflictos con el entorno natural como efecto derivado del desarrollo: tecnología, industria, turismo masivo, residuos de todo tipo como causa de elevados consumos, cambios y transformaciones en la forma de cultivar la tierra, abandono de costumbres y culturas tradicionales protectoras del medio..., todo eso fue generando contaminación diversa, deterioro y desequilibrios en el ambiente que hoy alcanzan a modificar negativamente la salud y el bienestar de las personas; el fenómeno ambiental se hizo presente. Sin embargo,

hasta que el Planeta Tierra no mostró los primeros síntomas de cansancio y de peligro la humanidad no empezó a estudiar, valorar y tomar verdadera conciencia del impacto que su actividad causa en la naturaleza. Fue entonces (década de los años 70 del siglo XX) cuando llegó a escala mundial esa sensibilización y preocupación por la calidad ambiental y por dotar al ambiente de protección jurídica adecuada al tiempo, a las necesidades y a los problemas; el derecho ambiental despliega su acción protectora y surge como herramienta de estudio, orientación y análisis de las relaciones humanas con el entorno; la importancia del hecho ambiental empieza a reconocerse en la sociedad y en la política.

El ambiente como objeto de protección jurídica

Para poder delimitar el significado del concepto "ambiente" desde el punto de vista jurídico y alejándonos de las diatribas conceptuales, tenemos que acudir a cada una de las normas de protección específica de los distintos elementos o sectores que lo componen y eso, en el Derecho Español, nos obliga a fijarnos en las normas anteriores a la Constitución de 1978, en la propia Constitución y en las normas posteriores a ella.



Con anterioridad a la Constitución, y aunque en los siglos XIX y primera mitad del XX pueden encontrarse leyes protectoras de elementos de la naturaleza, como las aves o la pesca, la expresión "medio ambiente" no aparece en la legislación española hasta el año 1961 con motivo de la aprobación por Decreto 2414/1961 de 30 de noviembre, del Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas, el ciertamente famoso RAMINP (todavía vigente) que sin pretender una protección exclusiva y total del ambiente lo ha logrado al fijar como objetivo evitar que cualquier actividad, pública o privada, produzca incomodidades, altere las condiciones normales de salubridad e higiene del medio ambiente, ocasione daños o implique riesgos graves para las personas o los bienes; para ello ordena y clasifica con tanta amplitud las actividades (en molestas, insalubres, nocivas y peligrosas) que realmente consigue prevenir a todo el ambiente (con lo que da una dimensión global al concepto) de una gran cantidad de daños potenciales. Después surgen otras leyes que delimitan el significado de la expresión "ambiente" a los problemas que van apareciendo con sus elementos, protegiéndolos de modo individual con lo que desde la protección sectorial se logra la protec-

ción de todo el ambiente, pasando por diferentes conceptos, según cada norma reguladora; son ejemplos la Ley de Energía Nuclear de 1964 o la de Protección del Ambiente Atmosférico y su Reglamento, de 1972 y 1975 respectivamente, disposiciones todas que continúan en vigor.

La Constitución española actual, en vigor desde el 29 de diciembre de 1978, recoge un concepto amplio y unitario de "medio ambiente" (sin entrar en su definición) en la amplia protección que le ofrece como objeto o bien jurídico que merece especial atención y frente al cual existen importantes deberes por parte de todos. Es en el artículo 45 donde se configura ese reconocimiento cuyo primer apartado dice literalmente que "todos tienen derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona, así como el deber de conservarlo", ordenando a continuación que los poderes públicos (estatal, autonómico y local) velen por la defensa y protección ambiental y, en consecuencia, por la utilización racional de los recursos y por la calidad de la vida, estableciendo sanciones y la obligación de reparar el daño para quienes violen lo ordenado; de aquí surge el fundamento de las responsabilidades civiles, penales y administrativas por daños ambientales.

Este nivel de protección que la Constitución ofrece al ambiente ha sido muy estudiado por la doctrina. Está claro que el derecho a un ambiente adecuado forma parte de los principios rectores de la política social y económica; pero no lo está tanto para todos que sea un derecho-deber fundamental (pese a su inclusión en el Título I del texto constitucional, dedicado por entero a los derechos y deberes fundamentales) y por lo tanto susceptible de ser defendido ante los Tribunales ordinarios y ante el Tribunal Constitucional a través del recurso de amparo. En lo que aquí nos interesa basta con constatar el reconocimiento constitucional del ambiente como objeto de protección jurídica⁽²⁾.

Después de la Constitución de 1978 y sobre las bases que ella fija, aparecen normas importantes de desarrollo que tratan cuestiones o elementos ambientales; por ejemplo la Ley de Aguas de 1985 (Ley 29/1985 de 2 de agosto) y otras muchas

posteriores al 1 de enero de 1986, fecha en que el Derecho Comunitario entró en vigor en España. Todas ellas protegen sectorialmente elementos ambientales, perfilando diferentes conceptos de ambiente, aunque no hagan definiciones generales, a través de las protecciones concretas que regulan; y después del 1 de enero de 1986 adaptando a nuestro derecho numerosa normativa ambiental comunitaria. Son ejemplos el Real Decreto Legislativo 1.302/86 de 28 de junio, de Evaluación de Impacto Ambiental, la Ley 22/1988 de Costas, la Ley 4/1989 de 27 de marzo de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestres, la Ley 10/1998 de 21 de abril de Residuos, etc.

Por último, cabe señalar que el Tribunal Constitucional se pronunció en varias ocasiones sobre el concepto ambiente, sobre los elementos componentes del ambiente y sobre el carácter redundante de la expresión "medio ambiente", al entender que "ambiente", "entorno" o "medio" son palabras que vienen a significar lo mismo. El ambiente lo definió como "conjunto de sustancias físicas, culturales, económicas y sociales que rodean a las personas, ofreciéndoles un conjunto de posibilidades para hacer su vida"; o como "entorno vital del hombre en un régimen de armonía, que

(2) Un análisis más profundo sobre el concepto "ambiente" como derecho subjetivo o principio rector puede verse en las obras "El Derecho Ambiental y sus Principios rectores" (1991) e "Iniciación al Derecho Ambiental" (1999) ambos de S. Jaquennod de Zsögön Editorial Dykinson. También "El suelo como elemento ambiental. Perspectiva territorial y urbanística" de J.L. Avila Oribe, (1998) editado por la Universidad de Deusto y la "Introducción al Derecho del Medio Ambiente" de Paz Vizcaino Sánchez Rodrigo, Edit. CTO Medicina.



aúna lo útil y lo grato". Entre los elementos que componen el ambiente mencionó a los recursos naturales, la flora y la fauna, los animales y los vegetales o plantas, los minerales, los tres "reinos" clásicos de la naturaleza, el suelo, el agua, los monumentos, el paisaje... Y en cuanto al carácter redundante de la expresión "medio ambiente" indicó que es un hecho cierto que la Constitución Española, como otras, utiliza conceptos sin ocuparse de definiciones porque no es su misión, debiendo buscarse el significado de esos conceptos o expresiones en la confluencia de la semántica y el Derecho y que ese "es el caso del medio ambiente que gramaticalmente comienza con una redundancia y que, en el lenguaje forense, ha de calificarse como concepto jurídico indeterminado con un talante pluridimensional y, por tanto, interdisciplinar..."⁽³⁾

La protección jurídica del Camino de Santiago

Existen suficientes pruebas históricas para poder concluir que en el trazado y configuración inicial del Camino de Santiago intervino el poder político medieval

al lado del eclesiástico. Autoridades civiles y religiosas, reyes y nobles, papas, cardenales y obispos; todos apoyaron las peregrinaciones a Compostela porque además del profundo sentimiento religioso, propio de la época, las Rutas Jacobean servían de instrumento para las relaciones entre los territorios de Europa y para el desarrollo cultural y comercial de los reinos. De modo que las normas de tipo jurídico aparecieron muy pronto en torno a las actividades que se producían en los Caminos de Santiago, regulando la peregrinación forzosa como sanción penal por hechos delictivos, la protección del peregrino como extranjero y diversos negocios que se realizaban a lo largo del recorrido; porque los peregrinos podían casarse, tener hijos, comerciar y morir durante el viaje.

En la época actual, la protección jurídica del Camino de Santiago es múltiple, diversa y se dirige al propio Camino y a sus bienes o valores (históricos, culturales, turísticos...). Las normas proceden del ámbito internacional y del ámbito nacional. En el primer caso se originaron en el seno de dos organizaciones de cooperación, una de carácter universal (UNESCO) y otra de carácter regional europeo (Consejo de Europa), y en el seno de otra organización también de carácter regional europeo, pero en este ca-

(3) Sentencias del Tribunal Constitucional 64/1982, y 102/1995 de 26 de junio, FJ 4, 5 y 6 y FJ 4, respectivamente.

so de integración, como es la Unión Europea, antes Comunidad Europea. En el ámbito nacional español, la actividad normativa procede de la Administración del Estado, de la Administración Autonómica, de ambas actuando en conjunto y de la Administración Local.

