



Revista Galega de Administración Pública, EGAP
Núm. 69_enero-junio 2025 | pp. 173-200
Santiago de Compostela, 2025
<https://doi.org/10.36402/regap.v2i69.5353>
© Carmen Vitale

ISSN-e: 1132-8371 | ISSN: 1132-8371

Recibido: 17/09/2024 | Aceptado: 26/06/2025

Editado bajo licencia Creative Commons Attribution 4.0 International License

69 Regap

«Il sentiero del Brigante»
(a ruta do Bandoleiro).

Itinerarios turístico-culturais
e restricións paisaxísticas
entre a normativa e a praxe

**«Il sentiero del Brigante»
(la ruta del Bandolero).
Itinerarios turístico-culturales
y restricciones paisajísticas
entre la normativa y la praxis**

'Il sentiero del Brigante' (The
Brigand's Trail): Regulation
and Praxis for Cultural
Tourism Itineraries and
Landscape Restrictions

CARMEN VITALE
Investigadora
Universidad de Macerata
carmen.vitale@unimc.it

Regap



ESTUDIOS

Resumo: O ensaio aborda a cuestión da protección paisaxística dunha ruta de turismo cultural a través da medida de declaración de interese público. Despois de recordar as posicións predominantes da xurisprudencia administrativa sobre o exercicio da potestade ministerial de coacción, reconstrúe os trazos esenciais da regulación dos itinerarios turístico-culturais, á luz dun recente proxecto de lei sobre a materia, e conclúe con algunhas reflexións acerca da cuestión da relación entre os itinerarios turístico-culturais e o desenvolvemento de territorios fráxiles e sobre a conveniencia do uso do poder de coacción (e os seus límites) en casos similares.

Palabras clave: Paisaxe, patrimonio cultural, itinerarios, valorización, desenvolvemento local.

Resumen: El ensayo aborda la cuestión de la protección paisajística de una ruta de turismo cultural a través de la medida de declaración de interés público. Después de recordar las posiciones predominantes de la jurisprudencia administrativa sobre el ejercicio de la potestad ministerial de coacción, reconstruye los rasgos esenciales de la regulación de los itinerarios turístico-culturales, a la luz de un reciente proyecto de ley sobre la materia, y concluye con algunas reflexiones acerca de la cuestión de la relación entre los itinerarios turístico-culturales y el desarrollo de territorios frágiles y sobre la conveniencia del uso del poder de coacción (y sus límites) en casos similares.

Palabras clave: Paisaje, patrimonio cultural, itinerarios, valorización, desarrollo local.

Abstract: The essay addresses the issue of landscape protection of a cultural tourism route through the measure of declaration of public interest. After recalling the prevailing positions of administrative jurisprudence on the exercise of the ministerial power of constraint, it reconstructs the essential features of the regulation of cultural tourist itineraries, in the light of a recent draft law on the subject, and concludes with some reflections on the issue of the relationship between cultural tourist itineraries and the development of fragile territories and on the appropriateness of the use of the power of constraint (and its limits) in similar cases.

Key words: Landscape, cultural heritage, itineraries, recovery, local development.

SUMARIO: Introducción. 1. «La ruta del Brigante» en el interior de la Región de Calabria. 2. Régimen jurídico de los itinerarios turístico-culturales: entre la pluralidad de la normativa e intentos de racionalización. 3. Restricciones paisajísticas para la conservación de los itinerarios turístico-culturales: «conocer bien para actuar bien». 4. Itinerarios turístico-culturales y valorización del territorio (del interior de la región): utilidad de las restricciones paisajísticas. Conclusiones: el Camino de Santiago en España para comparar con las normas italianas.

Introducción

El 18 de diciembre de 2023 se publicaron en el *Diario Oficial del Estado*¹ las medidas con las que la Dirección General de Arqueología, Bellas Artes y Paisaje de la Secretaría Regional de Calabria declaraba los edificios y las zonas situadas dentro del perímetro de la ruta del Brigante de gran interés público y, por tanto, sujetos a protección paisajística en virtud de los artículos 136, 137, 140 y 141 del Decreto ley n.º 42 de 2004.

Dichas medidas pertenecen a un procedimiento destinado a proteger el itinerario, ya iniciado con la candidatura de la Ruta para formar parte del Atlas de los Caminos de Italia presentada por la FAI (delegación de Reggio Calabria) y la asociación GEA.

El proyecto de un Atlas Digital de los Caminos de Italia² nació en 2016 durante el Año Nacional de los Caminos (convocado por la Directiva del entonces MiBACT «Cammini» el 16 de diciembre de 2025), con el objetivo de poder actualizar regularmente los senderos y las rutas, y con vistas a revalorizar el paisaje y promocionar la región.

¹ Las medidas y los gráficos que las acompañan están disponibles en <https://www.calabria.cultura.gov.it> y en el sitio web de la Soprintendenza Archeologia Belle Arti e Paesaggio per la città metropolitana di Reggio Calabria e la provincia di Vibo Valentia en <https://sabap-rc.cultura.gov.it/>.

² <https://www.italianostra.org/sezioni-e-consigli-regionali/atlante-digitale-dei-cammini-ditalia/>

A este respecto, la Directiva del Ministerio³ definió los *Caminos* como «itinerarios culturales de especial importancia europea y/o nacional que pueden recorrerse a pie o mediante otras formas de movilidad poco invasivas y sostenibles, y ofrecen el disfrute del vasto patrimonio natural y cultural, así como una oportunidad de poner en valor los atractivos naturales y culturales de sus territorios».

En el proyecto participaron los gobiernos del Estado, las regiones y los municipios, y particulares para revalorizar los 6.600 km de caminos que cumplían con los criterios definidos por el Comité⁴ (compuesto por el Ministerio, los gobiernos regionales y de las provincias autónomas y la ANCI, Asociación Nacional de Municipios Italianos), el cual debía evaluar los informes y decidir la incorporación de los caminos en el Atlas.

La primera elaboración oficial del mapa, presentada el 4 de noviembre de 2017, contenía más de 40 caminos, entre ellos la ruta del Brigante. Sin embargo, de los 116 revisados por el Comité de los Caminos, solo 44 fueron aceptados, mientras que de entre los 72 senderos restantes presentados al Comité, en un principio no incluidos en el Atlas, dos son de especial interés: la vía *Appia* y la vía *Francigena*.

El caso y las medidas en cuestión suscitan interés por diferentes motivos. En primer lugar, las medidas de protección paisajística aquí mencionadas se caracterizan por representar el primer caso de una ruta protegida como itinerario turístico-cultural por el Ministerio de Cultura con el propósito de proteger sus características naturales y sus centros históricos, mediante la elaboración de normas comunes para la gestión de los proyectos de transformación actuales y futuros.

Se trata, por otra parte, de las medidas de protección paisajística más ambiciosas para una región (Calabria) que figura entre las menos sometidas a restricciones de Italia⁵ y en la que aún no se ha aprobado un plan paisajístico⁶.

La segunda razón concierne a la relación entre la protección del paisaje y los itinerarios turístico-culturales. Vista la correlación entre la valorización del paisaje y la creación de itinerarios turístico-culturales, puesta de relieve por la doctrina⁷ y explicitada por el poder legislativo⁸ (así como por el Ministerio con la Directiva antes citada), se plantea aquí la cuestión de si los instrumentos que el Código de Bienes Culturales dispone para la protección del paisaje (y, en concreto, las medidas restrictivas) son adecuados para proteger y poner en valor los caminos.

³ <https://storico.beniculturali.it/mibac/multimedia/MiBAC/documents/feed/pdf/Direttiva%202016-imported-56667.pdf>.

⁴ Presencia de rutas lineales y accesibles; presencia de señales horizontales y verticales en cada etapa; ruta de uso seguro; porcentaje de vías asfaltadas no superior al 40%; etapas con servicios de asistencia al senderista; descripción *online* en la web de cada etapa; servicios de restauración y alojamiento a menos de 5 km de la ruta; presencia de un órgano de gobierno de la ruta; mantenimiento y vigilancia del recorrido; georreferenciación de la ruta; actualización periódica de la web de la ruta.

⁵ <https://sitap.cultura.gov.it/>.

⁶ Véanse los planes aprobados en junio de 2021, https://media.beniculturali.it/mibac/files/boards/388a5474724a15af0acc7a40ab3301de/file_pdf/Pianificazione%20paesaggistica%20-%20Quadro%20sinottico%20-%20aggiornamento%20giugno%202021.pdf.

⁷ Cfr. L. Casini, *Valorizzazione e gestione*, en C. Barbati, M. Cammelli, L. Casini, G. Piperata, G. Sciuillo, *Diritto del patrimonio culturale*, Bologna, 2020, 214.

⁸ Cfr. apdo. 3 ter del art. 11, Decreto ley n.º 83/2014 y apdo. 2 del art. 6 de la Ley de pequeños municipios, 6 de octubre de 2017, n.º 158.

Por último, en términos generales, el asunto brinda la oportunidad de retomar una cuestión bien presente y debatida en la doctrina⁹: si los itinerarios de turismo cultural pueden influir positivamente en el desarrollo de los territorios¹⁰, sobre todo de los más vulnerables, y en qué condiciones.

1. La ruta del Brigante en el interior de la Región de Calabria

La ruta del Brigante se extiende por las crestas de las montañas de Calabria, uniendo el Parque del Aspromonte con el Parque de Serre. Recorre las huellas de los bandoleros a lo largo de 14,0 km, atravesando 2 provincias, cruzando 31 municipios y 5 centros históricos de las provincias de Reggio Calabria y Vibo Valentia (Fabrizia, Mongiana, Bivongi, Serra San Bruno y Santo Stefano in Aspromonte).

Es una ruta cultural caracterizada por su relevante interés natural, gracias a la presencia de bosques, arroyos, riachuelos, cascadas, paisajes montañosos y mediterráneos, pero también de asentamientos rurales, residencias señoriales, poblaciones, excepcionales obras arquitectónicas y yacimientos de arqueología industrial¹¹.

Es interesante señalar, también con respecto a las consideraciones que siguen, que la zona afectada por las medidas está calificada como zona interior de la Región de Calabria, a efectos de la Estrategia Nacional para las Zonas Interiores (SNAI, por sus siglas en italiano)¹². En particular, los cinco centros históricos de Fabrizia, Mongiana, Bivongi, Serra San Bruno y Santo Stefano in Aspromonte pertenecen a la zona interior Versante Ionico-Serre¹³.

A este respecto, cabe recordar que la principal acción entre las previstas dentro de la Estrategia para la zona por la SNAI en estos territorios contempla la creación de un «Biodistrito»¹⁴, con «el objetivo de estructurar el territorio a modo de Distrito como un instrumento de gobernanza local, que pueda poner de manifiesto los valores de la biodiversidad y la singularidad de la producción agraria, orientado a activar el modelo de distrito alimentario, para favorecer la integración de recursos, apoyar y fortalecer las identidades locales y caracterizar y orientar los procesos.

El Distrito se erige como instrumento de gobernanza local, una especie de agencia para el desarrollo sostenible, con el fin de lograr la integración entre las comunidades

⁹ <https://www.agenziacoessione.gov.it/wp-content/uploads/2022/01/Snai-Versante-Ionico-Serre-Doc-strategico-22.3.21.pdf>

¹⁰ Sobre este tema, A. Sau, *Le frontiere del turismo culturale*, Aedon, 1, 2020. Profundiza sobre este tema el cap. IV del libro de A. Areddu, *Contributo allo studio degli itinerari culturali*, Nápoles, 2019. Más reciente, B. Accettura, M. Brocca, F.F. Tuccari, *Turismo sostenibile e politiche territoriali. Profili giuridici*, <https://www.ambienteditto.it/dottrina/turismo-sostenibile-e-politiche-territoriali-profil-giuridici/>.

¹¹ Véase el informe que acompaña a las medidas.

¹² Al respecto, se puede consultar *la Strategia nazionale per le aree interne: definizione, obiettivi, strumenti e governance*, Materiali Uval, 2014, MUVAL_31_Aree_interne.pdf. Véanse también las *Linee guida del Mibact per la Strategia nazionale per le aree interne*, http://focus.formez.it/sites/all/files/linee_guida_mibact_v05122016.pdf.

¹³ <https://www.agenziacoessione.gov.it/wp-content/uploads/2022/01/Snai-Versante-Ionico-Serre-Doc-strategico-22.3.21.pdf>.

¹⁴ Sin embargo, parece que el proceso de formalización aún no ha concluido, <https://www.galsecalabresi.it/biodistretto-delle-serre/>.

locales y entre los sectores de producción, y para diseñar y desarrollar redes en el territorio que se conecten y permitan, con un aumento de la complejidad de la acción, responder a los fenómenos territoriales y socioeconómicos actuales. También busca la preservación y valorización del patrimonio histórico-cultural y de los recursos medioambientales, de acuerdo con los principios de la sostenibilidad, estableciendo relaciones con el sistema turístico local»¹⁵. Además del Biodistrito, la Estrategia para la zona prevé precisamente la creación de rutas e itinerarios destinados al reposicionamiento competitivo de los destinos turísticos¹⁶.

