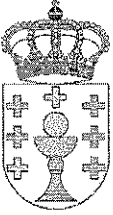


notificado
26/ sept 2016



**T. S. X. GALICIA CON/AD SEC. 2
A CORUÑA**

SENTENCIA: 00516/2016
PROCEDIMIENTO ORDINARIO N.º 4460/2013



EN NOMBRE DEL REY

La Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Galicia ha pronunciado la siguiente

SENTENCIA

Ilmos. Sres.

D. JOSÉ ANTONIO MÉNDEZ BARRERA - PTE.

D. JOSÉ MARÍA ARROJO MARTÍNEZ

D.ª DIANA SANTIAGO IGLESIAS

A Coruña, catorce de septiembre de dos mil dieciséis.

En el recurso contencioso-administrativo que como Procedimiento Ordinario número 4460/2013 pende de resolución en esta Sala, interpuesto por el Padroado do Museo Comarcal da Fonsagrada, Asociación para a defensa ecolóxica de Galicia, Asociación de Amigos do Patrimonio de Castroverde y Asociación Cultural Lugo Patrimonio, representados por la Procuradora D.ª Concepción Pérez García y dirigidos por el letrado D. Alejandro Ferreiro Medina, contra la resolución desestimatoria del recurso de reposición con números de expediente 2013/20-RR, 2013/22-RR, 2013/23-RR, 2013/24-RR, 2013/25-RR, y 2013/27-RR, formulados contra el Decreto 267/2012, de 5 de diciembre, por el que se aprueba la delimitación del Camino de Santiago del Norte, ruta del interior, también conocido como Camino Primitivo o de Ovedo. Es parte demandada la Consellería de Cultura, Educación y Ordenación Universitaria, representada y dirigida por el Letrado de la Xunta de Galicia. La cuantía se ha fijado como indeterminada.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- El 28 de junio de 2013, el Padroado do Museo Comarcal da Fonsagrada, la Asociación para a defensa ecolóxica de Galicia, la Asociación de Amigos do Patrimonio de Castroverde y la Asociación Cultural Lugo Patrimonio, representados por la Procuradora D.^a Concepción Pérez García y dirigidos por el letrado D. Alejandro Ferreiro Medina, interpusieron recurso contencioso-administrativo contra el Decreto 267/2012, de 5 de diciembre, de la Consellería de Cultura, Educación y Ordenación Universitaria, por el que se aprueba la delimitación del Camino de Santiago del Norte, ruta del interior, también conocido como Camino Primitivo o de Ovedo, publicado en el DOGA de 31 de diciembre de 2012. Admitido a trámite el recurso contencioso-administrativo, se practicaron las diligencias oportunas y se mandó que por la parte recurrente se dedujese demanda, lo que realizó a medio de escrito en el que, tras exponer los hechos y fundamentos de derecho que se consideraron pertinentes, solicitó que se dictase sentencia por la que "se declare a nulidade do acto administrativo recorrido, decretándose a retroacción do procedemento para que se faga unha nova proposta de delimitación do Camiño de Santiago nos lugares sinalados no expositivo terceiro da presente demanda de acordo co trazado histórico recollido no informe pericial acompañado, imponendo as custas procesuais á demandada en caso de oposición"

SEGUNDO.- Conferido traslado de la demanda a la Administración demandada para contestación, se presentó el correspondiente escrito de oposición con los hechos y fundamentos de derecho que se estimaron procedentes, y se suplicó que se dictase sentencia en la que se desestimase el recurso contencioso administrativo interpuesto.

TERCERO.- Practicada la prueba admitida y cumplimentado el trámite de conclusiones, se declaró concluso el debate escrito, y por providencia de 7-9-16 se señaló para votación y fallo el día 8-9-16.

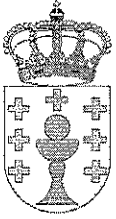
CUARTO.- En la sustanciación del presente recurso se han observado las prescripciones legales.

Es Ponente la Magistrada Sra. Santiago Iglesias.