Analizamos a continuación los textos normativos más significativos procedentes de cada uno de los ámbitos mencionados, buscando y destacando sobre todo aspectos ambientales. Seguimos para ello la espléndida recopilación de normas realizada por el profesor Corriente Córdoba⁽⁴⁾, autor experto en cuestiones jurídicas relacionadas con el Camino de Santiago.

1. Ámbito internacional universal (UNESCO). El Camino de Santiago Patrimonio Mundial de la Humanidad

La Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) se creó en 1946 con la finalidad de servir en esas materias a

la cooperación, la paz y la solidaridad internacional entre todos los pueblos del mundo. En el año 1972 celebró Conferencia General en París y de ella surgió el 23 de noviembre de ese año la Convención sobre la Protección del Patrimonio Mundial, Cultural y Natural, una vez que se constató y consideró que esos patrimonios están cada vez más amenazados y que "el deterioro o la desaparición de un bien del patrimonio cultural y natural constituye un empobrecimiento nefasto del patrimonio de todos los pueblos del mundo", por lo que la conservación de esos bienes es sumamente importante e incumbe a toda la colectividad internacional. El texto de la Convención, y a los efectos que pretende, describe los bienes que componen el "patrimonio cultural" (monumentos, conjuntos y lugares) y el "patrimonio natural" (monumentos naturales, formaciones geológicas y fisiográficas, y lugares o zonas naturales "que tengan un valor universal excepcional desde el punto de vista de la ciencia, de la conservación o de la belleza natural"). Establece el grado de protección nacional (obligación de los Estados parte de "identificar, proteger, conservar, rehabilitar y transmitir a las generaciones futuras el patrimonio cultural y natural situado en su territorio"

(4) El Profesor Corriente Córdoba es Catedrático de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales en la Universidad Pública de Navarra. La recopilación de normas que mencionamos, cerrada a 25 de julio de 1998, lleva por título "*Protección Jurídica del Camino de Santiago: Normativa Internacional e interna*" y está editada por el Ministerio de Educación y Cultura en el marco de las actividades del Año Santo Jacobeo 1999, programadas por el Consejo Jacobeo. Una primera edición fue publicada en 1993 por la Xunta de Galicia.



presentando al Comité del Patrimonio Mundial un inventario de esos bienes, etcétera) e internacional (deber de toda la Comunidad Internacional de cooperar en la protección, respetando la soberanía de los Estados; confeccionar por el Comité del Patrimonio Mundial una lista de bienes de ese patrimonio en peligro, en la que: "Solo podrán figurar bienes del patrimonio cultural y natural que estén amenazados por peligros graves y precisos como la amenaza de desaparición debida a un deterioro acelerado, [...] rápido desarrollo urbano y turístico, destrucción debida a cambios de utilización o propiedad de la tierra, [...] abandono por cualquier motivo, [...] incendios, etc.").

Y también prevé la cooperación del Comité del Patrimonio Mundial con otras organizaciones nacionales e internacionales, organismos públicos y privados y con particulares; especialmente con el Centro Internacional de Estudios de Conservación y Restauración de los Bienes Culturales (Centro de Roma), con el Consejo Internacional de Monumentos y Lugares de Interés Artístico e Histórico (ICOMOS) y con la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza y sus Recursos (UICN). Todo ello contribuye a fijar criterios para la inscripción en la Lista del Patrimonio Mundial de los bie-

nes o "sitios", así se conocen, que integran ese patrimonio.

En cuanto al concepto de "Patrimonio Mundial" (Cultural y Natural), indicar que suele equipararse (y la mayoría de la doctrina lo acepta) con el concepto de "Patrimonio de la Humanidad". Algunos autores, en cambio, ofrecen precisiones y puntos de vista diferentes. A este respecto es interesante la distinción jurídica que realiza el profesor Corriente Córdoba en la obra citada, que viene a significar que una cosa es que la Humanidad sea sujeto jurídico titular de bienes y otra que la Humanidad tenga intereses comunes que deban ser jurídicamente protegidos. En ese sentido cabe distinguir entre los bienes que forman parte del Patrimonio Mundial y los que forman parte del Patrimonio de la Humanidad: al primer grupo pertenecen los bienes cuya titularidad jurídica la ostenta el Estado, las Administraciones Públicas no estatales o los particulares; pero al mismo tiempo son bienes de interés general, universal o mundial, por lo que toda la humanidad está interesada en su conservación y el Derecho debe protegerlos; es decir, la humanidad entera tiene un interés legítimo en gozar, disfrutar y conservar esos bienes pero no la titularidad jurídica o un derecho subjetivo sobre ellos; la Comunidad

Internacional ayuda en la conservación pero no gestiona directamente esos bienes, suplantando a los Estados, sino que respeta su soberanía y reconoce los regímenes de propiedad establecidos por sus legislaciones. Al segundo grupo pertenecen los bienes que puede decirse son verdaderamente Patrimonio de la Humanidad porque ésta es el sujeto jurídico titular; tales bienes son el espacio ultraterrestre o extra-atmosférico, la luna y demás cuerpos celestes, la Antártida y el espectro de las frecuencias radioeléctricas; todos estos bienes pertenecen al sujeto jurídico "Humanidad" y ninguna persona o Estado puede apropiarse de ellos.

La Convención para la Protección del Patrimonio Mundial, Cultural y Natural, adoptada por la UNESCO en 1972, entró en vigor en España el 4 de agosto de 1982 previa aceptación el 18 de marzo y publicación en el BOE el 1 de julio. En ese ámbito internacional universal y en aplicación de esa norma convencional encuentra el Camino de Santiago reconocimiento y protección de gran relevancia, ya que el 11 de diciembre de 1993 quedó inscrito en la Relación de Sitios del Patrimonio Mundial confeccionada por la UNESCO. Camino y ciudad vieja de Santiago de Compostela (inscrita en 1985) quedan así doble-

mente amparados como bienes culturales al serles de aplicación este convenio internacional de la UNESCO, además de la legislación estatal española. El prestigio de ambos bienes está reconocido y su conservación para las generaciones del futuro mejor garantizada. Pero al Estado, y a todos, nos alcanza la responsabilidad de hacer cuanto sea posible para su protección integral; también en la dimensión ambiental que aquí defendemos porque "cultura" y "naturaleza" son nociones que se complementan, se necesitan mutuamente y nunca debieran caminar por separado.

2. Ámbito internacional europeo (Consejo de Europa y Unión Europea). El Camino de Santiago primer Itinerario Cultural Europeo y Bien del Patrimonio Cultural Común de Europa

Todavía en el ámbito internacional, pero esta vez circunscrito a la región europea, el Camino de Santiago encuentra amplia protección jurídica en el seno de dos organizaciones muy importantes: una de cooperación (el Consejo de Europa) y otra donde se busca la integración de los Estados (la Unión Europea).

El Consejo de Europa es un organismo para la cooperación de países europeos. Fundado por el Tratado de Londres, que



firmaron diez Estados el 5 de mayo de 1949, actualmente agrupa a 40 países, incluidos todos los de la Unión Europea; la incorporación de España se produjo en 1977. Entre sus objetivos está el de promover la unidad europea, los derechos humanos (el Tribunal Europeo de Derechos Humanos forma parte del Consejo de Europa) y el desarrollo de las características comunes de los pueblos europeos, mediante la cooperación cultural, económica, social y judicial. Con sede en Estrasburgo, funciona orgánicamente a través de un Consejo de Ministros (formado por los Ministros de Exteriores de cada país) que toma acuerdos y firma convenciones, una Asamblea Parlamentaria (órgano deliberante) y una Secretaría General. Cuenta también con un Centro de Documentación e Información sobre la conservación del medio natural y un Comité para la Conservación de la Naturaleza y los Recursos Europeos.