El ejemplo propuesto, entre los muchos otros disponibles, confirma una clara correlación entre los itinerarios de turismo cultural y el desarrollo de los territorios, especialmente los denominados frágiles (sección 4), y la recurrencia de ciertas cuestiones generales relativas a los itinerarios de turismo cultural (en primer lugar, la de la gobernanza de los itinerarios, en la que nos centraremos a continuación).

2. Régimen jurídico de los itinerarios turístico-culturales: entre la pluralidad de la normativa e intentos de racionalización

Antes de considerar las implicaciones que derivan respecto a la regulación jurídica positiva de las medidas restrictivas del Ministerio, puede ser útil recordar brevemente qué es un itinerario de turismo cultural.

A este respecto, es necesario partir de la definición que figura en uno de los primeros y más interesantes estudios sobre el tema, según la cual «los itinerarios son recorridos por etapas (nodos), conectados por segmentos, caracterizados por un (o varios) tema cultural unificador, que da sentido a todo el itinerario, el cual se desarrolla de forma lineal, reticular o en espiral, afectando a un territorio más o menos amplio. La conexión funcional de segmentos y nodos con el tema y tener como referencia un territorio concreto son, por tanto, sus elementos estructurales. La función es organizar y promover la difusión del turismo cultural y el empleo juvenil¹⁷».

La definición anterior expone algunos de los elementos más característicos de los itinerarios, explorados en profundidad en estudios posteriores dedicados a este tema¹⁸. El primer dato se refiere al carácter «territorial» del itinerario (la estrecha correlación con un territorio más o menos extenso), que sitúa las cuestiones relativas a los itinerarios de turismo cultural en el marco de las políticas territoriales consideradas en un sentido amplio. El segundo dato deriva del carácter «funcional» del itinerario (difusión del turismo cultural y fomento del empleo juvenil), que en cierta medida prevalece sobre su connotación jurídica.

¹⁵ <https://www.agenziacoesione.gov.it/wp-content/uploads/2022/01/Snai-Versante-Ionico-Serre-Doc-strategico-22.3.21.pdf>, p. 38.

¹⁶ <https://www.agenziacoesione.gov.it/wp-content/uploads/2022/01/Snai-Versante-Ionico-Serre-Doc-strategico-22.3.21.pdf>, p. 45.

¹⁷ S. Amorosino, *Gli itinerari turistico culturali nell'esperienza amministrativa italiana*, Aedon, 3, 2000.

¹⁸ Hace referencia, en particular, a la monografía de A. Areddu, *Contributo allo studio degli itinerari culturali*, Nápoles, 2019, espec. 30 y ss.



En otras palabras, el itinerario cultural puede definirse más por las funciones desempeñadas que por la coherencia entre una o varias entidades jurídicas concretas, como lo demuestran las leyes regionales que no hacen referencia específica a los itinerarios turístico-culturales como tales, sino que regulan diferentes instituciones que persiguen los mismos fines (valorización del territorio, creación de redes de servicios y refuerzo de las infraestructuras mediante la financiación de proyectos *ad hoc*), como es el caso de la creación de los distritos culturales¹⁹ o ecomuseos²⁰.

Las múltiples y heterogéneas referencias normativas (sobre todo regionales²¹, como las rutas del vino, rutas del aceite, rutas de trashumancia y ecomuseos), consecuencia de atribuir la cuestión a la competencia regional (dada su función de revalorización del patrimonio cultural), confirman también la pluralidad y heterogeneidad de los diferentes tipos que pueden adscribirse a la categoría de itinerario turístico-cultural.

Además, los itinerarios culturales, tal y como se ha definido anteriormente, pueden abarcar diferentes elementos: bienes culturales y paisajísticos, según el artículo 10 del Código de Bienes Culturales y del Paisaje, además del patrimonio inmaterial, relativo al conjunto de tradiciones, costumbres y conocimientos (como la producción artesanal, vitivinícola o gastronómica).

Por todo ello, la instauración o realización del itinerario conlleva la implicación necesaria de entes públicos y privados (como el proceso de elaboración del Atlas de los Caminos o el caso del Biodistrito de las sierras calabresas) y, por ende, la búsqueda de mecanismos de coordinación adecuados o de gobernanza del propio itinerario²², que representa otra de las principales cuestiones relacionadas con la regulación de los itinerarios.

En el ámbito normativo, cabe señalar que las disposiciones nacionales y regionales no menoscaban las referencias normativas relativas a los itinerarios

¹⁹ Al respecto, véase G.P. Barbetta, M. Cammelli, S. Della Torre (eds.), *I distretti culturali. Dalla teoria alla pratica*, Bologna, 2013.

²⁰ Véanse, en especial, la ley regional de Puglia del 6 de julio de 2011, n.º 15, *Istituzione degli ecomusei della Puglia*; la de Lombardia, 7 de octubre de 2016, n.º 25, *Politiche culturali della regione Lombardia. Riordino normativo*; la de Friuli-Venecia Giulia, 20 de junio de 2006, n.º 10, *Istituzione degli ecomusei in Friuli Venezia-Giulia*. Sobre el tema de los ecomuseos, entre otros, V. Caputi Jambreggi, *Interventi sul territorio extraurbano, Ecomusei, paesaggi, periferie*, in *giustamm.it*, 2019, 11; F. Fracchia, L. Gili, *Ecomusei e aree protette tra sussidiarietà e sviluppo sostenibile*, en W. Cortese (eds.), *Diritto al paesaggio e diritto del paesaggio*. Actas del Congreso de Lampedusa, 21-23 de junio de 2007, Editoriale Scientifica, Nápoles, 2008; G. Reina, *L'ecomuseo fra territorio e comunità*, Id. (eds.), *Gli ecomusei, Una risorsa per il futuro*, Venecia, 2014.

²¹ Véase, entre otras, la ley regional de Lombardia, 7 de octubre de 2016, n.º 25 *Politiche regionali in materia culturale. Riordino normativo*, que, en el art. 20, define una categoría omnicompreensiva de itinerario turístico-cultural. Puede encontrarse una definición general en la ley regional de las Marcas, 9 de febrero de 2010, n.º 4, *Norme in materia di beni e attività culturali*, que en el art. 2 indica la organización de itinerarios culturales y turísticos como uno de los fines del desarrollo. Más vaga es la mención en la ley regional de Puglia, 25 de julio de 2013, n.º 17, *Disposizioni in materia di beni culturali*, relativa a «los itinerarios de visita» genéricos (art. 4, apdo. 1, let. f). En la ley regional de los Abruzos, 3 de marzo de 2005, n.º 19, *Norme per la costituzione dei Consorzi di beni culturali e delega di funzioni regionali*, se define exhaustivamente la constitución de consorcios de patrimonio cultural, como entidades encargadas de la organización de itinerarios turístico-culturales; la ley regional de Emilia-Romaña, 7 de abril del 2000, n.º 23, *Disciplina degli itinerari enogastronomici dell'Emilia-Romagna*; ley regional de Basilicata, 11 de agosto de 2015, n.º 27, *Disposizioni in materia di patrimonio culturale finalizzate alla valorizzazione, gestione e fruizione dei beni materiali e immateriali della Regione Basilicata*; ley del 7 de agosto de 1997, n.º 270, *Piano degli interventi di interesse nazionale relativi a percorsi giubilari e pellegrinaggi in località al di fuori del Lazio*, emitida con vistas al jubileo del 2000; ley regional de Molise, 5 de mayo de 2005, n.º 19, *Promozione, tutela e valorizzazione del patrimonio tratturale e della civiltà della transumanza nella regione Molise*.

²² https://www.icomositalia.com/_files/ugd/57365b_d8d00a05c0da4f5f83d87b5771796fd7.pdf.

turístico-culturales, que, es más, gozan de una atención significativa y creciente a escala europea e internacional y son objeto de una regulación multinivel²³.

En particular, el Consejo Europeo fue el responsable del lanzamiento del programa de itinerarios culturales²⁴ con la Declaración de Santiago de Compostela. En las resoluciones CM/RES (2010) 53 y más tarde CM/RES (2013) 66, se puede identificar sustancialmente el núcleo duro de la normativa europea sobre itinerarios.

Según el APA (Acuerdo Parcial Ampliado)²⁵ firmado por el Consejo Europeo y recogido finalmente en la segunda de las resoluciones mencionadas, el itinerario sería «un proyecto de cooperación cultural, educativa, patrimonial y turística destinado a desarrollar y promover un itinerario o una serie de itinerarios basados en un camino histórico, un concepto o una persona, un fenómeno cultural de dimensiones transnacionales que sean relevantes para la comprensión y el respeto de los valores europeos comunes».

De este modo, la normativa europea sobre itinerarios se caracteriza esencialmente por dos perfiles: el educativo y cultural (orientado a la comprensión y el respeto de los valores europeos) y el cooperativo (caso de un proyecto de cooperación).

A escala internacional²⁶, además de la Convención de la Unesco, que admite el reconocimiento de los itinerarios como patrimonio digno de protección²⁷, cabe mencionar el Documento sobre itinerarios turístico-culturales del ICOMOS²⁸, que resulta especialmente interesante, sobre todo cuando afirma que «el reconocimiento de los itinerarios culturales como nuevo concepto o categoría de patrimonio cultural concuerda y no se solapa con otras categorías de bienes...»²⁹, encajando con el fenómeno general de ampliación de la definición de patrimonio cultural³⁰, que lleva a la doctrina a preferir el concepto de «patrimonio cultural»³¹.

En definitiva, como se ha observado³², si bien no se identifica una institución jurídica regulada unitariamente por normas jurídicas (que no son imprescindibles para la constitución del propio itinerario), el establecimiento de itinerarios

²³ Al respecto, de nuevo, A. Areddu, *Contributo*, cit., espec. 47 y ss.

²⁴ <https://www.coe.int/it/web/cultural-routes/about>.

²⁵ [https://www.coe.int/it/web/cultural-routes/about-the-epa#:~:text=L'Accordo%20Parziale%20Allargato%20\(APA,con%20altri%20paesi%20e%20regioni](https://www.coe.int/it/web/cultural-routes/about-the-epa#:~:text=L'Accordo%20Parziale%20Allargato%20(APA,con%20altri%20paesi%20e%20regioni).

²⁶ Se pueden encontrar algunas referencias a los itinerarios de turismo cultural en las Directrices de la Unesco <https://whc.unesco.org/en/guidelines/>. Al respecto, A. Areddu, *Analisi giuridica degli itinerari culturali*, Aedon, 1, 2020.

²⁷ A este respecto, el MIC ha iniciado el proceso de inscripción de la Appia Antica en la Lista de Patrimonio Mundial, <https://www.unesco.it/it/news/il-ministero-della-cultura-avvia-liter-di-candidatura-della-via-appia-antica-per-liscrizione-nella-lista-del-patrimonio-mondiale-dellunesco/>.

²⁸ https://www.icomositalia.com/_files/ugd/57365b_d8d00a05c0da4f5f83d87b5771796fd7.pdf.

²⁹ Véase el preámbulo del documento.

³⁰ Sobre la noción de patrimonio cultural, en particular, L. Casini, *Patrimonio culturale*, in *Enc. dir., I tematici*, III, *Funzioni amministrative*, Milán, 2022, 817 y ss.; S. Cassese, *I beni culturali dalla tutela alla valorizzazione*, Gda, 7, 1998, 673 y ss.; A. Lupo, *La nozione positiva di patrimonio culturale alla prova del diritto globale*, Aedon, 2, 2019, A. Tarasco, *Il patrimonio culturale. Concetto, problemi, confini*, Nápoles, Ed. Scientifica, 2019; G. Volpe, *Patrimonio al futuro. Un manifesto per i beni culturali ed il paesaggio*, Milán, Electa, 2015; G. Morbidelli, A. Bartolini, *L'immateriale economico nei beni culturali*, Turín, Giappichelli, 2016.

³¹ M. Cammelli G. Piperata, *Patrimoni culturali: innovazioni da completare; tensioni da evitare*, Aedon, 1, 2022.

³² Puede remitirse a C. Vitale, *Percorsi di valorizzazione sostenibile del patrimonio culturale e promozione turistica: la disciplina degli itinerari enogastronomici per lo sviluppo dei territori*, Agr. ist. merc., 3, 2018, 51.

turístico-culturales es cada vez más frecuente en el ámbito administrativo, al que, con frecuencia, acaban vinculándose normas jurídicas *ad hoc* o procedimientos administrativos (como en el caso que nos ocupa) según un proceso de abajo hacia arriba, conocido en otros sectores del derecho administrativo (como, por ejemplo, en la gestión de bienes comunes).

A este respecto, cabe citar dos recientes proyectos de ley (5 de agosto de 2021) n.º 2367 del Senado, *Disposiciones para la promoción de los caminos como itinerarios culturales. Delegación de competencias al Gobierno en materia de caminos*³³, asignado a la Comisión de Educación Pública y Patrimonio Cultural el 9 de febrero de 2022 y n.º 562, aprobado por la Comisión de Cultura el 7 de febrero de 2024, *Disposiciones para la promoción de los caminos como itinerarios culturales*³⁴.