FUNDAMENTOS DE DERECHO



ADMINISTRACIÓN
DE JUSTICIA



ADMINISTRACIÓN
DE JUSTIZIA

PRIMERO.- Es objeto del presente recurso contencioso-administrativo la resolución desestimatoria del recurso de reposición con números de expediente 2013/20-RR, 2013/22-RR, 2013/23-RR, 2013/24-RR, 2013/25-RR, y 2013/27-RR formulado contra el Decreto 267/2012, de 5 de diciembre, por el que se aprueba la delimitación del Camino de Santiago del Norte, ruta del interior, también conocido como Camiño Primitivo o de Ovedo, por entender que se vulnera la Ley 3/1996, de Protección de los Caminos de Santiago (en adelante, LPCS).

SEGUNDO.- Los fundamentos jurídicos en los que basa la parte actora su demanda se pueden resumir del siguiente modo.

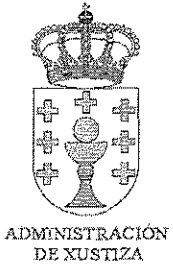
En primer lugar, se alega la nulidad de pleno derecho de la resolución impugnada. El decreto 267/2012, de 5 de diciembre, vulneraría la LPCS, por entender que el criterio empleado, en muchos casos, para proceder a la delimitación es discrecional. Así, se pretende la anulación de dicha resolución por entender que no se respetan los criterios legales de identificación, protección y recuperación del trazado del camino, solicitando que se formule una nueva propuesta de delimitación que cumpla con las exigencias contenidas en la normativa aplicable o que, en su defecto, se corrijan las deficiencias detectadas. Así, señala la parte actora que la LPCS *"proporcionan as distintas normas que configuran legalmente a delimitación do Camiño como unha potestade regrada e non como unha potestade discrecional, de tal xeito que -para determinar a traza histórica- o ente público que decide non pode escoller entre alternativas xurídicamente indiferentes, dado que non estamos ante rotas meramente turísticas cuxa delimitación se poida facer á vontade do organismo público decisor ou en atención a criterios de conveniencia non predeterminados pola Lei 3/1996"*.

Asimismo, según sostiene, la delimitación del camino debe llevarse a cabo de acuerdo con el criterio de autenticidad histórica insistiendo en que éste debe ser el prioritario según la UNESCO para la fundamentación de sus expedientes de inclusión de un bien en la Lista del Patrimonio Mundial. Su aplicación, implica que deba recuperarse el trazado originario del camino allí donde lo permitan las fuentes documentales, históricas y arqueológicas disponibles. Asimismo, resalta que resulta incompatible con la LPCS el no reconocimiento como oficial del trazado histórico bajo la excusa de su deterioro o de su calificación como no transitable, dado que el territorio histórico debe protegerse con independencia de su utilidad práctica para el paso de los peregrinos, debiendo conservarse, rehabilitarse y recuperarse según lo dispuesto en el artículo 46 de la Constitución y 1.1 y 1.2 de la LPHE y LPCG. Por último, invoca también: el artículo 8 de la LPCS que establece

la obligación de los poderes públicos gallegos de recuperación del Camino y de todos sus elementos funcionales; el artículo 2.3 que se refiere al proceso de recuperación de los tramos del Camino para uso y titularidad pública; los artículos 32 y 39 de la LPCG que prevén un marco de protección para aquellos elementos históricos existentes dentro de nuestra Comunidad Autónoma, entre los que, según sostiene, se encontraría el trazado del Camino de Santiago y los artículos 5.1 y 5.2 de la Ley 7/2008, de 7 de julio, de Protección del Paisaje de Galicia, donde se articula la obligación de la Administración de proteger el patrimonio cultural. Además, recuerda que existen mecanismos para la recuperación de tramos históricos del camino que vean superada, aunque sea de una manera aparente, su naturaleza caminera por intereses particulares o por razones de comodidad, citando el artículo 5.5 de la LPCS, así como el 14 y el 15, donde se establece como consecuencia de la delimitación la de llevar implícita la declaración de interés social y de necesidad de ocupación de los bienes y derechos a efectos de su expropiación, de su ocupación temporal o para la imposición o modificación de servidumbres. Además, indica que, para dotar de fondos dichas expropiaciones, la Ley 12/1991, prevé un mecanismo financiero específico.