La actividad del Consejo de Europa en torno al Camino de Santiago se plasmó, hasta la fecha, en los siguientes documentos:

- Dos documentos de la Asamblea Parlamentaria, uno de 28 de marzo y otro de 28 de junio, ambos del año 1984. El primero contiene un informe sobre el Camino de Santiago de Compostela y otros itinerarios europeos de peregrinación que incluye un Proyecto de Recomendación de la Comisión de Cultura y Educación, que a su vez lleva como Anexo una carta del Presidente de la "Asociación de Amigos de los Pazos" de España dirigida al Presidente de la Asamblea en la que se pide que ésta reconozca al Camino de Santiago como "un bien cultural común de Europa", puesto que constituye uno de los primeros elementos de comunicación entre los pueblos europeos, y que recomiende a los Estados miembros la restauración de los monumentos y la realización de estudios para la difusión de los valores del camino. El segundo documento es una Recomendación (la 987 de 1984) de la Asamblea al Consejo de Ministros relativa a los itinerarios europeos de peregrinación en la que se menciona la importancia de esos itinerarios y se pone al Camino de Santiago como ejemplo y punto de partida para actuar en la conservación y promoción de otros itinerarios.

- Una Resolución de los Ministros Responsables de Asuntos Culturales, reunidos en el seno del Consejo de Europa el 17 de febrero de 1986, relativa al establecimiento de itinerarios culturales transnacionales. Se considera que pueden contribuir a dar a conocer mejor la historia y la cultura europeas y a desarrollar el turismo. Se menciona:

“... la necesidad de evitar que se perturbe la identidad cultural y el medio ambiente de las regiones respectivas y de impedir que se causen daños debido a una gran afluencia de turistas a monumentos o centros de interés cultural vulnerables”.

– Una declaración del Consejo efectuada el 23 de octubre de 1987 en Santiago (en aplicación de la Recomendación 987 de la Asamblea al Consejo de Ministros de fecha 28 de junio de 1984) leída por el Secretario General en presencia del Príncipe Reinante Francisco José II, la Princesa Gina de Liechtenstein y otras personalidades, dentro de los actos organizados para la presentación y proclamación del Camino de Santiago como Itinerario Cultural Europeo. El contenido de la declaración hace mención a las diferentes culturas que integran la identidad europea, indicando que: “Esa identidad cultural se hace y se hizo posible por la existencia de un espacio europeo cargado de memoria colectiva y cruzado por caminos capaces de superar las distancias, las fronteras y las lenguas”.

El Consejo propone la revitalización de uno de esos caminos (el de Santiago) “como base y ejemplo para acciones futuras en atención a su carácter altamente simbólico en el proceso de construcción

europea”. Destacamos, asimismo, del contenido de la declaración el llamamiento efectuado a las autoridades, a las instituciones y a los pueblos para “desarrollar una acción coordinada de restauración y de valorización del patrimonio monumental y natural situado en el entorno de estos caminos”. Pensamos que es una clara referencia a la consideración de los valores ambientales y naturales que venimos demandando.

– Una Nota de la Secretaría General del Consejo, de fecha 31 de marzo de 1989, preparada por la Dirección General de Medio Ambiente y de Poderes Locales, sobre el Itinerario Cultural Europeo de los Caminos de Santiago de Compostela. En este texto se hace mención al lanzamiento de los Caminos de Santiago, como Itinerario Cultural Europeo, efectuado en Santiago de Compostela el 23 de octubre de 1987 y a las grandes líneas de acción a seguir señaladas en aquel acto (identificación de los Caminos de Santiago en el conjunto del territorio europeo, señalización mediante el emblema propuesto por el Consejo de Europa, coordinación de la acción de restaurar el patrimonio monumental y natural y creación de programas de animación e intercambio cultural). No se hace mención especial a la valoración o restauración de bienes naturales y sí a la atención particular



que los medios de comunicación (prensa escrita, radio o televisión) prestan al Camino después de su lanzamiento como Itinerario Cultural Europeo.

– Y otro documento del Consejo referido a una reunión celebrada en Estrasburgo el 22-23 de noviembre de 1993 sobre la revitalización de los Caminos de Santiago de Compostela. En él se analiza la revitalización de los Caminos de Santiago, como primer itinerario cultural europeo, propuesta en 1987 por el Consejo de Europa. Y se dice lo siguiente: “La puesta en marcha de ese itinerario cultural debe estar necesariamente precedida de una reflexión colectiva sobre la significación histórica, sobre la realidad actual y sobre las perspectivas de porvenir de los Caminos de Santiago. Un fenómeno que en su realidad histórica y en la percepción de esa realidad por la sociedad actual, es susceptible de lecturas muy diferentes”.

El documento menciona tres lecturas: una de orden espiritual, otra de orden cultural y una tercera que, según señala, “estaría ligada a los valores del ambiente, de los paisajes y de los sitios culturales”, lo que comporta, viene a decir, “la toma en consideración de la naturaleza física de los caminos y su integración en un ambiente determinado”. El documento es extenso; está escrito en francés y cuando

describe los objetivos de la revitalización, mencionando las diferentes lecturas que pueden hacerse en torno a los Caminos de Santiago y refiriéndose a los valores ambientales en esa tercera lectura, trata de explicar que el hecho de caminar es una forma de conocimiento y que hacerlo por los Caminos de Santiago tiene la particularidad de la proximidad con la naturaleza, con el ambiente y con el patrimonio cultural, histórico y arquitectónico inserto en ese ambiente. Se trata de un importante, significativo y elocuente texto que plasma en su contenido una amplia referencia a los valores ambientales de los Caminos de Santiago.

Por lo que se refiere a la Unión Europea, destacamos una declaración de los Ministros de Cultura reunidos en Consejo Sectorial el 17 de mayo de 1993 en la que se expresa aprobación a la iniciativa y a la actuación de varios Estados miembros en relación con la restauración y conservación del patrimonio histórico y artístico del Camino de Santiago, considerando que “forma parte del patrimonio cultural común europeo” y que “ha sido durante siglos uno de los pilares de la construcción histórica y de la formación de la identidad cultural europea”. No se hace mención o referencia alguna al patrimonio natural del Camino ni a la necesidad de restaurarlo o conservarlo.

Sin duda es mucho lo que cabe esperar de las Instituciones Comunitarias en favor del Camino de Santiago y de su total y real protección, que deberá incluir los valores ambientales. Situemos la reflexión en el lado cultural para observar por un momento como la unidad cultural europea que actualmente buscamos ya fue un hecho real en la historia lejana de una Europa medieval bastante unida, cuando el latín era lengua común de religión y cultura; de modo que entre lengua y cultura, caravanas de mercaderes y peregrinaciones a Roma y a Santiago, los pueblos europeos consiguieron unirse en otros tiempos. Pasaron los siglos, llegaron las divisiones, los nacionalismos y las guerras, los conceptos filosóficos de patria o nación... y surgió por necesidad la idea de crear una Europa con vínculos comunes para asegurar la paz y el progreso.

Las materias culturales están hoy incorporadas a las competencias comunitarias; lo están concretamente desde la entrada en vigor en 1993 del Tratado de la Unión o Tratado de Maastricht. Hubo programas culturales regulados por Decisiones en 1996 y 1997, y también un Foro Cultural de la UE celebrado en enero de 1998. En mayo de ese mismo año la Comisión presentó al Parlamento Europeo y al Consejo una propuesta de Decisión por la que se establece un único instrumento

de financiación y programación en favor de la cooperación cultural y al objeto de definir el marco de la acción cultural de la Comunidad para el período 2000-2004; constituye el Primer Programa Marco de la Comunidad Europea en favor de la Cultura y se conoce como Programa "Cultura 2000". El Consejo aprobó la parte fundamental de esa propuesta e introdujo algunas modificaciones, elaborando un documento que contiene su Posición Común con vistas a que el Parlamento Europeo y el Consejo elaboren esa Decisión⁽⁵⁾. Se considera que el Programa "Cultura 2000" debe ser el único operativo para el período 1 de enero de 2000 a 31 de diciembre de 2004, y es muy interesante ver como en ese documento se habla de "patrimonio cultural común de importancia europea" o de "espacio común a los pueblos europeos" como algo que hay que conservar y salvaguardar, precisando que en las acciones y medidas de aplicación concretas del Programa "Cultura 2000" estará el "fomento de la conciencia mutua sobre la historia, las raíces, los valores culturales comunes de los pueblos europeos y su patrimonio común", considerando en particular "el patrimonio mueble e inmueble de carácter material e inmaterial [...] el patrimonio ar-

(5) Posición Común (CE) n° 26/1999, de 28 de junio.



queológico y subacuático, el patrimonio arquitectónico, así como todos los enclaves y parajes de importancia cultural (bienes culturales y naturales)"; se propone en definitiva "mejorar el acceso al patrimonio cultural de dimensión europea y fomentar la participación activa del público, en particular de los niños, los jóvenes, las personas con carencias culturales y los habitantes de las regiones rurales o periféricas de la Comunidad [...], fomentar la conservación de oficios y métodos tradicionales", etc. Sin duda el Camino de Santiago, Primer Itinerario Cultural Europeo, con todos sus valores culturales y ambientales, encontrará apoyo y protección con la aplicación de este programa cultural de ámbito comunitario, en el que ya no solo se contemplan los bienes culturales sino también los naturales, y los parajes y enclaves de importancia cultural. Los valores ambientales en general y particularmente el paisaje como valor singular de las Rutas Jacobeas son también un patrimonio a conservar.