Los proyectos de ley citados, muy similares en esencia, presentan distintos perfiles de interés. El primero está relacionado con el intento de racionalizar y simplificar la normativa pertinente, a través de una serie de normas de principio, útiles para identificar una categoría unitaria de itinerarios turístico-culturales, cuya definición deriva de la coexistencia de determinados requisitos³⁵, sustancialmente superpuestos a los previstos para la inclusión del camino en los Caminos de Italia antes mencionados (véase nota a pie de página 4) o, en su lugar, de la presencia de las consabidas características presentes en la legislación europea y regional³⁶.

El segundo elemento está relacionado con la ampliación considerable de los fines del itinerario³⁷, que ponen de manifiesto su carácter instrumental con respecto a la satisfacción de intereses públicos primarios (protección del patrimonio cultural, valorización de los pueblos, impulso de la actividad turística y cultural de los territorios). También cabe destacar cómo en el primero de los dos proyectos de ley se explicaba

³³ <https://www.senato.it/service/PDF/PDfServer/BGT/01313729.pdf>.

³⁴ <https://www.senato.it/leg/19/BGT/Schede/FascicoloSchedeDDL/ebook/56673.pdf>.

³⁵ Artículo 1, Decreto ley n.º 2367 «A los efectos de la presente ley, se consideran “caminos” los itinerarios culturales de particular relevancia que reúnan las siguientes características: a) ser accesibles a pie, en bicicleta, a caballo o mediante otras formas de movilidad poco invasivas y sostenibles, en cualquier caso por medios no motorizados, con excepción de los casos en que el uso de medios motorizados sea necesario para actividades de salvamento, protección civil y mantenimiento, así como para actividades agroforestales o en el caso de que resulten imprescindibles para personas con movilidad reducida; b) ser reconocidos como merecedores de protección por conectar lugares con valor histórico destacado, ya sean por sus hechos o personajes históricos, su arte y cultura, ciencia, literatura, arquitectura, religión y espiritualidad, acontecimientos sociales o tradiciones histórico-culturales, vitivinícolas y gastronómicas, o por la presencia de entornos naturales, de calles o trazados históricos.

³⁶ *Cfr.* artículo 1 del Decreto n.º 562 «La República promueve y valoriza los caminos, incluidas las vías navegables fluviales y marítimas, como itinerarios de importancia europea, nacional o regional, que pueden recorrerse a pie o con otras formas de movilidad poco invasivas y sostenibles, sin la ayuda de vehículos de motor, divididos en etapas diarias, que representan una forma de disfrutar del rico patrimonio natural y cultural, la valorización de los atractivos culturales, históricos, artísticos, religiosos, lingüísticos, paisajísticos, enogastronómicos y deportivos, así como el desarrollo turístico de los territorios en cuestión. Sin perjuicio de lo dispuesto en la primera frase, se autoriza la circulación motorizada de los medios indispensables para permitir la accesibilidad de las personas con movilidad reducida».

³⁷ Abarcan desde la protección y valorización de los monumentos, lugares y sitios de interés histórico, cultural, religioso y natural, pasando por la protección del medio ambiente y del paisaje, hasta la valorización de los pueblos, la reactivación de las actividades culturales en los territorios limítrofes o por los que pasa una ruta y los servicios de alojamiento, como apoyo a una estrategia nacional en favor de las zonas interiores; entre otros fines del estudio se encuentran los relacionados con la gastronomía y viticultura, así como los relativos a las tradiciones y el patrimonio cultural. No se queda atrás el objetivo de promover estilos de vida adecuados y la capacidad integradora de las actividades culturales y turísticas específicamente adaptadas a las personas discapacitadas o con movilidad reducida, artículo 1 de ambos textos.

oportunamente la función de apoyo de los itinerarios de turismo cultural respecto a las acciones previstas dentro de la Estrategia Nacional para las Zonas Interiores.

El tercer dato destacable es de carácter organizativo y se refiere a la definición de un modelo articulado de gobernanza del sistema de caminos. En concreto, se prevé la creación de un Centro de Control Nacional de Caminos (artículo 3), establecido en la Presidencia del Consejo de Ministros con el cometido de formular propuestas³⁸, así como de carácter normativo, y ejercer poderes de control, impulso y coordinación general en cuanto a las intervenciones relativas a los caminos, y determinar estándares de seguridad y calidad para todo el entramado de caminos, y cuya composición³⁹ refleje la amplitud de las cuestiones y competencias ligadas a la regulación de los itinerarios.

El Decreto ley 2367 contemplaba la presencia de un comité científico (artículo 4)⁴⁰ (eliminado en el Proyecto de Ley 562), al que se asignaban tareas de carácter formativo y consultivo, y que no aparece en el segundo proyecto de ley, mientras que la Mesa Permanente («Tavolo Permanente»), presente en ambos textos, constituye la sede de consulta (entre todas las instituciones implicadas de forma diferente en la gestión y mantenimiento de los Caminos)⁴¹.

Regap



ESTUDIOS

³⁸ En relación con: 1) acciones dirigidas a apoyar la protección, valorización y recuperación de testimonios y legados históricos, culturales, religiosos, ambientales y paisajísticos relacionados con los caminos; 2) acciones dirigidas a apoyar y coordinar la protección y valorización de pueblos y centros históricos; 3) iniciativas de promoción y apoyo a las actividades artísticas, artesanales y tradicionales, y otras actividades comerciales reconocidas como expresión de la identidad cultural colectiva en virtud de las Convenciones de la UNESCO; 4) iniciativas, también con la participación de universidades, institutos culturales, asociaciones y escuelas del territorio, destinadas a promover el conocimiento y la promoción del patrimonio cultural de los caminos y actividades de formación para operadores turísticos, operadores de los establecimientos hoteleros y de alojamiento; 5) intervenciones dirigidas a garantizar las conexiones con los medios de transporte públicos; 6) intervenciones dirigidas a favorecer la interconexión de las infraestructuras de los caminos con las redes de senderos y los itinerarios regionales y locales, valorizando los territorios y los itinerarios locales limítrofes a los caminos; 7) intervenciones de apoyo, también con financiación expresa, a itinerarios con capacidades inclusivas, con características que favorezcan su uso también por familias y personas con discapacidad o movilidad reducida; 8) intervenciones destinadas a garantizar la sostenibilidad ecológica de los caminos; 9) intervenciones de reurbanización y reutilización de bienes públicos; 10) la identificación de los campos prioritarios a los que dirigir la financiación de las intervenciones e iniciativas más adecuadas para mejorar los caminos y alcanzar los fines de esta ley; 11) la promoción y realización de estudios, proyectos y modelos organizativos que favorezcan la valorización de los itinerarios y su disfrute turístico y cultural, con especial atención a la definición de especificaciones de calidad para el uso de los servicios y la construcción de redes de empresas e instituciones para la gestión y valorización de los caminos. El centro de control también lleva a cabo un reconocimiento periódico y puntual del estado de ejecución de las intervenciones, también a través de las actividades de supervisión, seguimiento y control llevadas a cabo por el comité científico; propone un plan nacional integrado para el mantenimiento de rutina de los caminos y presenta un informe anual sobre sus actividades al ministro de Cultura antes del 31 de enero de cada año. En la versión actual del proyecto de Ley n.º 562, la parte relativa a la función del centro de control se simplifica, ya que no contiene una lista tan detallada de actividades, limitándose el artículo 3 del Decreto ley n.º 562 a atribuir al centro de control las siguientes funciones: a) definir los estándares de calidad de «los Caminos de Italia»; b) definir los métodos de creación, gestión y actualización de la base de datos; c) definir el programa nacional para el desarrollo y promoción de «los Caminos de Italia», a los que se refiere en el artículo 5, y el seguimiento de su aplicación; d) aprobar cualquier otra propuesta o iniciativa útiles en favor del desarrollo y promoción de «los Caminos de Italia».

³⁹ La composición del centro de control también se simplifica en el segundo decreto ley.

⁴⁰ Compuesto por nueve expertos, nombrados por decreto del presidente del Consejo de Ministros, a propuesta de los ministros de Cultura y Turismo, de acuerdo con los ministros de Asuntos Regionales y Autonomías, de Infraestructuras y Movilidad Sostenibles, de Innovación Tecnológica y Transición Digital, de Transición Ecológica y de Economía y Hacienda, previa consulta a la conferencia única.

⁴¹ Los miembros del comité directivo, representantes del sector cultural y turístico, representantes de asociaciones, organizaciones del tercer sector y otros organismos del sector, representantes de instituciones religiosas, representantes de asociaciones de discapacitados, junto con expertos, participan en la mesa permanente, con el fin de posibilitar un enfoque común e integrado sobre el tema de los caminos.

Las disposiciones incluidas en los proyectos de ley mencionados se distinguen por el enfoque «promocional»⁴² y por la atención prestada respecto al tema de los itinerarios como instrumento de valorización del patrimonio cultural y desarrollo territorial. Igualmente apreciable es el intento de reforzar la implicación de las universidades, el tercer sector y las empresas en el mantenimiento del patrimonio cultural, la promoción de los caminos y de la actividad hotelera.

Este aspecto, en particular, merece ser destacado a partir de ahora. El papel del impacto de los itinerarios en el desarrollo de los territorios y, por tanto, en la mejora del bienestar de las comunidades (sobre el que trataremos más adelante) no es tanto una cuestión de reconocimiento normativo o administrativo del camino (al que las comunidades reconocen normalmente un fuerte valor identitario incluso en ausencia de dicho reconocimiento formal) sino más bien de la provisión de medidas que permitan su gestión y sostenibilidad a largo plazo (el mantenimiento de las redes de senderos o espacios paisajísticos, la realización de eventos o actividades de formación y promoción, el uso efectivo del patrimonio cultural y la rehabilitación o reutilización del patrimonio público degradado o abandonado a menudo presente).

Todo ello pasa, naturalmente, por la previsión de medidas incentivadoras que permitan una implicación a mayor escala de algunos operadores específicos (privados sin ánimo de lucro), a los que se pueda confiar la gestión de los caminos de manera asociada con las administraciones interesadas.

En este sentido, el abanico de instrumentos jurídicos disponibles hoy en día es amplio y variado (asociaciones especiales⁴³, acuerdos con el tercer sector⁴⁴ y concesiones gratuitas de bienes inmobiliarios); aunque los recursos necesarios probablemente no sean los suficientes.

En términos generales, sigue existiendo una concienciación insuficiente por parte de las administraciones públicas sobre la relevancia de determinadas cuestiones, así como sobre la capacidad de aplicar correctamente la normativa vigente. A este respecto, sin embargo, la creciente atención del poder legislativo y del Ministerio parece arrojar un rayo de esperanza.

⁴² A este respecto, cabe destacar el artículo 7 del Decreto ley n.º 562, relativo a las campañas promocionales de los caminos. Por otra parte, es interesante observar que la última versión del proyecto de ley ya no incluye algunas disposiciones interesantes que se habían previsto inicialmente (y que se juzgaron potencialmente contrarias a la normativa europea) relativas a la desgravación fiscal de las organizaciones del tercer sector encargadas de la gestión de los caminos (artículo 8); la exención fiscal de los empresarios cuyos centros de trabajo estén situados en los municipios por los que pasan los caminos (artículo 9); la promoción de obras de arte de jóvenes artistas para el embellecimiento de los caminos (artículo 6).

⁴³ Véase G. Sciuolo, *Il partenariato pubblico-privato in tema di patrimonio culturale dopo il Codice dei contratti*, en *Aedon*, 3, 2021, P. Carpentieri, *Appalti nel settore dei beni culturali*, cit., 1026 y ss.; L. Casini, *Art. 151*, en R. Garofoli, G. Ferrari (eds.) *Codice dei contratti pubblici*, Tomo II, Molfetta, 2017, 2280; M. Cammelli, *Cooperazione*, en C. Barbati, M. Cammelli, L. Casini, G. Piperata, G. Sciuolo, *Diritto del patrimonio culturale*, cit., 308 y ss.; M. Croce, S. de Nitto, *I partenariati per la valorizzazione del patrimonio dismesso, in disuso*, en A. Moliterni (eds.) *Patrimonio culturale e soggetti privati*, Napoli, 2019, 169 y ss.; F.G. Albinini, *I contratti pubblici I contratti pubblici concernenti i beni culturali*, in *Giorn. dir. amm.*, 2016, 4, 514. Al respecto, recientemente, la deliberación de la ANAC sobre el uso del instrumento por parte de las localidades con lugares de interés declarados por la UNESCO, <https://www.anticorruzione.it/-/delibera-n-538-del-21-novembre-2023>.

⁴⁴ A. Fici, L. Gallo, F. Giglioni (eds.) *I rapporti tra pubbliche amministrazioni ed enti del terzo settore. Dopo la sentenza della Corte Costituzionale n. 131 del 2020*, Nápoles, 2020; E. Frediani, *I rapporti con la pubblica amministrazione alla luce dell'art. 55 del codice del Terzo settore, in Non profit*, n. 1, 2017, 157 y ss.; L. Gili, *Il Codice del Terzo settore ed i rapporti collaborativi con la P.A., Urb e app.*, 1, 2018, 15 y ss.; D. Palazzo, *Le attività di interesse generale del terzo settore tra sussidiarietà e valori costituzionali*, *Dir. Amm.*, 2, 2022, 513-552; S. Pellizzari, *La co-progettazione come forma di collaborazione tra p.a. e enti del terzo settore*, in *Munus*, n. 2, 2019, 545 y ss.