Por último, enumera aquellos incumplimientos que considera especialmente destacables en el trazado camino contenido en la delimitación realizada por el Decreto impugnado.

TERCERO.- La parte demandada se opone y sostiene, en resumen: en primer lugar, que la demanda se basa en afirmaciones que se tratan de demostrar por sí mismas, por el mero hecho de ser expuestas. En segundo lugar, indica que su tratamiento jurídico no es el mismo que el del denominado Camino Francés, considerado BIC, Patrimonio de la Humanidad, en el cual, frente a los demás, cobra importancia el concepto de territorio histórico; esta diferencia se recoge en los artículos 1.3 y 1.4 de la LPCS. En tercer lugar, señala que el proceso de delimitación de los caminos de Santiago no se reduce a identificar y deslindar un trazado de carácter histórico, objeto principal, sino que, según lo establecido en la LPCS, se trata de delimitar un territorio histórico con el nivel de protección de bien catalogado. Así, señala que el proceso de delimitación se ha ajustado a las normas de aplicación, procediendo a explicar los criterios empleados y señalando: *"O territorio histórico é de seu un ben do patrimonio cultural. Neste caso non existen zonas de respecto ou contornos. Si que entra en xogo o réxime especial na franxa dos tres e dos trinta metros dende as marxes dos trazados, que introducen unas prohibicións específicas relativas aos usos. Pero o ben do patrimonio cultural obxecto de protección e a totalidade do ámbito delimitado como territorio histórico. Polo tanto as trazas complementarias, as trazas de vestixios históricos, e obviamente a traza principal, incluídas todas*



elas no territorio histórico, así como outra serie de bens que se identifican e sinalan de forma especial no expediente, teñen a protección derivada de formar parte desde territorio histórico, complementadas con réxime especial para as zonas laterais de protección devanditas". En cuarto lugar, en relación con la falta de rigor en el proceso de delimitación alegada por la parte actora, enumera los miembros del equipo que ha participado en el proceso y su cualificación profesional, así como el tiempo de trabajo invertido. En quinto lugar, sostiene que dado que la delimitación del camino puede implicar cargas o limitaciones a los ciudadanos es necesario que la Administración cultural utilice sus potestades de forma rigurosa, proporcionada, razonable y prudente, señalando que en este proceso se buscó la objetividad en el soporte documental y científico del trazado, evitando aquellas hipótesis no suficientemente contrastadas. En este sentido, subraya que la pericial aportada por la demandante sostiene, en muchos puntos, que los caminos históricos son múltiples y, en muchas ocasiones, el plano no parece formular propuesta concreta entre los posibles. La solución adoptada por la Administración, sin embargo, consiste en delimitar un territorio histórico, y dentro de este, una traza principal, una traza con vestigios históricos y trazados complementarios, con el fin de no llevar a cabo un ejercicio desproporcionado de dicha potestad administrativa. En sexto lugar, en relación con los puntos concretos en los que se discrepa en la demanda de la delimitación aprobada, que apoya en una pericial de parte, cuestiona la validez de la titulación del perito, ingeniero agrónomo, para la elaboración de un estudio científico-histórico sobre el Camino de Santiago, e indica que el texto está redactado por éste y un arqueólogo sin indicar qué parte realizó cada uno. A continuación, en relación con los concretos puntos cuestionados en la demanda señala que, en ellos, se hace referencia a situaciones diversas: "discrepancias só nuns poucos metros co marcado no Decreto, coincidencias entre o reclamado e o delimitado no Decreto, situacións incompatibles cunha delimitación ordenada por aportacións de innumerables camiños con características aceptables, camiños que se propoñen que non estaban nin hai 50 anos (na foto de 1956) polo que difícilmente son históricos, ..." y se aporta un informe técnico en el que se da respuesta a las cuestiones planteadas en relación con los puntos citados en el informe pericial, también explicados en la fase administrativa. En séptimo lugar, en relación con la alegación en la que se afirma que la delimitación desatiende elementos de valor patrimonial, se reitera la respuesta dada en vía administrativa.