3. Ámbito estatal español. El Camino de Santiago Conjunto Histórico-artístico y Bien de Interés Cultural del Patrimonio Histórico Español

En el ordenamiento jurídico español del último siglo existen diversas normas refe-

ridas a la ciudad de Santiago de Compostela, al Camino de Santiago y al fenómeno jacobeo en general. Son normas de variado contenido que tratan sobre todo aspectos relacionados con el patrimonio histórico-artístico; con la conservación y promoción cultural y turística de las rutas; con las subvenciones y beneficios fiscales para incentivar obras de acondicionamiento, restauración y mejora; con la creación de patronatos, comisiones y consejos. Son, además, normas relativamente recientes, cuyo nacimiento sitúa Corriente Córdoba en sendos Decretos, uno de 3 de junio de 1931 sobre protección y conservación de Monumentos Histórico-artísticos pertenecientes al Tesoro Artístico Nacional (entre los que se encuentran muchos ubicados en el Camino de Santiago) y otro de 21 de julio de 1937 por el que se reconoce a Santiago Apóstol como Patrón de España⁽⁶⁾. Las distintas Administraciones han ido produciendo normas de protección de manera proporcional al aumento del interés por todo lo jacobeo, de modo que la actividad normativa experimentó un notable

(6) La Ley 16/1985, de 25 de junio, reguladora del Patrimonio Histórico Español ha sido desarrollada parcialmente por el R.D. 111/1986 de 10 de enero, modificado a su vez por el R.D. 64/1994 de 21 de enero, y tuvo otras modificaciones de menor amplitud.

crecimiento en los últimos años, una vez iniciada su andadura con la Administración Central del Estado preconstitucional. En ese ámbito administrativo estatal la ciudad de Santiago de Compostela (junto con Toledo) fue declarada Monumento Histórico-artístico en el año 1940, mediante Decreto de 9 de marzo. Veintidós años después (en 1962) el Camino de Santiago en su conjunto obtuvo idéntica distinción. En consecuencia, y prescindiendo de textos históricos anteriores al siglo XX, puede decirse que la protección jurídica que la Administración del Estado Español proporciona al Camino de Santiago se inició en 1962, con el Decreto 2224/1962, de 5 de septiembre, por el que se declara Conjunto Histórico-artístico al Camino de Santiago; "para evitar", dice la parte expositiva de la norma, "que con el paso de los años pueda desaparecer totalmente algo que ha adquirido resonancia universal". En el mismo Decreto, y con el fin de proceder a una más completa delimitación del Conjunto y cuidar de su conservación, se crea un Patronato Nacional presidido por el Ministro de Educación Nacional, o por el Director de Bellas Artes en su delegación.

Los bienes declarados histórico-artísticos, o los que estén incluidos en el Inventario del Patrimonio Artístico y Arqueológico de España, pasaron en 1985

a tener la consideración y a denominarse Bienes de Interés Cultural en virtud de lo establecido en la disposición adicional 1ª de la Ley 16/1985, de 25 de junio, reguladora del Patrimonio Histórico Español. Esta Ley amplía la extensión del Patrimonio Histórico, considerando que en él se integran, entre otros bienes, los sitios históricos, definidos como lugares o parajes naturales vinculados con acontecimientos del pasado, con tradiciones populares, con creaciones del hombre o de la naturaleza y el hombre "que posean valor histórico etnológico, paleontológico o antropológico". Es interesante destacar que la propia Ley establece (artículos 17 y 18) que cuando un Conjunto Histórico es declarado Bien de Interés Cultural debe considerarse su relación "con el área territorial a que pertenece, así como la protección de los accidentes geográficos y parajes naturales que conforman su entorno", de igual modo que no se puede separar de su entorno un inmueble que sea declarado Bien de Interés Cultural. Por otro lado, la Ley ofrece singular protección y tutela a los bienes integrantes en el Patrimonio Histórico Español que sean declarados de interés cultural.

Como vemos, y en conclusión, puede decirse que el Camino de Santiago forma parte del Patrimonio Histórico Español y



dentro de él está considerado como Bien de Interés Cultural, por lo que goza de una especial protección que no debe excluir el entorno natural que lo rodea. Su régimen jurídico quedó finalmente establecido así por la vigente Ley Reguladora del Patrimonio Histórico Español (Ley 16/1985 de 25 de junio) en virtud de lo fijado en la disposición adicional primera de dicha Ley, siendo derogado el Decreto 2224/1962 de 5 de septiembre (primera norma de protección estatal y de clasificación jurídica del Camino en su conjunto) por Real Decreto 736/1993 de 14 de mayo⁽⁷⁾. Trayendo aquí las calificaciones obtenidas en ámbitos de normativa internacional, los títulos, identificaciones o reconocimientos jurídicos o culturales del Camino de Santiago quedan, por orden cronológico, como sigue:

- Conjunto Histórico-artístico (1962).
- Bien de Interés Cultural del Patrimonio Histórico Español (1985).

- Primer Itinerario Cultural Europeo (Consejo de Europa, 1987).
- Bien del Patrimonio Cultural Común Europeo (Unión Europea, 1993).
- Bien o “sitio” del Patrimonio Mundial, Cultural y Natural (UNESCO, 1993).

El hecho de que distintas Administraciones y Organismos estén interesados en la recuperación, conservación y protección del Camino de Santiago, permite la existencia de normas legales y convencionales concurriendo para ese fin; de manera que la acción conjunta y concertada es una necesidad no solo entre los Estados, sino también en ámbitos estatales internos. El primer embrión de esa acción conjunta en España fue el “Convenio de Cooperación para la Recuperación y Revitalización del Camino de Santiago”, suscrito en Madrid el 8 de abril de 1987 entre el Ministro de Obras Públicas y Urbanismo, el Ministro de Cultura y el Ministro de Transportes, Turismo y Comunicaciones. Se trata de un Convenio Interministerial abierto, promovido en el seno de la Administración Central del Estado pero pensado para la incorporación de otros organismos, especialmente autonómicos e internacionales. El objetivo fue establecer un marco en el que se pudieran coordinar todas las actuaciones encami-

(7) El Real Decreto 736/1993, de 14 de mayo desarrolla 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. Su disposición *derogata tunca* dice: Queda derogado el Decreto 2224/1962, 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.

nadas a recuperar y revitalizar el Camino en sí, su función de comunicación y su entorno. Entre las actuaciones a realizar se indicaba una "propuesta de ordenación y explotación del Camino de Santiago, tanto en lo referido al patrimonio natural como al edificado", y también el "desarrollo de Proyecto de índole socio-cultural con incidencia en ámbitos de especial interés, como el medioambiente, el patrimonio natural y el artístico, la creación de empleo temporal, artesanía o folklore" (cláusula sexta del Convenio). Todo ello considerando, como se hace en la parte expositoria del texto normativo, que "es preciso fomentar la protección y regeneración del medio natural por el que discurre el itinerario, con el fin de restablecer el equilibrio entre la explotación de los recursos y la identidad paisajística y territorial".