Por otro lado, resulta desconcertante la clara «centralización» de la regulación de los caminos (tanto en lo que se refiere a la definición de las normas de seguridad y usabilidad como a los aspectos más programáticos⁴⁵), lo cual amenaza con relegar a las comunidades locales como meros ejecutores, que, en cambio, representan el «contenido esencial» de los caminos, sin el cual se corre el riesgo de despojarlos de su esencia.

3. Itinerarios de turismo cultural y restricciones paisajísticas: «conocer bien para actuar bien»

Como se ha mencionado anteriormente, con la medida dictada por la Dirección Regional de Arqueología, Bellas Artes y Paisaje de Calabria se declaró de gran interés público la zona comprendida dentro del perímetro de la ruta del Brigante, de conformidad con el artículo 136 y siguientes del Código de Bienes Culturales.

La declaración de gran interés público (que consiste, como es sabido, en la imposición de una restricción mediante una medida administrativa⁴⁶) es el método más tradicional de protección del paisaje: una restricción⁴⁷ «armada»⁴⁸ que, además de identificar el bien, debe regular su uso (véase más adelante).

En el caso que nos ocupa, la medida fue dictada por el Ministerio de Cultura, por indicación de la Superintendencia de Arqueología, Bellas Artes y Paisaje de la ciudad metropolitana de Reggio Calabria y de la provincia de Vibo Valentia, que remitió a la Comisión Regional para los Bienes Culturales de Calabria la propuesta de declarar de gran interés público los inmuebles y zonas comprendidas en el perímetro de la ruta del Brigante, teniendo en cuenta las observaciones presentadas por el Departamento del Territorio y Protección del Medio Ambiente, Dirección General y el Sector QTRP, el Observatorio de las Transformaciones y el Paisaje, Políticas Territoriales y el Centro Cartográfico Regional de la Región de Calabria.

En cuanto al procedimiento de la declaración de gran interés público, la normativa otorga a la Región la competencia para dictar la medida en base a la propuesta de una

⁴⁵ Véase, en particular, el artículo 5, del Decreto ley n.º 562, según el cual «el centro de control, tras consultar a la mesa permanente, elabora el programa nacional para el desarrollo y la promoción de los caminos de Italia, en adelante llamado “el programa”, indicando las prioridades de las intervenciones y definiendo la estrategia unitaria para la promoción y la valorización de los caminos de Italia a nivel nacional. El programa tendrá una duración de tres años».

⁴⁶ Sobre el carácter declarativo, constitutivo o mixto de la medida, véase S. Amoroso, *Introduzione al diritto del paesaggio*, Roma, 2010, 90.

⁴⁷ Sobre las restricciones paisajísticas, M. Immordino, *Vincolo paesaggistico e regime dei beni*, Milán, 1991; A. Bartolini, *Art. 140* en M. Cammelli (ed.), *Il codice dei beni culturali e del paesaggio*, Bologna, 2007; N. Aicardi, *I vincoli paesaggistici tra Codice e l.r. n. 23/2009*, *Ist. Fed.*, 2010, 81 y ss.; G. Sciuolo, *I vincoli paesaggistici «ex lege» origine e «ratio»*, *Aedon*, 2012; Id., *A proposito delle valutazioni di compatibilità rispetto a vincoli storico artistici e paesaggistici*, *Aedon*, 2018.

⁴⁸ Muy debatida en la doctrina es la cuestión del carácter declarativo o constitutivo de la declaración; véase A. Crosetto, *L'individuazione dei beni paesaggistici*, en A. Crosetto, D. Vaiano, *Beni culturali e paesaggistici*, Turín, 2018, cit., 216-217. Recientemente, se ha abierto paso la hipótesis de carácter mixto del acto, que tiene naturaleza declarativa del valor paisajístico de los bienes y un efecto constitutivo de la restricción sobre los bienes; véase G. Piperata, *Paesaggio*, en C. Barbati, M. Cammelli, L. Casini, G. Piperata, G. Sciuolo, *Diritto del patrimonio culturale*, cit., 274.

comisión en la que también deben participar los organismos estatales (artículos 137 y 140 del Código de Bienes Culturales, modificado en 2008)⁴⁹.

Existe, sin embargo, una segunda hipótesis regulada por los artículos 138, párrafo 350 y 141, que atribuyen al Ministerio la competencia «concurrente» (no sólo sustitutiva)⁵¹ de identificar los bienes paisajísticos considerados dignos de protección, en ausencia de una voluntad en este sentido manifestada explícitamente por el gobierno de la Región, como en el caso que nos ocupa.

Una primera cuestión planteada por la medida que tratamos está relacionada, por tanto, con el reparto de competencias entre el Estado y las Regiones en materia de paisaje⁵² y el perímetro de la competencia atribuida al Ministerio.

El Tribunal Constitucional también se ha pronunciado recientemente al respecto (Sentencia n.º 164 de 2021), según la cual «no hay nada de extraordinario o excepcional en la competencia reconocida a un órgano del Estado por el artículo 138, párrafo 3, del Código de Bienes Culturales, dado que se trata del desarrollo natural de las competencias del Estado en la materia».

Precisamente, en una ocasión anterior (Sentencia n.º 140 de 2015) el Tribunal Constitucional había subrayado que «es necesario que la regulación y el ejercicio unitario de las funciones destinadas a la identificación de los bienes constitutivos del patrimonio cultural, así como su protección y conservación, permanezcan inequívocamente atribuidas al Estado a efectos de su protección»⁵³, con vistas a dar preferencia a la protección del paisaje (Tribunal Constitucional n.º 367/2007).

Asimismo, con la Sentencia n.º 164 de 2021, el Tribunal Constitucional especificó, con base en la llamada «lógica incremental» (Sentencia n.º 367 de 2007), que «la competencia regional solo puede utilizarse con el fin de enriquecer el catálogo de bienes paisajísticos, en virtud del conocimiento que tenga la autoridad más próxima al territorio donde se ubican, y no para reducirlo conforme a las consideraciones que sean contrarias a las asumidas por el Estado, o en todo caso impulsadas por la

⁴⁹ A. Bartolini, *Commento agli artt. 136 e 140*, en M. Cammelli, *Il Codice dei beni culturali*, cit., 521 y 536; P. Carpentieri, *I decreti correttivi e integrativi del Codice dei beni culturali e del paesaggio, Urb e app.*, 2006, 625 y ss.; Id., *Salvaguardia dei valori del paesaggio*, en G. Leone, A. Tarasco, *Commentario del Codice dei beni culturali e del paesaggio*, 2006, 841 y ss.; G.F. Cartei, *L'individuazione dei beni paesaggistici nel Codice dei beni culturali e del paesaggio: profili esegetici e aspetti problematici*, en V. Piergigli, A.L. Maccari (eds.), *Il Codice dei beni culturali tra teoria e prassi*, Milán, 2006, 509; P. Marzaro, *Il nuovo regime del provvedimento di dichiarazione di notevole interesse pubblico: dal procedimento alla separazione delle funzioni di tutela dei beni paesaggistici*, *Riv. giur. Urb.*, 2009, 131 y ss.; A. Quaglia, *Commento all'art. 138* en M. A. Sandulli (ed.), *Codice dei beni culturali e del paesaggio*, Milán, 2006, 885 y ss.

⁵⁰ Se entiende sin perjuicio del poder del Ministerio, a propuesta del superintendente, previo dictamen de la región interesada, que deberá manifestarse en el plazo máximo de treinta días desde la solicitud, para declarar el interés público de los edificios y espacios a que se refiere el artículo 136.

⁵¹ Véase, A. Crosetti, *L'inviduazione dei beni paesaggistici*, cit., 228; G. Piperata, *Paesaggio*, *ivi*. En la jurisprudencia, entre otras, *Consejo de Estado*, sec. VI, n. 914/2016.

⁵² G.F. Cartei, *Il paesaggio*, en S. Cassese (ed.), *Trattato di diritto amministrativo, Diritto amministrativo speciale*, Milán, 2002, IV, 2110 y ss.; S. Civitarese Matteucci, *Il paesaggio nel nuovo Titolo V, Parte II della Costituzione*, *Riv. giur. amb.*, 2003, 253 y ss.; P. Carpentieri, *La nozione giuridica di paesaggio*, *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2004, 363 y ss.; N. Olivetti Rason, *La natura ed il paesaggio nel diritto costituzionale*, en A. Crosetti (ed.), *La tutela della natura e del paesaggio*, *Trattato di diritto dell'ambiente*, III, 59 y ss.; C. Marzuoli, *Il paesaggio nel nuovo Codice dei beni culturali*, *Aedon*, 3, 2008.

⁵³ Este, además, alude a la calidad de los bienes paisajísticos, como «categoría de bienes originariamente de interés público» (Corte Constitucional, n. 56 de 1968).

voluntad de afirmar la prevalencia de intereses opuestos, dependiendo de la autonomía regional, como ocurre en el ámbito de la gestión territorial»⁵⁴.

Además, desde esta perspectiva, es del todo inherente a la finalidad de conservar el paisaje que, en principio, la declaración de interés público no se limite a reconocer el valor paisajístico de un bien, sino que vaya acompañada de medidas destinadas a regular su uso, hasta la posibilidad de prohibirlo por completo, como ha recalcado el Tribunal Constitucional en numerosas ocasiones (sentencias n.º 246 de 2018 y n.º 172 de 2018).

De ello se deduce que, en principio, la declaración no se contrapone a la normativa urbanística y de edificación de competencia regional y local, sino que determina si esta última puede ejercerse, y en qué medida, de forma compatible con la conservación del valor paisajístico propio del inmueble o zona vinculada.

Según el razonamiento del Tribunal Constitucional, el ejercicio por parte del Estado relativo a la facultad de adoptar el decreto en cuestión corresponde al ejercicio de una atribución constitucional establecida por la ley con el artículo 138, párrafo 3, del Código de Bienes Culturales, que no afecta a las competencias de la Región en materia de valorización del patrimonio cultural y de la gestión del territorio (Tribunal Constitucional n.º 164 de 2021).

En definitiva, sin perjuicio de la competencia estatal en materia de identificación del patrimonio paisajístico, suscita cierta perplejidad el ejercicio de la competencia respecto de un itinerario turístico-cultural, que, por un lado y por su propia naturaleza, identifica un área amplia y no un bien oportunamente identificado (aunque la jurisprudencia ha subrayado que la amplitud de la zona no constituye en sí misma un síntoma de ilegitimidad de la medida) y, por otro lado, se configura principalmente como un instrumento de valorización del paisaje (invadiendo significativamente las competencias regionales en la materia).

El Tribunal Administrativo Regional del Véneto (TAR) ha llegado, recientemente, a las mismas conclusiones que el Tribunal Constitucional (n.º 1280 de 2022) en lo relativo a la declaración de interés público de la zona alpina comprendida entre Comelico y Val d'Ansiei, municipios de Auronzo di Cadore, Danta di Cadore, Santo Stefano di Cadore, San Pietro di Cadore, San Nicolò di Comelico y Comelico Superiore (provincia de Belluno), en virtud del artículo 136, párrafo 1, letras c) y d), y del artículo 138, párrafo 3.

El Tribunal Administrativo Regional declaró que, «sin perjuicio, “en teoría”, de la facultad (ni excepcional ni extraordinaria) del Ministerio de adoptar, de forma unilateral y autónoma, el decreto de restricción impugnado con fines de conservación del paisaje, incluso en ausencia de razones de urgencia, y de dictar prescripciones de uso, que pueden llegar a prohibir por completo el uso del bien objeto de la declaración

⁵⁴ Merece mencionarse, a este respecto, que en la conocida sentencia Tuxiveddu (Consejo de Estado, VI, 3 de marzo de 2011, n.º 1366) el juez administrativo precisó cómo, en vista del Código, las decisiones tomadas en relación con el plan paisajístico prevalecían sobre cualquier otro instrumento de planificación local. Sobre el tema de la autonomía de la protección del paisaje respecto al urbanismo y al gobierno del territorio, véase P. Urbani, *Urbanistica, tutela del paesaggio e interessi differenziati (Nota a Corte cost., 21 dicembre 1985, n. 359)*, en *Le Regioni*, 1986, 665 y ss.; F. Fracchia, *Governo del territorio e ambiente* en S. Civitarese Matteucci, E. Ferrari, P. Urbani, *Il governo del territorio* (Atti del Convegno AIDU), Milán, 2003, 225 y ss.; S. Civitarese Matteucci, *Governo del territorio e paesaggio*, *ivi*, 283 y ss.

de interés público, es necesario, si procede, comprobar si la facultad de restricción es ejercida por el Ministerio de forma correcta, como resultado de una normativa coherente y fundamentada en una motivación clara y coherente».

No se trata de la atribución abstracta de la facultad, sino de su ejercicio en concreto (y esta es la segunda cuestión general que plantea la medida que nos ocupa), es decir, si dicha potestad se ejerció de forma razonable y proporcionada, teniendo en cuenta que se caracteriza por ser ampliamente discreta y sustancialmente carente de límites externos⁵⁵ (así, de nuevo, Tribunal Constitucional n.º 164 de 2021).

Es interesante, llegados a este punto, intentar comprobar si esto realmente ocurrió en el caso que nos ocupa.

