

Construindo um território integrado e sustentável

*instrumentos jurídicos
para uma maior integração
e sustentabilidade territorial*

Construyendo um territorio integrado y sostenible

*instrumentos jurídicos
para una mayor integración
y sostenibilidad territorial*

Coordenação
DULCE LOPES


I
•
J

O presente livro foi realizado no âmbito das atividades da Área de Investigação “Risco, Transparência e Litigiosidade”, integrada no projeto «Desafios Sociais, Incerteza e Direito: Pluralidade | Vulnerabilidade | Indecidibilidade» do Instituto Jurídico da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, financiado pela FCT - Fundação para a Ciência e a Tecnologia - Projeto UIDB/04643/2020; DOI 10.54499/UIDB/04643/2020 - <https://doi.org/10.54499/UIDB/04643/2020>.

EDIÇÃO
Instituto Jurídico
Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra

CONCEPÇÃO GRÁFICA
Tipografia Lousanense, Lda.

CONTACTOS
geral@ij.uc.pt
www.uc.pt/fduc/ij
Colégio da Trindade | 3000-018 Coimbra

ISBN
978-989-9075-73-3

DOI
<https://doi.org/10.47907/territoriointegradoesustentavel/livro>

© 2024

Instituto Jurídico | Faculdade de Direito | Universidade de Coimbra



Construindo um território integrado e sustentável

*instrumentos jurídicos
para uma maior integração
e sustentabilidade territorial*

Construyendo um territorio integrado y sostenible

*instrumentos jurídicos
para una mayor integración
y sostenibilidad territorial*

Coordenação
DULCE LOPES

1 2 9 0



INSTITUTO JURÍDICO
FACULDADE DE DIREITO
UNIVERSIDADE DE
COIMBRA

ÍNDICE

MODELOS TERRITORIALES SOSTENIBLES: MEDIDAS PARA LA LIMITACIÓN DE OFERTA DE SUELO <i>Jorge Agudo González</i>	1
(https://doi.org/10.47907/territoriointegradoesustentavel/01)	
ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO: EM BUSCA DE UM TERRITÓRIO INTEGRADO NO PERU <i>Carmen Guerrero Azañedo</i>	35
(https://doi.org/10.47907/territoriointegradoesustentavel/02)	
SOSTENIBILIDAD Y CRECIMIENTO URBANO - LOS RETOS AMBIENTALES EN LA RENOVACIÓN Y EXPANSIÓN URBANA EN COLOMBIA <i>Gloria Henao González / Juana Hofman Q.</i>	49
(https://doi.org/10.47907/territoriointegradoesustentavel/03)	
JUSTIÇA TERRITORIAL E CIDADES INCLUSIVAS: EM ESPECIAL OS DESAFIOS DA HABITAÇÃO <i>Fernanda Paula Oliveira</i>	87
(https://doi.org/10.47907/territoriointegradoesustentavel/04)	
LA “CIUDAD VERDE” Y LOS RETOS PARA EL DERECHO <i>Giuseppe Piperata</i>	101
(https://doi.org/10.47907/territoriointegradoesustentavel/05)	
CAPTURA DE MAIS-VALIAS URBANÍSTICAS EM PORTUGAL <i>Dulce Lopes</i>	113
(https://doi.org/10.47907/territoriointegradoesustentavel/06)	

SOBRE EL EFECTO RECTOR DEL DERECHO EN EL CONTEXTO DEL MEDIO AMBIENTE Y LA PROTECCIÓN DEL CLIMA <i>Kathrin Nitschmann</i>	127
(https://doi.org/10.47907/territoriointegradoesustentavel/07)	
PLANEACIÓN URBANA RESILIENTE ANTE LA AMENAZA DEL CAMBIO CLIMÁTICO <i>Salvador Rosas Barrera</i>	157
(https://doi.org/10.47907/territoriointegradoesustentavel/08)	
“MOSAICO REGULATÓRIO”: AS NORMAS DE REFERÊNCIA DA ANA PARA A REGULAÇÃO DOS SERVIÇOS PÚBLICOS DE SANEAMENTO BÁSICO À LUZ DA LEI N. 14.026/2020 <i>Thiago Marrara</i>	193
(https://doi.org/10.47907/territoriointegradoesustentavel/09)	
LA CONSTRUCCIÓN DEL MARCO REGULATORIO DE LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO Y LA PLANIFICACIÓN URBANA EN EL PERÚ: PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS <i>Diego Zegarra Valdivia / Gianpierre Valverde Encarnación</i>	219
(https://doi.org/10.47907/territoriointegradoesustentavel/10)	
GOBIERNO DEL TERRITORIO Y VALORIZACIÓN DE LOS PUEBLOS HISTÓRICOS EN ITALIA <i>Gabriele Torelli</i>	275
(https://doi.org/10.47907/territoriointegradoesustentavel/11)	