Por último, en el escrito de conclusiones, como muestras del rigor del trabajo de delimitación citan, precisamente, el reconocimiento de los Caminos del Norte de Santiago como bienes de la Lista del Patrimonio Mundial en julio de 2015, que cuenta con el aval e informe previo del ICOMOS, analizando

la metodología empleada en dicho proceso, en la que se habrían tenido en cuenta elementos como su autenticidad, integridad y valor universal excepcional.

CUARTO.- Analizados los preceptos de la LPCS y de la LPHE y LPCG, invocados por la parte actora, se puede concluir que dichas normas no determinan agotadoramente todas y cada una de las condiciones de ejercicio de la potestad, construyendo un supuesto legal completo y una potestad aplicable al mismo, definida en todos sus términos y consecuencias.

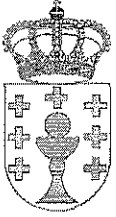
En relación con el modo de aplicación del criterio que, de acuerdo con la parte actora, debe presidir la tarea de delimitación del camino, la autenticidad histórica, hay que señalar que el artículo 1.2 de la LPCS dispone: *"A los efectos de la presente Ley, se entiende como Camino de Santiago todas las rutas históricas reconocidas documentalmente"*.

En esta línea, el artículo 4 de la LPCS dispone: *"el Camino de Santiago constituye un bien de dominio público de carácter cultural incluido en la categoría de territorio histórico. Como tal le será de aplicación la legislación general autonómica en esta materia"*. Por su parte, el artículo 8.4 de la Ley 8/1995 de Patrimonio Cultural de Galicia, define el territorio histórico como *"el lugar o paraje natural vinculado a acontecimientos o recuerdos del pasado, creaciones culturales o de la naturaleza, y a obras del hombre que posean valores históricos o técnicos"* -en la nueva Ley 5/2016, se define como *"el ámbito en el que la ocupación y las actividades de las comunidades a lo largo de su evolución histórica caracterizan un ámbito geográfico relevante por su interés histórico, arquitectónico, arqueológico, etnológico, antropológico, industrial o científico"*-.

Así, la LPCS no establece expresamente una concreta metodología de delimitación, ni se refiere a la necesidad de llevarla a cabo exclusivamente en base a momentos históricos concretos ni trazas originarias, configurando el legislador esta realidad de forma dinámica. De hecho, las variaciones en las rutas del camino han sido constantes a lo largo de la historia y han estado motivadas en la concurrencia de distintas circunstancias: dar continuidad funcional al trazado, seguridad, infraestructuras públicas, etc... (véanse, entre otras, la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Galicia, de 30 de octubre de 2014, n. de recurso 4717/2012 y la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Aragón, de 21 de diciembre de 2010, n. recurso 1707/2002). De hecho el trazado físico no deja de ser una manifestación añadida a los demás valores culturales que conlleva el Camino. No obstante, aún si se entendiese que la historicidad es el único criterio determinante, en los términos señalados en la demanda, sería necesario que la parte actora acreditase suficientemente por



ADMINISTRACIÓN
DE JUSTICIA



ADMINISTRACIÓN
DE JUSTICIA

qué dicha cualidad no es predicable del trazado contenido en el Decreto.

En consecuencia, en la LPCS no se establecen con exactitud los límites de los conceptos jurídicos indeterminados empleados, dado que éstos no admiten una cuantificación o determinación rigurosas pero, en todo caso, es manifiesto que se están refiriendo a un supuesto de la realidad que, no obstante la indeterminación del concepto, admite ser precisado en el momento de la aplicación. Con carácter general, la indeterminación del enunciado no se traduce en una indeterminación de las aplicaciones del mismo. Así, los conceptos jurídicos indeterminados permiten en su aplicación una sola solución justa, la que concretamente resulte de la "aplicación por juicios disyuntivos" de las circunstancias concurrentes en cada caso. No obstante, como han señalado E. García de Enterría y T.R. Fernández, en lo que respecta a aquellos conceptos que incorporan juicios de valor, técnicos o políticos, la Administración cuenta con una cierta presunción a favor de su juicio en lo que respecta al "halo del concepto", de manera que el control judicial debe versar sobre los límites o excesos que la Administración haya podido sobrepasar y que deberán acreditarse mediante la prueba correspondiente.