En primer lugar, hay que señalar que la restricción abarca una zona muy amplia (140 km), como se ha mencionado, la más extensa de la Región de Calabria. Sobre este asunto, la jurisprudencia ha tenido ocasión de precisar que, en sí misma, la amplitud⁵⁶ de la restricción no puede ser motivo de ilegitimidad de las medidas adoptadas, que, en su lugar, debe comprobarse específicamente en relación con los presupuestos, los contenidos y el correcto ejercicio de la discrecionalidad (Consejo de Estado sección VI, n.º 118 de 2013, Consejo de Estado VI, n.º 7004 de 2011).

Por lo que respecta a las zonas restringidas, cabe señalar que algunos de los municipios sujetos a restricciones ya lo estaban debido a su importante valor paisajístico y medioambiental (por ejemplo, el municipio de Santo Stefano in Aspromonte, en la provincia de Reggio Calabria), así como por la presencia de imponentes monumentos (la Cartuja de Serra San Bruno, en la provincia de Vibo Valentia)⁵⁷.

En cuanto a las normas de uso, es necesario registrar una lista detallada de las actividades permitidas⁵⁸, sustancialmente atribuibles a la construcción de infraes-

⁵⁵ Sobre el carácter discrecional de las medidas restrictivas (entre otros, Consejo de Estado, sec. VI, 8 de julio de 1998, n.º 1053; Consejo de Estado, VI, 2 de septiembre 1998, n.º 1179; Consejo de Estado, 8 de enero de 1998, n.º 56). En doctrina, A. Crosetti, *Beni culturali e valutazione dell'interesse pubblico (l'influenza del pensiero di A.M. Sandulli)* en Id., Aldo M. Sandulli (1915-1984), *Attualità del pensiero giuridico del maestro*, Milán, 2004, 523 y ss.; M. Immordino, *Individuazione del bene paesaggistico e valutazione comparativa di interessi*, *Riv. giur. urb.*, 1988, 315 y ss.; V. Parisio, *Tutela dei valori ambientali, paesaggistico-territoriali e semplificazione con l'azione amministrativa*, *Riv. giur. ed.*, 1991, II, 27 y ss.; A. Rota, *La tutela dei beni culturali tra tecnica e discrezionalità*, Padua, 2002.

⁵⁶ La delimitación de los límites de una zona restringida constituye una expresión típica de una evaluación técnico-discrecional que no puede ser revisada salvo en caso de falta de lógica, incoherencia, irracionalidad y arbitrariedad manifiestas (Consejo de Estado, sec. VI, 7 de marzo de 2016, n.º 914).

⁵⁷ Véase al respecto el Atlas de limitaciones de la Región de Calabria, en <https://www.beniculturalicalabria.it/schede.php?id=147>. Concretamente, en el informe general de introducción al estudio sobre la definición de un Atlas de restricciones (premonitorio de la definición de los contenidos de la ordenación paisajística regional aún no adoptada) se hace referencia a un estudio realizado en 69 bienes restringidos (p. 8 y ss.).

⁵⁸ Creación de una red de infraestructuras siempre que la posición, así como el diseño planimétrico del recorrido, respeten la estructura morfológica e hidrológica de los lugares y prevean una correcta integración paisajística; creación de una red de infraestructuras subterráneas públicas y/o de interés público, siempre que sean de absoluta necesidad o de destacado interés para la población residente y no puedan ubicarse en otro lugar; elaboración de redes de movilidad poco invasiva correctamente integradas en el paisaje; intervenciones para proteger las canteras existentes, en caso de que existan razones para comprometer la estabilidad de los taludes de la cantera, e intervenciones para la recuperación y el abandono de las mismas; intervenciones para renaturalizar canteras abandonadas; construcción, ampliaciones y elevaciones de estructuras de cualquier tipo que solo puedan interferir indirectamente con las vistas del sendero y, en cualquier caso, exclusivamente en tramos urbanos; las intervenciones no deben modificar el horizonte y deben situarse en ubicaciones y alturas de limitada visibilidad; creación y/o recuperación de manantiales y/o puntos de agua y zonas cercadas con el uso de métodos y técnicas de ingeniería naturalística; creación de señalizaciones (marcas verticales y horizontales y paneles explicativos) relativas a la movilidad poco invasiva (a pie, a caballo, en bicicleta) con materiales respetuosos con el medio ambiente; creación de medidas para que los senderos sean accesibles a las personas con discapacidad, siempre que se realicen con materiales

estructuras que puedan mejorar el uso de la zona, ya sea a través de modalidades sostenibles y respetando el contexto paisajístico y «siempre y cuando se demuestre la absoluta necesidad y el interés preeminente de la población residente y que no sea posible identificar ubicaciones alternativas».

Además de las normas generales válidas para toda el área restringida, también se han dictado normas específicas tanto para el trazado de la ruta como para los centros históricos (mobiliario urbano, zonas verdes públicas, cubiertas, acabados exteriores, enlucidos y elementos decorativos), que regulan en detalle todas las intervenciones en el área (por ejemplo, también la señalización y los carteles).

Como sabemos, la consecuencia de la aplicación de la restricción es, de hecho, que cualquier intervención para modificar el estado de los lugares en el área en cuestión requiere la adopción previa de una autorización conforme al artículo 146 del Decreto ley n.º 42/2004.

Por esta razón, es correcto concluir que una facultad restrictiva tan penetrante, incisiva y dominante ejercida por el Ministerio, que consiste en la introducción de regulaciones paisajísticas extremadamente precisas y detalladas sobre el uso del paisaje, debe apoyarse en primer lugar en una normativa precisa, completa, exhaustiva y actualizada (Tar Venecia, sec. II, 08/08/2022, n.º 1280)59.

A este respecto, cabe destacar la ausencia de alusiones en las restricciones relativas a la ruta del Brigante sobre los estudios posteriores llevados a cabo para la elaboración del Atlas con las restricciones en la Región de Calabria, indicados como requisito previo para los planes paisajísticos sucesivos (no adoptados), lo que demuestra la escasa coordinación entre el Ministerio y el gobierno de la Región.

Esto, teóricamente, puede justificarse como una respuesta a la notable pasividad de la Región con respecto a la adopción de la ordenación paisajística, que, por lo tanto, abre las puertas al ejercicio de la facultad restrictiva del Ministerio y confirma lo señalado por el Tribunal Constitucional en distintas ocasiones, en relación con la competencia del Estado para definir los límites mínimos de protección en el territorio nacional (Tribunal Constitucional n.º 101/2010; n.º 12/2009; n.º 272/2009).

Sin embargo, no podemos obviar una invasión de la autonomía regional (especialmente en lo que se refiere a la gestión del territorio y a la valorización del patrimonio cultural), que deriva de las regulaciones detalladas sobre el uso del territorio incluidas en el decreto de restricción60, lo que, según la doctrina, contribuye a trazar una especie de «neocentralismo ministerial»61, en particular en lo que se refiere a

respetuosos con el medio ambiente y con el contexto paisajístico; medidas de mantenimiento forestal compatibles con los valores paisajísticos.

⁵⁹ Sentencia relativa al recurso interpuesto contra el Decreto del director general de la Dirección General de Arqueología, Bellas Artes y Paisaje del Ministerio de Patrimonio y Actividades Culturales y Turismo, 5 de diciembre de 2019, n.º 1676, sobre la «Declaración de interés público de la zona de montaña entre Comelico y Val d'Ansei, municipios de Auronzo di Cadore, Danta di Cadore, Santo Stefano di Cadore, San Pietro di Cadore, San Nicolò di Comelico y Comelico Superiore».

⁶⁰ Más aún si se considera que el concepto de «gobierno del territorio» indica un ámbito mucho más amplio que el mero urbanismo, ya que incluye todo lo relativo a su territorio y a la realización de equipamientos y actividades (Tribunal Constitucional, n.º 307/2003 y 196/2004).

⁶¹ A. Crosetti, *ibidem*.

las normas relativas a los centros históricos⁶², que son conocidos por ser el punto de convergencia de una pluralidad de disciplinas, cuyo cometido es intentar conciliar diferentes intereses públicos en contextos que pueden presentar características dimensionales, de degradación, contaminación o afluencia turística muy diferentes.

4. Itinerarios turístico-culturales y valorización del territorio (del interior de la región): utilidad de las restricciones paisajísticas

La última cuestión sobre la que las medidas que nos ocupan sugieren algunas reflexiones concluyentes se refiere a la correlación entre la despoblación de las zonas interiores y la protección de los itinerarios culturales mediante la aplicación de restricciones paisajísticas.

Cabe preguntarse, en particular, si la estricta regulación restrictiva que dictan las medidas es coherente con la necesidad de luchar contra la despoblación de las zonas interiores y contribuir a la creación de empleo y de oportunidades de desarrollo turístico en la zona afectada, que, entre otras cosas, tienen como objetivo la creación y gestión de un itinerario turístico-cultural.

En definitiva, la declaración de interés público del itinerario corre el riesgo de producir efectos contrarios a los deseados. Un sentido bien distinto habría tenido la consideración del itinerario cultural (en su conjunto o por cada uno de los bienes que lo componen) como parte de un plan paisajístico⁶³ (aún no aprobado en el caso que nos ocupa), el cual, por su propia naturaleza, se presta a un análisis global del territorio, que tenga en cuenta sus peculiaridades y fragilidades, que esté diseñado para proponer una visión de conjunto del mismo y que, además de proteger los bienes individuales, sea, en teoría, apto para conjugar y conciliar los distintos intereses públicos en juego (la protección del paisaje y su desarrollo sostenible; el desarrollo del territorio y la garantía del equilibrio entre el ser humano, el paisaje y el medio ambiente).

⁶² Ilustra sobre la cuestión S. Fantini, *Il centro storico come bene paesaggistico a valenza culturale*, Relazione al Convegno. "I centri storici tra norme e politiche", Gubbio, 6-7 de junio de 2014, en *Aedon*, 2015. En general, sobre el tema, véase G. Caia, G. Ghetti, *La tutela dei centri storici. Discipline giuridiche*, Turín, Giappichelli, 1997; P. Carpentieri, *Il decoro urbano: il problema degli usi e della conservazione dei centri storici. I beni culturali e la normativa urbanistica*, https://www.giustamm.it/static/pdf/d/5009_ART_5009.pdf; G. D'Alessio, *I centri storici: aspetti giuridici*, Milán, Giuffrè, 1983; S. Fantini, *Il centro storico come bene paesaggistico a valenza culturale*, en *Aedon*, 2, 2015; L. Ferrucci, *Le potenzialità economiche dei centri storici*, en *Aedon*, *ibidem*: M. Malo (ed.), *I centri storici come parte del patrimonio culturale*, Bologna, Mulino, 2020, F.G. Scoca, D. D'Orsogna, *Centri storici, problema irrisolto*, en G. Caia, G. Ghetti, *La tutela dei centri storici*; G. Severini, *Centri storici: occorre una legge speciale o politiche speciali?*, en *Aedon*, 2, 2015, A. Simonati, *La disciplina regionale dei centri storici: caratteri e tendenze*, in *Riv. giur. urb.*, 2, 2015, 295 y ss.; C. Videtta, *I centri storici al crocevia tra disciplina dei beni culturali, disciplina del paesaggio e urbanistica: profili critici*, *Aedon*, 3, 2012.

⁶³ Sobre el tema, véase A. Areddu, *Contributo*, cit., 279. Sobre el contenido de la planificación paisajística, M. Pallottino, *La pianificazione paesistica secondo il Codice dei beni culturali e del paesaggio*, *Riv. Giur. urb.*, 2004, 525 y ss.; P. Urbani, *Commento all'art. 135*, en M. Cammelli (ed.), *Il Codice dei beni culturali e del paesaggio*, cit., 518 y ss.; S. Amorosino, *Commento agli artt. 143-145*, *ivi*, 551 y ss.; A. Angiuli, *Commento all'art. 135*, en *Commentario al codice dei beni culturali e del paesaggio*, cit., 352 y ss.; S. Amorosino, en V. Piergigli, A.L. Maccari (ed.), *Il codice dei beni culturali*, cit., 525 y ss.; M. Immordino, *I piani paesaggistici nella giurisprudenza costituzionale*, en M.A. Sandulli-M.R. Spasiano, P. Stella Richter (ed.), *Il diritto urbanistico in 50 di giurisprudenza della Corte costituzionale*, Nápoles, 2007, 135 y ss.

Se trata, creemos, de comprobar de manera concreta la conveniencia de medidas restrictivas, cuyo efecto sea la paralización de diferentes formas de uso del territorio, en lugar de intervenir en la protección y valorización del territorio a través de instrumentos que puedan conciliarlas con los intereses públicos igualmente importantes (planes paisajísticos). Frente a la pasividad de los gobiernos de las Regiones con respecto al ejercicio de la función de planificación del paisaje, la intervención del Ministerio concluye ofreciendo apoyo al territorio con restricciones que producen una paralización⁶⁴ general no muy útil en lo que se refiere al objetivo, en algunos casos ni siquiera para la protección del paisaje.