Si acabamos de referirnos al Convenio Interministerial de 1987 como primer embrión de una acción conjunta entre Administraciones y Organismos, la creación y reorganización por la Administración estatal del Consejo Jacobeo podemos decir que constituye el preámbulo de una acción normativa conjunta y específica entre el Estado y las Comunidades Autónomas. En efecto, por Real Decreto 1530/1991 de 18 de octubre, se

crea el Consejo Jacobeo, como órgano de colaboración mutua entre la Administración del Estado y las Comunidades Autónomas de los territorios afectados, para que las actuaciones que se programen en relación con el Camino de Santiago puedan gestionarse del modo más eficaz; todas las acciones de protección, conservación, restauración, etc. pasan a ser estudiadas y propuestas por el Consejo Jacobeo, un Consejo que se reorganiza en 1997, mediante Real Decreto 1095/1997 de 4 de julio (que deroga el RD 1530/1991) resaltando, en primer lugar, su finalidad de facilitar la comunicación entre las Administraciones estatal y autonómica a efectos de colaborar y coordinar las actuaciones relacionadas con el Camino de Santiago y con la celebración de los Años Jacobeos; organizando, en segundo lugar, su funcionamiento en Pleno y en Comisión Ejecutiva, con ampliación del número de miembros en todo el Consejo (del que forman parte el Ministro de Educación y Cultura como presidente del Pleno, el Consejero de Cultura y Comunicación Social de la Junta de Galicia como vicepresidente, además de Secretarios de Estado, Subsecretarios, Consejeros Autonómicos y Directores Generales como vocales y secretario; y el Director General de Cooperación y Comunicación Cul-



tural como presidente de la Comisión Ejecutiva, además de Directores Generales como vocales y del Subdirector General de Comunicación Cultural con las Comunidades Autónomas como secretario); y delimitando, en tercer lugar, las competencias tanto del Pleno como de la Comisión Ejecutiva. Es en este aspecto donde interesa resaltar que el Pleno del Consejo Jacobeo estudia y propone los asuntos para elevarlos a los órganos competentes de las distintas Administraciones en él representadas; esos asuntos, señalados en el artículo 3º apartado 5 del Real Decreto 1095/1997, consisten en actuaciones necesarias para delimitar y señalar los ramales históricos del Camino de Santiago, rehabilitar y conservar los bienes vinculados a su patrimonio histórico-cultural, promocionar y difundir sus aspectos culturales y turísticos, etc.; y también las actuaciones necesarias para llevar a cabo "la mejora paisajística y medioambiental del entorno del Camino". Observamos, por tanto, que existe una previsión normativa de mejora ambiental para el entorno del Camino que incluye la mejora del paisaje. Volveremos más adelante sobre esta cuestión para tratar de explicar si es necesario actuar en esa dirección y, en caso afirmativo, si se está actuando de modo suficiente.

4. Ámbito común

Estado-Autonomías

(Actividad conjunta del Estado y de las Comunidades Autónomas)

La idea de coordinar actuaciones encaminadas a la recuperación y revitalización del Camino de Santiago y de su entorno, surgida en el ámbito estatal por norma convencional, tuvo respuesta casi inmediata, dando lugar al nacimiento de este ámbito de producción normativa común formado por la Administración Central del Estado y las Administraciones Autonómicas. En efecto, las Comunidades Autónomas por las que discurre el itinerario primario del Camino (Comunidad Foral de Navarra, Comunidades Autónomas de Aragón, La Rioja, Castilla y León y Galicia) firmaron en Santiago de Compostela, el 22 de octubre de 1987, Acta de Adhesión al Convenio Interministerial estatal de 8 de abril del mismo año. Con ello se integran en el Consejo Coordinador que el Convenio había establecido, se comprometen a colaborar en la realización de los estudios, planes, proyectos y programas, a contribuir financieramente según sus disponibilidades presupuestarias y a establecer con el Consejo Coordinador previsto conciertos para la realización de actuaciones concretas.

En Convenio Interministerial de 8 de abril de 1987 tenía una vigencia inicial de

4 años, ampliable al tiempo necesario para realizar actuaciones acordadas. El 15 de marzo de 1991 y con vistas a la coordinación de actividades para los próximos años, incluido el Año Santo Jacobo 1993, los Presidentes de las Comunidades Autónomas adheridas a ese Convenio firmaron otro con plazo de vigencia de 5 años, también ampliable, en el que se comprometieron a la elaboración de un programa de actuación sobre el Camino. En este Convenio de Cooperación se acordó la constitución de una Comunidad de Trabajo del Camino de Santiago como instrumento de colaboración de las diferentes Administraciones Públicas para la recuperación y revitalización del Camino. Su reglamento de organización y funcionamiento fue aprobado tras las sesiones celebradas los días 12 y 13 de abril de 1991 en Estella (Navarra), sin que se hicieran constar actuaciones específicas en materia ambiental.

Cabe también reseñar que con motivo del Año Santo Jacobo 1993 las Comunidades Autónomas de Galicia, La Rioja, Aragón, Foral de Navarra y Castilla y León han hecho peticiones de adopción de determinadas actuaciones al Gobierno de la Nación, sobre todo en cuanto a beneficios fiscales, y han firmado con él un convenio para la utilización conjunta de la imagen corporativa del Año Santo.

5. **Ámbito autonómico**

En el ámbito de actuación de las Comunidades Autónomas la producción normativa es realmente abundante, destacando la Comunidad Autónoma de Galicia, seguida de las demás por las que discurre el Camino Francés, salvo Aragón; en ésta Comunidad y en las afectadas por la Ruta o Camino del Norte la producción de normas es menor. El contenido de las normas es muy variado y se refiere principalmente a la protección, recuperación, revitalización y delimitación física de las Rutas; ayudas para promover el uso turístico y la adecuación de albergues para peregrinaciones; protección del Patrimonio Histórico-cultural, etc. En la recopilación normativa que seguimos, el profesor Corriente Córdoba recoge normas de la Comunidad Autónoma de Aragón, Foral de Navarra, La Rioja, País Vasco, Castilla y León, Cantabria, Asturias y Galicia, es decir, las ocho Comunidades con territorio ocupado por el "Camino Francés" y por la "Ruta o Camino del Norte", también llamado "de la Costa". Comentaremos algunas normas relevantes de ese conjunto normativo, sobre todo aquellas que contengan referencias o contenido ambiental por pequeño que sea.

Sabemos que iniciando el recorrido por la frontera francesa el Camino tiene dos



ramales de entrada a la península: uno es la Ruta Aragonesa, que comienza en Somport y cruza las provincias de Huesca y Zaragoza, y otro la de Navarra, que comienza en Roncesvalles y discurre por toda la Comunidad Foral; ambos se unen en Navarra, en el Puente la Reina.

En Aragón primero se crea una Comisión de Coordinación para la recuperación y revitalización del Camino, mediante Decreto 96/1988 de 24 de mayo. Después la Dirección General de Patrimonio Cultural y Educación de la Diputación General de Aragón dicta una Resolución el 26 de abril de 1993 por la que se incoa expediente para la identificación, delimitación física de la Ruta y del entorno afectado por ella.

Por territorio Navarro discurre un tramo de la Ruta Aragonesa y un buen tramo del Camino (Ruta Navarra) que se inicia en Roncesvalles, como se dijo, al que se une el primero en Puente la Reina, por la mitad más o menos de todo el tramo. Esta Comunidad Foral ha producido normas en abundancia, de las cuales destacamos: la Ley Foral 6/1987, de 10 de abril, que contiene normas urbanísticas regionales para protección y uso del territorio, fijando diversas categorías de suelo no urbanizable, entre las que se encuentra la de "suelo de afecciones específicas", con varias clases de suelo de esta

categoría, siendo una de ellas el Camino de Santiago y calzadas históricas, para el que se establece un régimen de protección sin perjuicio del establecido por la Ley 16/1985 de 25 de julio del Patrimonio Histórico Español. Tras una delimitación y régimen de protección provisional, mediante Decreto Foral 290/1988 de 14 de diciembre, se delimita definitivamente el Camino de Santiago a su paso por Navarra y se establece su régimen de protección dándole el destino de "sendero peatonal y ecuestre", fijando una zona de servidumbre de 3 metros y una franja de protección del entorno de 30 metros desde el borde exterior del Camino. El Gobierno de Navarra en un Programa de recuperación y revitalización también del año 1988 (un documento muy detallado), dice que "la traza del Camino es una buena guía y una buena referencia para el conocimiento de la realidad geográfica natural, paisajista, social y cultural de nuestra tierra", valorando asimismo su potencialidad como recurso turístico y como patrimonio natural, aunque sin mencionar dentro de las líneas de actuación del programa ninguna de tipo ambiental. Por Decreto Foral número 152 de 18 de abril de 1991 se establecen las condiciones urbanísticas y ambientales para implantación de turismo en suelo no urbanizable, señalando expresamente que no

pueden establecerse campamentos "a distancia inferior a 30 metros del Camino de Santiago, calzadas históricas o rutas de interés", norma modificada por Decreto Foral 226/1993 de 19 de julio, sobre condiciones medioambientales de la acampada libre, que prohíbe este tipo de acampada a menos de 3 metros del borde del Camino de Santiago. Por Orden Foral 107/1993 de 23 de abril, la Consejería de Educación y Cultura del Gobierno de Navarra fija y delimita provisionalmente el ámbito territorial del Camino a su paso por Navarra, a efectos de completar la declaración por norma estatal de Conjunto Histórico-artístico y bien de interés cultural. Finalmente, la Ley Foral 10/1994, de 4 de julio, de Ordenación del Territorio y Urbanismo, clasifica como "Itinerarios de interés" a los espacios ocupados por las cañadas, el Camino de Santiago y otras rutas de interés.