Para su control, en el presente caso, se ha llevado a cabo el análisis de las pruebas practicadas, se ha comprobado la adecuación de la cualificación profesional del equipo técnico de la Administración que se ha encargado de la delimitación del camino y se ha examinado la motivación de aquellas decisiones adoptadas por la Administración para la aplicación de dichos conceptos durante este proceso, en particular, en lo que respecta a la metodología empleada y al modo en que se ha aplicado el criterio de la autenticidad histórica -cuyo resultado final ha sido avalado posteriormente por la UNESCO al incluir los Caminos del Norte en la lista de Patrimonio Mundial-. Tras dicha operación, se llega a la conclusión de que la prueba pericial practicada no es suficiente para demostrar que la delimitación del camino contenida en el Decreto impugnado no se haya realizado respetando los criterios legales establecidos en la LPCS, no apreciándose, en consecuencia, causa de nulidad del Decreto impugnado. Asimismo, hay que rechazar también el reproche de arbitrariedad realizado en la demanda en relación con la metodología empleada para la delimitación. Por todo ello el recurso tiene que ser desestimado.

QUINTO.- De acuerdo con el artículo 139.1 de la LJCA, en primera o única instancia, el órgano jurisdiccional, al dictar sentencia, impondrá las costas a la parte que haya visto rechazadas todas sus pretensiones, salvo que aprecie y así lo razone, que el caso presentaba serias dudas de hecho o de derecho. En los supuestos de estimación o desestimación parcial de las pretensiones, cada parte abonará las costas

causadas a su instancia y las comunes por mitad, salvo que el órgano jurisdiccional, razonándolo debidamente, las imponga a una de ellas por haber sostenido su acción o interpuesto el recurso con mala fe o temeridad. No se aprecian circunstancias en el presente caso que conlleven la utilización de dicha facultad. Por ello procede imponer a la parte actora el pago de las costas causadas a la Administración autonómica demandada, si bien con el límite de 1.500 euros.

VISTOS los preceptos citados y demás normas de general y pertinente aplicación

FALLAMOS:

Que DESESTIMAMOS el recurso contencioso administrativo interpuesto por el Padroado do Museo Comarcal da Fonsagrada, Asociación para a defensa ecolóxica de Galicia, Asociación de Amigos do Patrimonio de Castroverde e Asociación Cultural Lugo Patrimonio, representados por la Procuradora D.^a Concepción Pérez García y dirigidos por el letrado D. Alejandro Ferreiro Medina, contra la resolución desestimatoria del recurso de reposición con números de expediente 2013/20-RR, 2013/22-RR, 2013/23-RR, 2013/24-RR, 2013/25-RR, y 2013/27-RR formulados contra el Decreto 267/2012, de 5 de diciembre, por el que se aprueba la delimitación del Camino de Santiago del Norte, ruta del interior, también conocido como Camino Primitivo o de Ovedo. Se imponen las costas del recurso, en los términos indicados, a la parte actora.

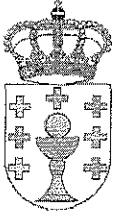
Contra esta sentencia cabe interponer, bien ante el Tribunal Supremo, bien ante la correspondiente Sección de esta Sala, el recurso de casación previsto en el artículo 86 de la Ley jurisdiccional, que habrá de prepararse mediante escrito a presentar en esta Sala en el plazo de treinta días y cumpliendo los requisitos indicados en el artículo 89.2 de dicha ley.

Firme que sea la presente, devuélvase el expediente administrativo al Centro de su procedencia, junto con certificación y comunicación.

Así lo pronunciamos, mandamos y firmamos.



ADMINISTRACIÓN
DE JUSTICIA



ADMINISTRACIÓN
DE JUSTICIA

PUBLICACIÓN

Leída y publicada ha sido la anterior sentencia por la Sra. Magistrada Ponente D.^a Diana Santiago Iglesias al estar celebrando audiencia pública en el día de su fecha la Sala de lo Contencioso-administrativo de este Tribunal Superior de Justicia, lo que yo, Letrada de la Administración de Justicia, certifico.