La aplicación de una normativa restrictiva acompañada de una regulación de uso que dejara un margen escaso de autorización (o casi) para la creación de nuevas infraestructuras turísticas o de alojamiento acabaría afectando negativamente a las posibilidades de desarrollo económico y social de las áreas involucradas, favoreciendo aún más el fenómeno de la despoblación y, por tanto, el abandono de los territorios con la consiguiente degradación del paisaje que, precisamente, es lo que se busca contrarrestar mediante la creación del itinerario.

Naturalmente, no se cuestiona la primacía del interés paisajístico, ni de su prevalencia (si se motiva de forma adecuada) sobre otros intereses públicos (como la normativa de las competencias estatales y regionales en materia paisajística permite y el Tribunal Constitucional avala), sino la conveniencia del uso de medidas restrictivas que, por su naturaleza, se destinen a bienes concretos identificados e identificables con un «considerable» interés público.

En rigor, la valorización y la protección de los itinerarios turístico-culturales forman parte de las estrategias para la implementación y el desarrollo de nuevos modelos de uso y gestión sostenible en vista de la integración medioambiental y paisajística con las actividades agrícolas, artesanales y turístico-culturales de la estrategia para la promoción turística de Italia (*Sistema Paese*), como se indica en el Plan Estratégico de Turismo 2017-2022⁶⁵.

Por el contrario, como se anticipaba, el legislador afirma explícitamente la profunda relación entre la valorización del paisaje (y la creación de nuevos valores paisajísticos coherentes e integrados), la concepción o elaboración de itinerarios turístico-culturales y la mejora de la oferta cultural⁶⁶, también en lo referente a las

⁶⁴ Véase el mapa de las restricciones del MIC, <http://www.sitap.beniculturali.it/index.php>.

⁶⁵ <https://www.ministerioturismo.gov.it/wp-content/uploads/2021/11/Piano-Strategico-del-Turismo-2017-2022.pdf>.

⁶⁶ A este respecto, remitimos a C. Vitale, *La valorizzazione del patrimonio culturale delle aree interne. Considerazioni preliminari*, *Aedon*, 3, 2018. Más en general sobre la relación entre cultura y desarrollo, S. Cassese, *L'evoluzione degli istituti della cultura*, en *Cultura come diritto: radici costituzionali, politiche e servizi*, Associazione Civita, 2019, 7-13, G. Sciallo, *I beni culturali quali risorsa collettiva da tutelare - una spesa, un investimento*, in *Aedon*, 3, 2017. Sobre el tema, G. Piperata, *Cultura e sviluppo economico e di come addomesticare gli scoiattoli*, en *Aedon*, 3, 2018. En el contexto europeo, véase el Comunicado de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo y al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, *Verso un approccio integrato al patrimonio culturale*, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52014DC0477&qid=1416225231764&from=IT>, que destaca cómo el valor económico del patrimonio cultural tiene el potencial de fomentar la cohesión social y la integración a través de la revitalización de zonas desfavorecidas; ICOM & OECD, *Cultura e sviluppo locale: massimizzare l'impatto: una guida per le amministrazioni locali, le comunità e i musei*, <http://www.oecd.org/cfe/leed/OECD-ICOM-GUIDE-MUSEUMS-IT.pdf>. «I beni e le attività culturali sono elementi di sviluppo e di progresso anche sotto il profilo della crescita economica del Paese», según el Tribunal de Cuentas, *Relazione sul rendiconto generale dello Stato* 2015, vol. II, Roma, 2016, 367.

zonas interiores (véase el decreto ley citado), que los itinerarios atraviesan en gran parte de su superficie⁶⁷. De ahí la idea de que la protección y la valorización de los itinerarios turístico-culturales pueden tener un impacto positivo en el desarrollo de estos territorios⁶⁸.

Esto depende de la capacidad de los itinerarios (y de las instituciones afines) para situarse en el centro de las acciones e iniciativas orientadas al desarrollo territorial y a la creación de redes entre entidades públicas y privadas⁶⁹; no sólo desde la perspectiva de la potenciación de la oferta turística de estos territorios, que, si bien se considera la forma más evidente de valorización del territorio, no es la única, ni está exenta de inconvenientes.

La creación y la gestión del itinerario pueden contribuir al mantenimiento del territorio y de los bienes comunes⁷⁰, a la valorización del paisaje (y en particular de la red de senderos) y del patrimonio cultural (también inmaterial) y, por tanto, a la activación de un círculo virtuoso de promoción territorial, a través de la recuperación de estos lugares por parte de las comunidades de referencia.

Para alcanzar estos objetivos, antes (o en lugar) de la restricción de la zona, sería preciso dotar al itinerario de recursos adecuados y, sobre todo, de un sistema de gobernanza que pueda hacerlo sostenible en el tiempo y que contemple la definición de formas de cooperación eficaces y duraderas entre los distintos agentes.

Para alcanzarlo la dirección está clara, solo falta ponerse en camino.

5. Conclusiones: el Camino de Santiago en España para comparar con las normas italianas.

Como hemos visto, las rutas de turismo cultural representan un modelo interesante para potenciar la protección del patrimonio cultural y del paisaje, así como para promover el desarrollo sostenible, especialmente de los territorios marginales⁷¹.

La normativa citada y las experiencias recordadas en las páginas anteriores muestran una atención progresiva del ordenamiento jurídico italiano a estas cuestiones.

⁶⁷ <https://camminiditalia.cultura.gov.it/cammini/>.

⁶⁸ A este respecto, se remite a C. Vitale, *La valorizzazione del patrimonio culturale delle aree interne. Considerazioni preliminari*, *Aedon*, 3, 2018.

⁶⁹ A. Areddu, *Contributo cit.*, spec. 279 ss.

⁷⁰ Véase, en este sentido, la citada Ley de pequeños municipios, que, en el marco de las iniciativas destinadas a garantizar el desarrollo sostenible y la cohesión territorial, tiene por objeto fomentar la residencia en los pequeños municipios y la protección y valorización de su patrimonio natural, rural, histórico-cultural y arquitectónico, con el fin de luchar contra la despoblación y favorecer la afluencia de turistas, además de contribuir a la lucha contra el desequilibrio hidrogeológico y al mantenimiento y protección de los bienes comunes (artículo 1). Para una visión general del tema de la gestión de los bienes comunes, véase G. Arena, *Amministrazione e società. Il nuovo cittadino*, *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1, 2017, pp. 43-55; G. Arena, C. Iaione (eds.), *L'Italia dei beni comuni*, Roma, Carocci, 2012; M. Bombardelli (ed.), *Prendersi cura dei beni comuni per uscire dalla crisi*, Editoriale Scientifica, Nápoles, 2016. Sobre la asimilación entre patrimonio cultural y bienes comunes, véase E. Fidelbo, *Strumenti giuridici di valorizzazione del rapporto tra patrimonio culturale e territorio: il caso dei patti di collaborazione tra amministrazioni locali e cittadini*, en *Aedon*, 3, 2018.

⁷¹ Sobre el tema, L. Sánchez-Mesa Martínez, *La planificación de políticas territoriales contra la despoblación de áreas interiores en España: claves para una gestión sostenible de los recursos naturales*, en D. Santiago Iglesias, L. Míguez Macho, A.J. Ferreira Fernández (dirs.), *Instrumentos jurídicos para la lucha contra la despoblación rural*, Aranzadi, Cizur Menor, 2021, 418.

Sin embargo, como ya se ha señalado, el impacto real de esta herramienta aún está por ver y el camino para mejorar su eficacia y difusión aún está en pañales.

Conclusiones similares pueden confirmarse mediante una comparación con la legislación española, que en términos generales asume como principio fundamental la función social del patrimonio natural y su estrecha vinculación con el desarrollo local (art. 4 de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del patrimonio natural y de la biodiversidad).

Es bien sabido que el principal modelo de referencia son las normas de protección del Camino de Santiago⁷².

El ordenamiento jurídico español, en este sentido, contiene legislación específica en la Ley núm. 5, de 4 de mayo de 2016, del patrimonio cultural de Galicia (título VI), que cuenta con importantes perfiles de interés⁷³.

En primer lugar, el artículo 73 de la ley define los Caminos de Santiago como «el conjunto de itinerarios reconocidos a nivel documental y cuyo uso está atestiguado como rutas de peregrinación de largo recorrido, que estructuran, conforman y caracterizan el territorio que atraviesan».

La ley identifica las siguientes rutas principales: el Camino Francés; el Camino del Norte (también conocido como Camino Primitivo o Camino de Oviedo); el Camino Inglés; el Camino de Fisterra y Muxía; el Camino Portugués; la Vía de la Plata o Camino Mozárabe; y el Camino de Invierno. La ley proporciona también la posibilidad de un mayor reconocimiento para aquellas rutas cuya historicidad como caminos de peregrinación a Santiago de Compostela esté suficientemente documentada y justificada.

Un régimen jurídico diferente está previsto, según las rutas de senderismo estén o no inscritas en la Lista del Patrimonio Mundial de la UNESCO (art. 75) y, por tanto, sean consideradas «bienes de interés cultural» o, en cambio, «bienes catalogados con la categoría de territorios históricos», sin perjuicio de la posibilidad de incoar la declaración de bien de interés cultural.

Los bienes de interés cultural, según el artículo 8.2 de la LPCG, se definen como «los bienes y manifestaciones inmateriales que, por su carácter excepcional en el ámbito de la comunidad autónoma, sean declarados como tales por ley o por decreto del Consello de la Xunta de Galicia, a propuesta de la consellería competente en materia de patrimonio cultural», de acuerdo con el procedimiento establecido en la misma norma.

Las rutas reconocidas como merecedoras de protección están sujetas a una triple figura de protección. En primer lugar, el procedimiento de delimitación de los

⁷² Sobre este tema, X. Morales Urrutia, E. López Iglesias, María do Mar Pérez Fra, El papel del Camino de Santiago en la dinamización de las áreas rurales: análisis de los municipios del Camino Francés en Galicia, in *Smart an inclusive development in rural areas. Book of proceedings of the 11th Iberian Conference on Rural Studies*, UTAD Vila Real, Portugal, 2016, 536 ss.; M.J. Andrade Suárez, G. Leira Landeira, R. Caramés Valo, El turismo como factor estratégico de desarrollo rural: el Camino de Santiago Francés, ROTUR, 2010, 55. D. Santiago Iglesias, La protección y el fomento del Camino de Santiago en la Comunidad Autónoma de Galicia, en *Aedon*, 3, 2008. Más recientemente, D. Santiago Iglesias, El Camino de Santiago en la normativa de patrimonio cultural de Galicia: el complejo equilibrio entre la protección y el desarrollo de un catalizador del medio rural, en C. Vitale (ed.), *Innovation and inclusion for the valorisation of cultural heritage and the development of inland areas*, de próxima publicación.

⁷³ J.L. Carro Fernández-Valmayor, *El Camino de Santiago en la perspectiva jurídica*, in *Revista Galega de Administración Pública*, n. 27, 2001, 24-25.

Caminos de Santiago, recogido en el artículo 76 de la LPCG, que reitera que la delimitación de las rutas jacobeanas deberá ser aprobada por decreto del Consello de Galicia, a propuesta del titular de la consellería competente en materia de patrimonio cultural.

El inicio del procedimiento conlleva la aplicación provisional del régimen previsto en la LPCG para las rutas ya delimitadas. La medida que concluye el procedimiento de delimitación define los siguientes elementos: a) los itinerarios principales, es decir, los itinerarios históricos que han permanecido en uso con sus características tradicionales; b) los itinerarios de los vestigios históricos, definidos como los tramos históricos documentados que se han perdido física o funcionalmente; c) los itinerarios funcionales, es decir, los tramos alternativos de carácter cultural, medioambiental o de seguridad para los usuarios.

En segundo lugar, se especifica el ámbito geográfico de asentamiento del territorio histórico, que incluye los núcleos rurales tradicionales, así como los bienes inmuebles declarados de interés cultural o catalogados y, en su caso, los espacios protegidos atravesados, excluyendo las áreas urbanas de reciente crecimiento y transformación carentes de valores culturales.

En tercer lugar, puede existir la denominada “zona tampón”, que sirve para reforzar la protección de la zona.

Por último, debe elaborarse la lista de bienes inmuebles con valor cultural asociados a la Ruta dentro del territorio histórico.

Una vez finalizado el proceso de delimitación, según el artículo 75.2 de la LPCG, los municipios en cuyo territorio se ubiquen las rutas del Camino de Santiago están obligados a adaptar sus instrumentos urbanísticos a las exigencias de conservación de las rutas.

El segundo instrumento de protección previsto por la legislación gallega se refiere a los usos permitidos para el senderismo: según el artículo 78.1 LPCG, el trazado de los Caminos debe ser utilizado como sendero (destino compatible con el uso como camino ecuestre o como camino para vehículos no motorizados).

Además, las obras y actividades en la zona delimitada por los Caminos de Santiago deben ser compatibles con la conservación y protección de sus valores y, como criterio general, deben mantener las principales características del territorio que configuran, lo que implica una preferencia por el mantenimiento de los pueblos tradicionales y de las actividades agrícolas y forestales.

Evidentemente, no se permite ningún uso que suponga un peligro de destrucción o deterioro o que sea incompatible con los valores culturales del mismo (art. 77.2 CGPG).