La Rioja es la Comunidad Autónoma donde se aprecia mayor contenido ambiental en sus normas relacionadas con el Camino de Santiago. Destaca en todo el conjunto normativo que estamos analizando el "Plan Especial de Protección del Medio Ambiente Natural de La Rioja y de las Normas Urbanísticas Regionales", que lleva fecha de 28 de junio de 1988. Se trata de una norma de planeamiento de ámbito regional en la que el Camino

de Santiago recibe un tratamiento de "caso particular" como espacio de gran importancia y significación "cultural, histórico-artística y paisajística"; considerando necesario proteger y potenciar los recursos contenidos en su entorno, desde el Plan Especial se adopta una doble vía de actuación: por un lado se hace mención expresa de esa necesidad en la Normativa General del Plan, al mismo tiempo que una delimitación preliminar y una caracterización del entorno del Camino se presenta como Anexo al Catálogo de Espacios Naturales Protegidos; por otro lado se considera que es necesario definir con precisión el trazado del Camino, su entorno, las necesidades protectoras para proteger uno y otro, las actuaciones para proteger "los elementos edificados y ambientales", las medidas tendentes a "favorecer su utilización y disfrute social", y las medidas "de regeneración de los deterioros, tanto del patrimonio edificado, como del paisaje". Todo ello con vistas a la obtención de una "estricta vigilancia de un espacio de altísimo valor, mientras se desarrolle un instrumento de planificación de detalle". Como justificación de la propuesta se introduce en el documento el siguiente párrafo que no nos resistimos a transcribir: "El Camino de Santiago constituye en su conjunto un espacio cuya relevancia re-



basa el ámbito autonómico y estatal, de elevado valor histórico-artístico, en el que se yuxtaponen el propio trazado del Camino y su entorno paisajístico con los núcleos urbanos que atraviesa y los elementos arquitectónicos en ellos ubicados. Todo ello unido a la necesidad de conservar el trazado y su entorno, ya sea rural o urbano, así como de evitar su pérdida y abandono, plantean una catalogación como espacio protegido”.

Se tiene en cuenta que ese espacio consiste en un camino y su entorno más inmediato y se considera como zona de protección una banda de 250 metros a ambos lados del Camino. Después de definir los rasgos biológicos del paisaje humanizado que atraviesa el Camino de Santiago en La Rioja, se enumeran algunos problemas que afectan a su trazado y al entorno más próximo.

El Plan Especial de Protección del Medio Ambiente Natural de La Rioja y de las Normas Urbanísticas Regionales fue definitivamente aprobado en los términos de su aprobación provisional por Resolución de la Consejería de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente; sus disposiciones normativas se publicaron como Anexo I y II, junto con la Resolución de Aprobación en el Boletín Oficial de La Rioja del día 30 de junio de 1998, entrando en vigor el día 1 de julio

del mismo año. Realmente es un excelente ejemplo que puede merecer atenta observación para confeccionar un Plan General de Protección Ambiental de todo el Camino de Santiago.

Finalmente, cabe señalar que además de algunos Convenios entre el Gobierno de La Rioja y la Administración Central del Estado para la recuperación del Patrimonio Natural y Cultural y restauración del Patrimonio Histórico del Camino de Santiago en esa Comunidad Autónoma, la delimitación del Camino Riojano, en cuanto Conjunto Histórico, fue efectuada por Resolución del Consejero de Cultura, Deportes y Juventud de fecha 5 de mayo de 1993, acordando incoar expediente para ese fin.

En la Comunidad Autónoma de Castilla y León se creó la Comisión para la recuperación y revitalización del Camino de Santiago por Decreto 286/1987 de 10 de diciembre, modificado y ampliado por otros Decretos en 1988, 1996 y 1997. Aparte otras normas de concesión de ayudas para la mejora de infraestructura turística, la realización de actividades culturales, la regulación de campamentos, etc., solo cabe reseñar la Resolución de 18 de marzo de 1993, procedente de la Dirección General de Patrimonio y Producción Cultural de la Consejería de Cultura y Turismo por la que se acordó

incoar expediente para delimitar la zona afectada por la declaración de Conjunto Histórico del Camino de Santiago (Camino Francés). La delimitación indica que el Camino recorre las provincias de Burgos, Palencia y León y que la delimitación del Conjunto Histórico queda definida por una banda de 100 metros a cada lado de los distintos itinerarios rurales, ampliándose o reduciéndose en algunos casos que, como en los itinerarios urbanos, constan en la información gráfica que contiene el expediente.

En la Comunidad Autónoma de Galicia la actividad normativa en torno al Camino de Santiago se inició en 1986, con el Decreto 413/1986 de 18 de diciembre. Ese Decreto modificó la constitución y funcionamiento de las Comisiones del Patrimonio Histórico Gallego, en concreto las Comisiones Provinciales que venían funcionando desde el traspaso de competencias en la materia, hecho que ocurrió en 1983. Se crearon Comisiones Territoriales del Patrimonio Histórico en cada provincia y en la ciudad de Santiago; la Comisión Territorial del Patrimonio Histórico de la Ciudad y Camino de Santiago tiene como ámbito territorial el de los Conjuntos Históricos correspondientes, declarados en 1940 para la ciudad y en 1962 para el Camino, según se dijo.

También en el ámbito gallego la actividad normativa se extiende a una diversidad de temas, como subvenciones, financiación de obras, organización de Años Jacobeos, creación de cargos, consorcios y comités de expertos, utilización de la Red de albergues para peregrinos, etc., en cuyo análisis no vamos a detenernos. Centraremos la atención en normas con mayor amplitud de contenido y creemos también que de interés.

Existen normas complementarias y subsidiarias de Planeamiento para las cuatro provincias gallegas, dictadas por la Consejería de Ordenación del Territorio y Obras Públicas, que fueron publicadas en el Diario Oficial de Galicia el 18 de enero de 1990. En ellas se clasifica como suelos no urbanizables aquellos que "en razón de su excepcional valor agrícola, forestal o ganadero, de las posibilidades de explotación de sus recursos naturales, de sus valores paisajísticos, históricos o culturales, o para la defensa de la flora, fauna o equilibrio ecológico, las normas les otorguen una especial protección". Igualmente, y dentro de las normas de protección del patrimonio histórico, se indica que los municipios en que se encuentren conjuntos históricos declarados bienes de interés cultural tienen la obligación de redactar



un plan especial de protección del área afectada, u otro instrumento de planeamiento de los previstos en la legislación urbanística. Se contemplan normas reguladoras para suelo no urbanizable de especial protección y de protección del patrimonio histórico-artístico-natural y, concretamente para el Camino de Santiago, se indica que corresponde a la Comisión de Patrimonio Histórico-artístico de la Ciudad y Camino de Santiago la delimitación pormenorizada del Camino, de su ámbito de influencia, de la catalogación e inventario de sus elementos significativos y de las actuaciones tendentes a su protección y puesta en valor, señalando que las disposiciones afectan a ocho municipios de la provincia de Lugo y cuatro de A Coruña, que son las dos provincias gallegas por las que discurre el Camino "francés" de Santiago. El 19 de junio de 1991 vuelven a publicarse en el Diario Oficial de Galicia normas complementarias y subsidiarias de planeamiento para las provincias de A Coruña, Lugo, Orense y Pontevedra en las que se menciona que mientras no se apruebe un planeamiento específico para la protección del Camino de Santiago, el trazado del mismo y su entorno, considerado como conjunto inventariado, gozarán de una franja de protección de 100 metros.

Llaman la atención algunas propuestas de resolución aprobadas por el Parlamento Gallego en sesión celebrada el 28 de junio de 1991 con motivo de la aprobación del Plan de Acción para la celebración del Año Santo Jacobeo 1993. En aquella ocasión, los diferentes grupos parlamentarios instaron al Gobierno Autónomo de Galicia acciones como las que siguen: "Que se trabaje en sentido preventivo para elaborar las bases de una ordenación del entorno del Camino". "Que los Ayuntamientos [...] tengan en cuenta a la hora de redactar sus Planes o Normas Subsidiarias la presencia singular del Camino". Que se implique a la mayor parte de la población en la rehabilitación del Camino, elaborando "proyectos de intervención sobre el patrimonio natural para la recuperación de comarcas y paisajes". Que se adopten acciones conjuntas entre Galicia y Portugal a fin de implicar a este país en la revitalización del Camino de Santiago⁽⁸⁾ etc.

(8) Portugal tiene un camino de Santiago que utilizan sus Monarcas para peregrinar a Compostela. Muy transitado y de gran esplendor en otros tiempos, ha permanecido en lamentable descuido durante muchos años. Actualmente se intenta su recuperación y promoción y en esa tarea colabora Galicia. Parece que el origen de esta Ruta puede situarse en el sur del país vecino, en pueblos del Algarbe, y que tiene varias ramificaciones; pero el tramo más conocido es el que parte de Lisboa y sigue por Sintra, Coimbra, Oporto, Pontevedra, Caldas, Padrón y Santiago.