Como puede observarse, existe una convergencia sustancial entre las disposiciones nacionales y regionales italianas y españolas en materia de protección de los itinerarios de senderismo, que se remonta a una actuación esencialmente encaminada a limitar los territorios afectados por los itinerarios de senderismo, orientada también a proteger el paisaje en cuestión.

Si bien, por una parte, esto es comprensible habida cuenta de la importancia paisajística y cultural de estas zonas, por otra, puede no ser suficiente para garantizar

una valorización adecuada de los senderos con vistas al desarrollo sostenible de los territorios afectados.

También es interesante destacar cómo la ley prevé la posibilidad de recurrir a la expropiación forzosa como mecanismo para garantizar la conservación, protección o servicio del Camino, de forma similar a la expropiación de bienes culturales en la legislación italiana.

En este sentido, el artículo 80.1 LPCG establece que la aprobación de la delimitación de la Ruta Jacobea implica la declaración de interés cultural y la necesidad de la ocupación de bienes y la adquisición de derechos a efectos de expropiación forzosa, ocupación temporal o imposición o modificación de servidumbres, tanto de los tramos necesarios para la funcionalidad de la ruta como de las fincas situadas dentro del área delimitada, necesarias para la conservación, protección o servicio de la Ruta Jacobea.

El último instrumento que la ley prevé para garantizar la protección de la Ruta Jacobea es la aprobación de un Plan Territorial Integrado de la Ruta Jacobea (art. 82 LPCG), que establece las directrices generales para el mantenimiento y conservación de los valores culturales de la Ruta Jacobea y garantiza una ordenación territorial armónica e integrada con ellos.

El ámbito de desarrollo del plan territorial integrado de los Caminos de Santiago incluye todos los territorios históricos delimitados. Su principal objetivo es la conservación general de los territorios históricos, manteniendo sus características tradicionales, por lo que las modificaciones de su estructura tienen un carácter excepcional y deben justificarse con el fin de mejorar la relación entre el bien y su entorno.

Además, en relación con los tramos conectados de los Caminos y asentamientos, hay que procurar, mantener e integrar el carácter, tipología, volúmenes, colores, materiales y alineaciones de carácter tradicional existentes a ambos lados del camino (art. 82.4 LPCG).

El Plan de Ordenación del Territorio será elaborado por la Consejería de Patrimonio Cultural de acuerdo con la legislación vigente en materia de ordenación del territorio y aprobado por el Consejo de la Junta mediante decreto.

Tras su aprobación, los municipios atravesados por el territorio histórico deberán adaptar su planeamiento general a las previsiones y directrices contenidas en el Plan Territorial Integrado de los Caminos de Santiago⁷⁴. Se trata de una herramienta interesante, ya que se dirige específicamente a equilibrar los diferentes intereses públicos implicados en la ordenación del territorio centrándose en los Caminos, con el objetivo específico de preservarlos de un uso intensivo y favorecer un enfoque global.

También desde este punto de vista, la normativa española que acabamos de mencionar resulta especialmente significativa en comparación con la regulación italiana de los itinerarios turísticos culturales. Ambas leyes parecen esencialmente orientadas más a la protección del paisaje afectado por el camino que a su valorización, con el riesgo de que no se tenga suficientemente en cuenta lo que los Caminos pueden

⁷⁴ Sobre el tema D. Santiago Iglesias, *Los caminos*, cit. En los mismos términos art. 5, l.f) l. Patrimonio natural y biodiversidad.

representar en términos de cultura, identidad y desarrollo de las comunidades de referencia.

Finalmente, como hemos destacado, la regulación de los itinerarios culturales se cruza con muchas cuestiones generales relacionadas con el régimen jurídico del patrimonio cultural, como la del patrimonio inmaterial⁷⁵, que no pocas veces aparece vinculado a los itinerarios culturales. En este sentido, cabe señalar que el ordenamiento jurídico español cuenta con una tradición muy significativa en este frente.

Ya la Constitución española de 1978 atribuyó al patrimonio cultural inmaterial una referencia legal específica «pionera en el contexto constitucional europeo», que abrió luego el camino a posteriores y orgánicas referencias normativas, sobre todo la Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español.

En el preámbulo, la Constitución identifica, entre los fines de la nación española, el de proteger a todos los españoles y pueblos de España en el ejercicio de sus derechos humanos, sus «culturas y tradiciones», lenguas e instituciones.

El artículo 46, además, establece que los poderes públicos garantizarán la conservación y promoción del «patrimonio histórico, cultural y artístico», utilizando un concepto más amplio que el tradicional de patrimonio histórico-artístico, a través de la referencia al «valor cultural»; en realidad, amplía los ámbitos de protección también al patrimonio cultural inmaterial.

En el plano competencial, el artículo 149.2 dispone que el Estado considera el servicio de la cultura («todos») como deber y atribución «esencial», a desarrollar de acuerdo con las comunidades autónomas.

En este marco, la Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español, que no se refiere exclusivamente al patrimonio cultural inmaterial, sino que introduce la noción de Patrimonio Histórico Español, que se identifica con «los bienes inmuebles y muebles de interés artístico, histórico, paleontológico, arqueológico, etnográfico, científico o técnico (...) el patrimonio documental y bibliográfico, los yacimientos y zonas arqueológicas, así como los parajes naturales, jardines y parques, que tengan valor artístico, histórico o antropológico. Asimismo (...) los bienes integrantes del Patrimonio Cultural Inmaterial...» entendido como “expresión relevante de la cultura tradicional del pueblo español en sus aspectos materiales, sociales o espirituales”.

En este sentido, el ordenamiento jurídico español ya ha aceptado de antemano, a nivel europeo, una noción abierta de beneficio cultural a la que se asocia la noción de itinerario turístico-cultural. Sin embargo, la ley no contenía medidas adecuadas para el patrimonio inmaterial, sino que preveía formas ordinarias de protección y valorización, aunque insuficientes.

Un fenómeno similar caracterizó entonces a la legislación de las comunidades autónomas, que se limitó esencialmente al reconocimiento formal de la relevancia del elemento identitario de las distintas comunidades o, a lo sumo, a la subvención

⁷⁵ Véanse J. F. Gabardón De La Banda, *La tutela del Patrimonio Cultural Inmaterial en España: la Ley para la salvaguardia del Patrimonio Cultural Inmaterial*, in *Anuario Jurídico y Económico Escorialense*, XLIX, 2016; V. Manzetti, *Il patrimonio culturale immateriale tra ordinamento internazionale europeo e nazionale. spunti dall'esperienza spagnola*, *Nomos*, 3, 2018; L. Mellado Ruiz, M. L. Roca Fernández-Castanyes M.L., *Patrimonio Cultural Inmaterial*, in *Ars Iuris Salmanticensis*, 3, 2015, 199 y ss.

de tradiciones culturales regionales concretas (desde el flamenco en Andalucía a las fiestas de San Fermín en Pamplona), llegando en ocasiones a desencadenar conflictos puntuales entre la legislación de las comunidades y la del Estado, como en el caso de la corrida de toros.

Como es bien sabido, el proceso descrito concluyó con la aprobación de la Ley 10/2015, de 26 de mayo, para la salvaguarda del Patrimonio Cultural Inmaterial, que representa el «punto de llegada» del camino de aplicación de la Convención de la Unesco en España y que pretende regular el patrimonio cultural inmaterial en «todas» sus expresiones.

Bien mirado, la ley de 2015 asigna un papel absolutamente central al Estado. En concreto, el Plan Nacional es aprobado por el Gobierno, a propuesta del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, y representa el instrumento de gestión y cooperación entre la Administración general del Estado, las comunidades autónomas, las entidades locales y otras entidades públicas o privadas, para la identificación de los criterios y metodologías de actuación y trabajo esenciales para la salvaguarda del patrimonio cultural inmaterial.

La Declaración de Manifestación Representativa del Patrimonio Cultural Inmaterial adoptada por la Administración del Estado es, por tanto, la expresión de una potencia muy penetrante en relación con las comunidades autónomas, dado que esta se concreta en la adopción de una serie de «medidas de salvaguarda».

En definitiva, falta una adecuada implicación de las comunidades según un fenómeno que hemos recordado para los proyectos de ley italianos sobre itinerarios de turismo cultural.

En conclusión, el ordenamiento jurídico español, pese a ser precursor en la propuesta de una disciplina orgánica sobre el patrimonio cultural, adopta un enfoque “estadocéntrico” en la aplicación de la Convención de la Unesco, traicionando de este modo la razón de ser de la noción de patrimonio cultural inmaterial, respecto de la cual la participación de la comunidad es uno de los elementos centrales.

Por supuesto, este aspecto tiene un impacto significativo en la cuestión del reconocimiento de los itinerarios de turismo cultural no sólo en España, sino también en Italia, donde aún se carece de una legislación orgánica sobre el patrimonio cultural inmaterial, y a este respecto el proceso evolutivo parece aún más retrasado.

Bibliografía

- Accettura, B., Brocca, M., Tuccari, F.F., *Turismo sostenibile e politiche territoriali. Profili giuridici*, <https://www.ambientediritto.it/dottrina/turismo-sostenibile-e-politiche-territoriali-profilo-giuridici/>
- Aicardi N., *I vincoli paesaggistici tra Codice e l.r. n. 23/2009*, *Ist. Fed.*, 2010, 81 y ss.
- Albisinni, F.G., *I contratti pubblici I contratti pubblici concernenti i beni culturali*, in *Giorn. dir. amm.*, 2016, 4, 514 y ss.
- Angiuli, A., *Commento all'art. 135*, en *Commentario al codice dei beni culturali e del paesaggio* ed. G. Leone, A. Tarasco, Padova, Cedam, 2006, p. 352 y ss.

Regap



ESTUDIOS

- Amorosino, S., *Introduzione al diritto del paesaggio*, Roma, Laterza, 2010.
- Amorosino, S., *Commento agli artt. 143-145, Codice dei beni culturali e del paesaggio*, Bologna, Il Mulino, 2007, 551 y ss.
- Amorosino, S., *Gli itinerari turistico culturali nell'esperienza amministrativa italiana*, Aedon, 3, 2000.
- Arena, G., *Amministrazione e società. Il nuovo cittadino*, Riv. trim. dir. pubbl., 1, 2017, pp. 43-55.
- Arena, G., Iaione C. (eds.), *L'Italia dei beni comuni*, Roma, Carocci, 2012.
- Sau, S., *Le frontiere del turismo culturale*, Aedon, 1, 2020.
- Areddu, A., *Analisi giuridica degli itinerari culturali*, Aedon, 1, 2020.
- Areddu, A., *Contributo allo studio degli itinerari culturali*, Nápoles, 2019.
- Barbetta, G.P., Cammelli M., Della Torre S. (eds.), *I distretti culturali. Dalla teoria alla pratica*, Bologna, 2013.
- Bartolini, A., *Commento agli artt. 136 e 140*, en M. Cammelli, *Il Codice dei beni culturali*, cit., 521 y 536.
- Bombardelli, M. (ed.), *Prendersi cura dei beni comuni per uscire dalla crisi*, Editoriale Scientifica, Nápoles, 2016.
- Caia, G., Ghetti, G., *La tutela dei centri storici. Discipline giuridiche*, Turín, Giappichelli, 1997.
- Cammelli, M., *Cooperazione*, en C. Barbati, M. Cammelli, L. Casini, G. Piperata, G. Sciullo, *Diritto del patrimonio culturale*, Bologna, Il Mulino, 2020, 308 y ss.
- Cammelli, M. Piperata G., *Patrimoni culturali: innovazioni da completare; tensioni da evitare*, Aedon, 1, 2022.
- Caputi Jambregghi, V., *Interventi sul territorio extraurbano, Ecomusei, paesaggi, periferie*, in *giustamm.it*, 2019, 11.
- Carpentieri, P., *Appalti nel settore dei beni culturali (e archeologia preventiva)*, in *Urb. e app.*, 2016, 8-9, 1026 s.
- Carpentieri, P., *I decreti correttivi e integrativi del Codice dei beni culturali e del paesaggio*, *Urb e app.*, 2006, 625 y ss.
- Carpentieri, P., *Salvaguardia dei valori del paesaggio*, en G. Leone, A. Tarasco, *Commentario del Codice dei beni culturali e del paesaggio*, 2006, 841 y ss.
- Carpentieri, P., *La nozione giuridica di paesaggio*, Riv. trim. dir. pubbl., 2004, 363 y ss.
- Carpentieri, P., *Il decoro urbano: il problema degli usi e della conservazione dei centri storici. I beni culturali e la normativa urbanistica*, https://www.giustamm.it/static/pdf/d/5009_ART_5009.pdf.
- Cartei, G.F., *L'individuazione dei beni paesaggistici nel Codice dei beni culturali e del paesaggio: profili esegetici e aspetti problematici*, en V. Piergigli, A.L. Maccari (eds.) *Il Codice dei beni culturali tra teoria e prassi*, Milán, 2006, 509 y ss.
- Cartei, G.F., *Il paesaggio*, en S. Cassese (ed.), *Trattato di diritto amministrativo, Diritto amministrativo speciale*, Milán, 2002, IV, 2110 y ss.
- Casini, L., *Patrimonio culturale*, in *Enc. dir.*, I tematici, III, *Funzioni amministrative*, Milán, 2022, 817 y ss.

- Casini, L., *Valorizzazione e gestione*, en C. Barbati, M. Cammelli, L. Casini, G. Piperata, G. Sciullo, *Diritto del patrimonio culturale*, Bologna, 2020, 214.
- Casini, L., Art. 151, en R. Garofoli, G. Ferrari (eds.) *Codice dei contratti pubblici*, Tomo II, Molfetta, 2017, 2280.
- Cassese, S., *L'evoluzione degli istituti della cultura*, en *Cultura come diritto: radici costituzionali, politiche e servizi*, Associazione Civita, 2019, 7-13.
- Cassese, S., *I beni culturali dalla tutela alla valorizzazione*, GdA, 7, 1998, 673 y ss.
- Civitaresse Matteucci, S., *Il paesaggio nel nuovo Titolo V, Parte II della Costituzione*, Riv. giur. amb., 2003, 253 y ss.
- Civitaresse Matteucci, S., *Governo del territorio e paesaggio*, ivi, 283 y ss.
- Croce, M., de Nitto S., *I partenariati per la valorizzazione del patrimonio dismesso, in disuso*, en Moliterni (ed.) *Patrimonio culturale e soggetti privati*, Napoli, 2019, 169 y ss.
- Crosetti A., *L'individuazione dei beni paesaggistici*, en A. Crosetto, D. Vaiano, *Beni culturali e paesaggistici*, Turín, 2018, 216-217.
- Crosetti A., *Beni culturali e valutazione dell'interesse pubblico (l'influenza del pensiero di A.M. Sandulli)* en Id., Aldo M. Sandulli (1915-1984), *Attualità del pensiero giuridico del maestro*, Milán, 2004, 523 y ss.
- D'Alessio, G., *I centri storici: aspetti giuridici*, Milán, Giuffrè, 1983.
- Fantini, S., *Il centro storico come bene paesaggistico a valenza culturale*, Relazione al Convegno. "I centri storici tra norme e politiche", Gubbio, 6-7 de junio de 2014, en *Aedon*, 2015.
- Fantini, S., *Il centro storico come bene paesaggistico a valenza culturale*, en *Aedon*, 2, 2015.
- Ferrucci, L., *Le potenzialità economiche dei centri storici*, en *Aedon*, 2, 2015.
- Fici, A., Gallo, L., Giglioni, F. (eds.) *I rapporti tra pubbliche amministrazioni ed enti del terzo settore. Dopo la sentenza della Corte Costituzionale n. 131 del 2020*, Nápoles, 2020.
- Fidelbo, E., *Strumenti giuridici di valorizzazione del rapporto tra patrimonio culturale e territorio: il caso dei patti di collaborazione tra amministrazioni locali e cittadini*, en *Aedon*, 3, 2018.
- Fracchia, F., Gili, L., *Ecomusei e aree protette tra sussidiarietà e sviluppo sostenibile*, en W. Cortese (eds.), *Diritto al paesaggio e diritto del paesaggio*. Actas del Congreso de Lampedusa, 21-23 de junio de 2007, Editoriale Scientifica, Nápoles, 2008.
- Fracchia, F., *Governo del territorio e ambiente* en S. Civitaresse Matteucci, E. Ferrari, P. Urbani, *Il governo del territorio* (Atti del Convegno AIDU), Milán, 2003, 225 y ss.
- Frediani, E., *I rapporti con la pubblica amministrazione alla luce dell'art. 55 del codice del Terzo settore*, en *Non profit*, n. 1, 2017, 157 y ss.
- Gabardón de la Banda, J. F., *La tutela del Patrimonio Cultural Inmaterial en España: la Ley para la salvaguardia del Patrimonio Cultural Inmaterial*, in *Anuario Jurídico y Económico Escurialense*, XLIX, 2016.
- Gili, L., *Il Codice del Terzo settore ed i rapporti collaborativi con la P.A.*, Urb e app., 1, 2018, 15 y ss.

regap



ESTUDIOS

- Immordino, M., *I piani paesaggistici nella giurisprudenza costituzionale*, en M.A. Sandulli-M.R. Spasiano, P. Stella Richter (ed.), *Il diritto urbanistico in 50 di giurisprudenza della Corte costituzionale*, Nápoles, 2007, 135 y ss.
- Immordino, M., *Individuazione del bene paesaggistico e valutazione comparativa di interessi*, *Riv. giur. urb.*, 1988, 315 y ss.
- Immordino, M., *Vincolo paesaggistico e regime dei beni*, Milán, 1991.
- Lupo, A., *La nozione positiva di patrimonio culturale alla prova del diritto globale*, *Aedon*, 2, 2019.
- Malo, M. (ed.), *I centri storici come parte del patrimonio culturale*, Bologna, Mulino, 2020.
- Manzetti, V., *Il patrimonio culturale immateriale tra ordinamento internazionale europeo e nazionale. spunti dall'esperienza spagnola*, *Nomos*, 3, 2018.
- Marzaro, P., *Il nuovo regime del provvedimento di dichiarazione di notevole interesse pubblico: dal procedimento alla separazione delle funzioni di tutela dei beni paesaggistici*, *Riv. giur. Urb.*, 2009, 131 y ss.
- Marzuoli, C., *Il paesaggio nel nuovo Codice dei beni culturali*, *Aedon*, 3, 2008.
- Mellado Ruiz, L., Roca Fernández-Castanys, M.L., *Patrimonio Cultural Inmaterial*, in *Ars Iuris Salmanticensis*, 3, 2015, 199 ss.
- Morbidelli, G., Bartolini A., *L'immateriale economico nei beni culturali*, Turín, Giappichelli, 2016.
- Olivetti Rason, N., *La natura ed il paesaggio nel diritto costituzionale*, en A. Crosetti (ed.) *La tutela della natura e del paesaggio*, *Trattato di diritto dell'ambiente*, III, 59 y ss.
- Palazzo, D., *Le attività di interesse generale del terzo settore tra sussidiarietà e valori costituzionali*, *Dir. Amm.*, 2, 2022,
- Pallottino, M., *La pianificazione paesistica secondo il Codice dei beni culturali e del paesaggio*, *Riv. Giur. urb.*, 2004, 525 y ss.13-552.
- Parasio, V., *Tutela dei valori ambientali, paesaggistico-territoriali e semplificazione con l'azione amministrativa*, *Riv. giur. ed.*, 1991, II, 27 y ss.
- Pellizzari, S., *La co-progettazione come forma di collaborazione tra p.a. e enti del terzo settore*, in *Munus*, n. 2, 2019, 545 y ss.
- Piperata, G., *Paesaggio*, en C. Barbatì, M. Cammelli, L. Casini, G. Piperata, G. Sciuolo, *Diritto del patrimonio culturale*, cit., 274.
- Piperata, G., *Cultura e sviluppo economico e di come addomesticare gli scoiattoli*, en *Aedon*, 3, 2018.
- Quaglia, A., *Commento all'art. 138* en M. A. Sandulli (ed.), *Codice dei beni culturali e del paesaggio*, Milán, 2006, 885 y ss.
- Reina, G., *L'ecomuseo fra territorio e comunità*, Id. (eds.) *Gli ecomusei, Una risorsa per il futuro*, Venecia, 2014.
- Rota, A., *La tutela dei beni culturali tra tecnica e discrezionalità*, Padua, 2002.
- Sciuolo, G., *Il partenariato pubblico-privato in tema di patrimonio culturale dopo il Codice dei contratti*, en *Aedon*, 3, 2021.
- Sciuolo, G., *I beni culturali quali risorsa collettiva da tutelare – una spesa, un investimento*, in *Aedon*, 3, 2017.
- Sciuolo, G., *I vincoli paesaggistici «ex lege» origine e «ratio»*, *Aedon*, 2012.

- Sciullo, G., *A proposito delle valutazioni di compatibilità rispetto a vincoli storico artistici e paesaggistici*, Aedon, 2018.
- Scoca, F.G., D'Orsogna D., *Centri storici, problema irrisolto*, en G. Caia, G. Ghetti, *La tutela dei centri storici*, cit.
- Severini, G., *Centri storici: occorre una legge speciale o politiche speciali?*, en Aedon, 2, 2015,
- Simonati, A., *La disciplina regionale dei centri storici: caratteri e tendenze*, in Riv. giur. urb., 2, 2015, 295 y ss.
- Tarasco, A., *Il patrimonio culturale. Concetto, problemi, confini*, Nápoles, Ed. Scientifica, 2019.
- Urbani, P., *Urbanistica, tutela del paesaggio e interessi differenziati (Nota a Corte cost., 21 dicembre 1985, n. 359)*, en *Le Regioni*, 1986, 665 y ss.
- Urbani, P., *Commento all'art. 135*, en M. Cammelli (ed.) *Il Codice dei beni culturali e del paesaggio*, cit., 518 y ss.
- Videtta, C., *I centri storici al crocevia tra disciplina dei beni culturali, disciplina del paesaggio e urbanistica: profili critici*, Aedon, 3, 2012.
- Vitale, C., *Percorsi di valorizzazione sostenibile del patrimonio culturale e promozione turistica: la disciplina degli itinerari enogastronomici per lo sviluppo dei territori*, Agr. ist. merc., 3, 2018, 51 y ss.
- Vitale, C., *La valorizzazione del patrimonio culturale delle aree interne. Considerazioni preliminari*, Aedon, 3, 2018.
- Volpe, G., *Patrimonio al futuro. Un manifesto per i beni culturali ed il paesaggio*, Milán, Electa, 2015.

Webgrafía

- Directiva ministerial "Anno dei Cammini d'Italia"*, <https://storico.beniculturali.it/mibac/multimedia/MiBAC/documents/feed/pdf/Direttiva%202016-imported-56667.pdf>.
- Mapeo de las restricciones del paisaje* <https://sitap.cultura.gov.it/>.
- https://media.beniculturali.it/mibac/files/boards/388a5474724a15af0ace7a40ab3301de/file_pdf/Pianificazione%20paesaggistica%20-%20Quadro%20sinottico%20-%20aggiornamento%20giugno%202021.pdf.
- Strategia nazionale per le aree interne: definizione, obiettivi, strumenti e governance*, Materiali Uval, 2014, MUVAL_31_Aree_interne.pdf. Véase también las *Linee guida del Mibact per la Strategia nazionale per le aree interne*,
- Lineamientos para la Estrategia Nacional de Áreas Internas*, http://focus.formez.it/sites/all/files/linee_guida_mibact_v05122016.pdf.
- Area interior Versante Ionico Serre*, <https://www.agenziacoesione.gov.it/wp-content/uploads/2022/01/Snai-Versante-Ionico-Serre-Doc-strategico-22.3.21.pdf>.
- Gal Serre Calabresi*, <https://www.galserrecalabresi.it/biodistretto-delle-serre/>.
- THE ICOMOS CHARTER ON CULTURAL ROUTES, https://www.icomositalia.com/_files/ugd/57365b_d8d00a05coda4f5f83d87b5771796fd7.pdf.
- Itinerarios culturales europeos*, <https://www.coe.int/it/web/cultural-routes/about>.

regap



ESTUDIOS

Enlarged partial agreement, [https://www.coe.int/it/web/cultural-routes/about-the-epa#:~:text=L'Accordo%20Parziale%20Allargato%20\(APA,con%20altri%20paesi%20e%20regioni.](https://www.coe.int/it/web/cultural-routes/about-the-epa#:~:text=L'Accordo%20Parziale%20Allargato%20(APA,con%20altri%20paesi%20e%20regioni.)

WHC Unesco guidelines <https://whc.unesco.org/en/guidelines/>.

Appia Antica en la lista del patrimonio cultural mundial, <https://www.unesco.it/it/news/il-ministero-della-cultura-avvia-liter-di-candidatura-della-via-appia-antica-per-liscrizione-nella-lista-del-patrimonio-mondiale-dellunesco/>.

Disposiciones para la promoción de las rutas como itinerarios culturales.

Delegación en el Gobierno sobre rutas, 5.8.2021

<https://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/01313729.pdf>.

Disposiciones para la promoción de las rutas como itinerarios culturales, 9.2.2022

<https://www.senato.it/leg/19/BGT/Schede/FascicoloSchedeDDL/ebook/56673.pdf>.

Convocatoria pública para la valorización de municipios con sitios UNESCO y ciudades creativas

<https://www.anticorruzione.it/-/delibera-n.-538-del-21-novembre-2023>.

Secretaría Regional Ministerio de Cultura de la Región de Calabria,

<https://www.beniculturalicalabria.it/schede.php?id=147>.

Plan estratégico de turismo

<https://www.ministeroturismo.gov.it/wp-content/uploads/2021/11/Piano-Strategico-del-Turismo-2017-2022.pdf>.

Hacia un enfoque integrado del patrimonio cultural de Europa, Comunicación de la Comisión europea, 22.7.2014,

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52014DC0477&qid=1416225231764&from=IT>.

ICOM & OECD, *Cultura y desarrollo local: maximizar el impacto: una guía para gobiernos, comunidades y museos locales*,

<http://www.oecd.org/cfe/leed/OECD-ICOM-GUIDE-MUSEUMS-IT.pdf>.

Rutas de Italia <https://camminiditalia.cultura.gov.it/cammini/>.