La delimitación del Camino de Santiago (Camino Francés) en Galicia y de su entorno de protección, se concreta y define mediante expediente incoado por Resolución de 12 de noviembre de 1992 de la Dirección General del Patrimonio Histórico y Documental, publicada en el Diario Oficial de Galicia el 18 de diciembre del mismo mes y año. Se describe para cada uno de los doce Ayuntamientos afectados (ocho en la provincia de Lugo y cuatro en la de A Coruña) y consta en planos anexos a la resolución.

Se oye decir muchas veces que el Camino de Santiago es un excelente recorrido para hacer y ejercer la amistad; la verdad es que hacer amigos en el Camino y hacerse amigo del Camino es algo que ocurre con frecuencia y suele ir emparejado. Quizá tenga que ver con eso la extraordinaria proliferación de Asociaciones de Amigos del Camino de Santiago, que aumentan parece que de modo proporcional al incremento de personas que recorren el Camino año tras año. Existen en España y en el extranjero, en los pueblos y en las ciudades. Su finalidad es, en líneas generales "la recuperación, conservación y promoción del Camino de Santiago, así como la difusión de la cultura derivada del mismo". Así lo expresa el artículo 3º

del Decreto 224/ 1994 de 2 de junio, por el que se crea el Registro de Entidades de Promoción del Camino de Santiago en Galicia; se publicó en el Diario Oficial de esa Comunidad el 18 de julio de 1994. La inscripción es voluntaria, aunque se exige para poder optar a subvenciones, y el Registro tiene carácter público.

En la Ley Gallega del Patrimonio Cultural (Ley 8/1995 de 30 de octubre) no se menciona protección especial alguna para el Camino de Santiago; simplemente si indica (artículo 7º) que la Comisión del Patrimonio Histórico-artístico de la Ciudad y Camino de Santiago forma parte de los órganos asesores de la Consejería de Cultura en materia de Patrimonio Cultural, y que se incluye en el inventario general del Patrimonio Cultural de Galicia a todos los bienes recogidos en los catálogos de las normas complementarias y subsidiarias de planeamiento de las cuatro provincias gallegas (Disposición adicional segunda). Pero existe en Galicia una Ley especial de protección de los caminos de Santiago (Ley 3/1996 de 10 de mayo, publicada en el Diario Oficial de Galicia el 23 de mayo de 1996) que trata de integrar toda la legislación dispersa hasta el momento, considerando los distin-



tos aspectos del Camino (culturales, monumentales, urbanísticos) y los distintos niveles de protección que requieren las diferentes rutas existentes, todas ellas incluidas en la denominación general "Camino de Santiago", a efectos de la Ley, aunque se reconoce como ruta principal la que constituye el llamado "Camino Francés", en el que se centra la regulación; al resto de las rutas, una vez deslindadas, se les aplicará la documentación prevista en la Ley del Patrimonio Cultural de Galicia (Ley 8/1995, de 30 de octubre) para los bienes catalogados, según se establece en el Título Preliminar. La conexión de ambas leyes, como se ve, también existe. Y es lógico por la concurrencia de ambas en el bien jurídico protegido, dada la peculiaridad histórica y cultural del Camino.

La finalidad de la Ley de protección de los Caminos de Santiago es regular la conservación, el uso y los diferentes niveles de protección que requieren esos caminos. Se estructura en seis Títulos, estando el primero dedicado a la naturaleza del camino que se califica como "bien de dominio público de carácter cultural, incluido en la catalogación de territorio histórico", asignándole un ancho mínimo de tres metros cuando sea necesaria su recuperación en algún tra-

mo. El Título II trata de la delimitación, deslinde y régimen urbanístico del Camino, destacando que se fijan como zonas laterales de protección dos franjas de terreno a ambos lados (o una solo si por el otro lado existe carretera) de una anchura mínima de tres metros cada una a partir de la línea exterior y que se consideran tramos urbanos aquellos que discurren por suelo con esa calificación. El Título III es el más amplio y está dedicado a la conservación y protección del Camino; aquí destaca la calificación de "sendero peatonal compatible con la utilización ecuestre o para vehículos sin motor", no pudiendo utilizarse vehículos con motor en tramos no urbanos salvo que el Camino sea vial directo de acceso a fincas y viviendas; se establecen las prohibiciones en las zonas laterales de protección y se fija una zona de protección del entorno de dos franjas laterales de treinta metros de ancho, indicando que en esas zonas la Consellería "podrá llevar a cabo una ordenación espacial incluso de las explotaciones agrarias afectadas" y que "para cualquier actuación sobre el Camino de Santiago se tendrá en cuenta lo dispuesto en la legislación de evaluación de impacto ambiental"; se prevé, asimismo, la creación de un Plan especial de protección y promoción del Camino

de Santiago⁽⁹⁾, al que deberá adaptarse el planeamiento municipal y las normas subsidiarias provinciales de planeamiento. El Título IV trata de las infracciones y sanciones, considerando, por ejemplo, infracción muy grave "toda actuación que suponga la destrucción de parte del Camino o de sus elementos funcionales, incluido el arbolado"; e infracción leve "el vertido o abandono en el Camino o en sus zonas de protección de objetos, residuos y otros desperdicios fuera de los lugares autorizados, así como la quema de los mismos". El Título V se refiere a la promoción del Camino y el VI a la creación de un Comité Asesor como órgano consultivo de la Conselleira.

La Ley de Ordenación y Promoción del Turismo de Galicia (Ley 9/1997, de 21 de agosto) prevé la aprobación de un Plan Gallego de promoción del turismo que fijará las directrices básicas a las que se ajustará la promoción turística de

la Comunidad Autónoma, así como los criterios de actuación específica, desde el punto de vista turístico, para la promoción de las diferentes rutas del Camino de Santiago y para la celebración de los años santos.

Como vemos existen dos importantes previsiones legales (el Plan Especial de Protección y Promoción del Camino de Santiago y el Plan Gallego de Promoción del Turismo) a los que se puede unir la Ley de Protección del Medio Rural de Galicia, en proceso de elaboración, y la de Protección Urbanística de Galicia, actualmente en trámite parlamentario. Son cuatro futuras normas que sin duda van a constituir cauces muy adecuados para introducir dimensión ambiental en los ámbitos de protección que regulan: el propio camino, y tres sectores (urbanismo, turismo y medio rural) íntimamente vinculados con él. Si se quiere conseguir un desarrollo urbanístico y turístico sostenible, en general y en particular por lo que al Camino de Santiago se refiere; si se quiere conseguir un desarrollo agrario y rural sostenible, también en general y por lo que al entorno del Camino de Santiago se refiere, la protección ambiental y de la naturaleza deberá estar contemplada en los Planes de Protección ideados. Es el momento, por tanto, de introducir evaluación ambiental previa,

(9) La Ley 3/1996, de 10 de mayo, establece en Disposición Adicional que después de su entrada en vigor y en un plazo máximo de dos años se aprobará el Plan Especial de protección del Camino de Santiago. Se trata de un Plan específico, ordenador del territorio, de carácter autónomo y no urbanístico. En el momento actual sigue sin ser aprobado por el órgano competente de la Xunta de Galicia, pese al tiempo transcurrido y a la obligatoriedad de su redacción y aprobación.



identificando y valorando impactos, estableciendo medidas preventivas y de corrección concretas en esa fase de elaboración de Planes que va a concretar la política a seguir en el desarrollo futuro del turismo del medio rural y del Camino de Santiago en Galicia. Es el momento, en suma, de introducir criterios de evaluación ambiental estratégica.

El Camino del Norte o de la Costa es una de las rutas más primitivas aunque dejadas de utilizar por muchos peregrinos ya desde la Edad Media, cuando la ruta interior o "Camino Francés" contó con el decidido apoyo de los Reyes y de la Iglesia; discurre desde Irún por territorio del País Vasco, Cantabria y Asturias (con algunos ramales de interior), para entrar en Galicia por Ribadeo (Lugo) y llegar hasta Santiago. En los últimos años está siendo objeto de recuperación y promoción por lo que las Comunidades afectadas iniciaron su producción de normas; fue Asturias quien lo hizo en primer lugar, seguida de Cantabria y después del País Vasco, aunque haremos el comentario justo al revés para seguir el orden del recorrido en la Península.

La Comunidad Autónoma Vasca, aparte de convocar subvenciones para gastos de asistencia al Año Santo Jacobeo de 1993, inició ese mismo año (por orden

del Consejero de Cultura de 15 de junio) expediente para identificar y delimitar el Camino y su entorno. Como es habitual se hace una descripción de la ruta en documentos anexos y se establece una franja de 30 metros de anchura a cada uno de los lados, excepto en los núcleos de población, en donde queda afectado todo el casco urbano en los términos que se fijen durante la tramitación del expediente. Se establece también, además del Camino de Costa, un Camino Interior, itinerario que desde Irún se dirige a Santo Domingo de la Calzada (La Rioja) o hasta Burgos (según modificación posterior) donde se encuentra con el Camino Francés. Existe, además, un Régimen de Protección del Camino de Santiago y los elementos a él afectos, como Conjunto Monumental, redactado de conformidad con la Ley 7/1990 de 3 de julio sobre Patrimonio Cultural Vasco: se prohíbe el derribo de edificios, salvo excepciones; se establecen zonas de servidumbre de tres metros y zonas de afección de treinta metros; se protege el trazado viario en general, las calzadas, los inmuebles y otros elementos urbanos como Picotas, Cruces de Término y Fuentes. Por orden del Consejo de Cultura de 21 de julio de 1994, se modifica ligeramente la delimitación inicial y se abre un período de información pública en el expediente para calificar el Camino

de Santiago Vasco, Bien Cultural con la categoría de Conjunto Monumental.

Cantabria dictó orden de 8 de mayo de 1991, procedente de la Consejería de Cultura, Educación, Juventud y Deporte, por la que se crea una Comisión para la recuperación y revitalización de su Camino de Santiago, como consecuencia de convenios existentes entre las Comunidades Autónomas y la Administración Central.

La Comunidad Autónoma del Principado de Asturias tiene un Convenio de Colaboración para el desarrollo del Programa "Asturias en las Peregrinaciones a Santiago de Compostela", suscrito con el Ministerio de Cultura, que fue publicado en el Boletín Oficial del Estado el 31 de octubre de 1990 y en el que se preveía la celebración de un Congreso Internacional sobre el Camino de Santiago y una exposición dedicada a "Asturias en el Camino de Santiago". La Comunidad acordó asimismo (por medio de Resolución de 6 de abril de 1994, procedente de la Consejería de Educación, Cultura, Deporte y Juventud) incoar expediente para delimitar la zona afectada por la Declaración del Conjunto Histórico del Camino de Santiago, también con dos rutas, una de la Costa y otra Interior. La delimitación se define por una ban-

da de 100 metros a cada lado de los itinerarios rurales, con la posibilidad de ser modificada por planes especiales, y su trazado y núcleos de población afectados se publica en anexos de la Resolución. Esta Resolución se complementa con otra de 26 de noviembre de 1997, incluyendo concejos, poblaciones y parajes no reflejados en ella, excluyendo otros y fijando la delimitación definitiva del Conjunto Histórico del Camino de Santiago en sus dos rutas, la del Interior y la de la Costa. Además, y por sendos Decretos (3/96 de 8 de febrero y 83/97 de 30 de diciembre) acordó crear sendas comisiones, una la Comisión del Principado de Asturias para la identificación, recuperación y revitalización del Camino de Santiago y otra la Comisión Jacobea del Principado de Asturias, como órgano consultivo en materias referidas al Camino de Santiago.

6. **Ámbito local**

La implicación de las Entidades locales por cuyo territorio discurre el Camino de Santiago en el proceso de protección jurídica de ese Camino viene determinada desde la norma estatal por la Ley del Patrimonio Histórico Español (Ley 16/1985 de 25 de julio) en cuanto que el Camino de Santiago ha sido declarado primero



Conjunto Histórico-artístico y después Bien de Interés Cultural. Eso supone para los Municipios implicados la obligación de redactar un Plan Especial de Protección del área afectada o cualquier otro instrumento de planeamiento previsto en la legislación urbanística, según lo establecido en el artículo 20 de la citada Ley⁽¹⁰⁾. Analizar la producción normativa de los Ayuntamientos en esta materia supone detenerse en gran cantidad de normas, que además suelen ser documentos muy extensos: Planes de Ordenación del Territorio, Planes de Ordenación Urbanística, Normas Subsidiarias, Ordenanzas Municipales de Múltiple Contenido, etc. Como tal amplitud desborda la previsión de este trabajo, comentamos, a modo de ejemplo, la Revisión de unas Normas Subsidiarias de Planeamiento Municipal correspondientes a un Ayuntamiento del Camino de Santiago. Elegimos el de Cirueña, en la Comunidad Autónoma de La Rioja, porque

tiene una normativa urbanística de reciente aprobación con alto contenido en protección ambiental; concretamente fue aprobada por el Pleno de la Comisión de Ordenación del Territorio y Urbanismo de La Rioja en sesión celebrada el 3 de junio de 1999, publicada en el Boletín Oficial de La Rioja el 28 de agosto del mismo año. El documento publicado consta de seis títulos y 68 artículos más unas ordenanzas generales de Edificación (83 artículos) que regulan esa actividad tanto en suelo urbano como en suelo apto para urbanizar, no urbanizable y no urbanizable protegido con sus diferentes clases, contemplando los diferentes tipos de edificación, viviendas, construcciones agrícolas y ganaderas, cerramientos de fincas, etc.

En el contenido de estas normas destacamos que hay artículos dedicados a la evaluación de impacto ambiental; a la protección de vías de comunicaciones, de cauces y riberas, de arbolado y jardinería, del patrimonio histórico y cultural (recogiendo las determinaciones que del Plan Especial de Protección, Recuperación y Revitalización del Camino de Santiago le son de aplicación al término municipal); también de protección del "paisaje y medio ambiente", donde se establecen, por ejemplo, mandatos del siguiente tenor literal:

(10) El artículo 20 de la Ley 16/1985, de 25 de julio en su apartado 1, dice: "La declaración de un Conjunto Histórico, Sitio Histórico o Zona Arqueológica, como Bienes de Interés Cultural, determinará la obligación para el Municipio o Municipios en que se encontraren de redactar un Plan Especial de Protección del área afectada por la declaración y otro instrumento de planeamiento de los previstos en la legislación urbanística que cumpla en todo caso las exigencias en esta ley establecidas...".

“Se protegerán los edificios de todo tipo y destino que por sus características formen parte integrante del paisaje. Cualquier proyecto de movimiento de tierras, tala o plantación de árboles o cualquier otro aspecto que suponga cambio de destino agrícola o forestal de los terrenos colindantes, precisará autorización, que se otorgará a la vista de las garantías ofrecidas por el solicitante, en relación con la conservación del edificio y del paisaje general”.

Y se sigue diciendo en el siguiente párrafo: “Iguales medidas de protección del paisaje se tendrán en cuenta cuando se trate de la instalación de anuncios en la proximidad de las carreteras, localización de basureros, cementerios de coches, tendido de líneas eléctricas, telegráficas y telefónicas y cualquier otra acción que pueda afectar de modo notorio a las calidades paisajísticas”.

Todo un ejemplo, nos parece, de normas puntuales y concretas para proteger el paisaje como elemento del ambiente.

Además de Suelo Urbano y Suelo Apto para Urbanizar, estas Normas Subsidiarias identifican la categoría de Suelo No Urbanizable y la de Suelo No Urbanizable Protegido, que a su vez puede ser de Vegetación Singular, de Camino

de Santiago, de Infraestructuras Básicas, de Recursos de Agua, de Sistemas Generales y de Patrimonio Histórico. Nos detenemos en la categoría de “Suelo No Urbanizable Protegido del Camino de Santiago”, para el que se establecen, entre otras, normas de protección de dominio público, de protección intensiva y de protección ambiental. Se indica que será de aplicación la normativa de protección señalada en general para la protección del “paisaje y medio ambiente”, además de la contenida en el Plan de Protección del Medio Ambiente Natural de La Rioja para el Camino de Santiago, que como hemos indicado comprende normativa de protección del paisaje, de yacimientos de interés científico y de protección de las construcciones de interés histórico-cultural.

En cuanto a la protección del paisaje, se contempla una delimitación paisajística amplia siguiendo las cuencas visuales del Camino, exigiendo “la supervisión y control de actividades a gran escala que puedan ser agresivas y transformadoras del medio paisajístico en el entorno del Camino”.

No cabe duda de que la protección ambiental que se contempla en estas Normas Subsidiarias, por lo que al Camino de Santiago de refiere, está dirigida sobre todo al control de grandes



obras de infraestructuras, centros industriales, urbanizaciones, etc. Pero nos parece un ejemplo positivo y una consideración importante hacia los valores ambientales del entorno geográfico del Camino de Santiago.