GOBIERNO DEL TERRITORIO Y VALORIZACIÓN DE LOS PUEBLOS HISTÓRICOS EN ITALIA

(<https://doi.org/10.47907/territoriointegradoesustentavel/11>)

GABRIELE TORELLI¹

Resumen: Aunque no existe una definición específica de pueblo histórico en la legislación italiana, la noción es de gran importancia porque los pueblos históricos son bienes paisajísticos; de hecho, constituyen patrimonio cultural según el código del patrimonio natural y paisajístico, lo que significa que se les aplican las normas de protección y valorización del código. La consecuencia es que los instrumentos de gobierno territorial deben prestar atención a esta normativa cuando regulen las políticas de repoblación de los pueblos históricos y/o de desarrollo turístico.

Palabras clave: pueblos históricos, valorización, repoblación, gobierno del territorio

Abstract: Although there is no specific definition of historic village in the Italian legislation, the notion is of great importance because historic villages are landscape assets; in fact, they constitute cultural heritage according to the code of natural and landscape heritage, which means that the protection and valorisation rules of the code apply to them. The consequence is that the instruments of territorial governance must pay attention to these regulations when regulating policies for the repopulation of historic villages and/or tourism development.

¹ orcid.org/0000-0001-7048-0212, IUAV Venezia

Keywords: historical villages, evaluation, repopulation, territorial government,

1. ¿Existe una definición de pueblo histórico en Italia?

¿Qué es el pueblo histórico en Italia?

La pregunta es fundamental para el jurista para individuar el régimen jurídico de esta categoría de bienes públicos; sin embargo, es difícil delinear un específico marco jurídico porque falta una definición legislativa estatal. De hecho, el código de turismo (decreto legislativo n. 79/2011) y la ley sobre los “pequeños municipios” (ley n. 158/2017) hacen breves referencias al tema, pero no dan una definición precisa de “pueblo histórico”. Al mismo tiempo, ni siquiera el Código de los bienes culturales y del Paisaje (decreto legislativo 42/2004) ofrece una definición específica².

Por tanto, es natural preguntarse si sea posible (y eventualmente cómo) reconstruir la noción de pueblos históricos.

En realidad, algunas leyes regionales dan una definición de “centro histórico”, que puede ampliarse a “pueblo histórico”.

Por ejemplo, la Ley Regional de Sardegna n. 29/1998 define el centro histórico como «una aglomeración urbana que conserva en su organización territorial, en su trazado urbano o en las estructuras de sus edificios los signos de una formación remota y de sus propias funciones residenciales originales», por lo que la definición de centro histórico se centra en la importante conexión con la historia local. La ley regional de Abruzzo n. 13/2004 y Ley Regional del Véneto n. 11/2004 ofrecen una definición casi idéntica de centro histórico.

Diversamente, la ley regional de Marche n. 29/2021 define los pueblos históricos como «aglomeraciones de asentamientos que conservan en su organización territorial, urbanismo o estructuras de construcción los signos de una formación remota y de sus funciones económicas, políticas, sociales y culturales originales vinculadas a las características del territorio y que también pueden tener un carácter artístico o ser de particular valor medioambiental y paisajístico», por lo que el enfoque

² GUARNIERI, Enrico (2006). «Ripresa e resilienza tra le vie dei borghi storici», *Aedon* 3, 1-8.

se centra en la significativa conexión con la historia local; así también la Ley Regional de la Toscana n. 86/2016.

El resultado es que comparando algunas leyes regionales, los pueblos históricos y los centros históricos parecen nociones asimilables/superponibles porque ambas hacen referencia a un patrimonio local significativo por la historia y la identidad.

Por consiguiente, es natural preguntarse cuál es el carácter indefectible/necesario del pueblo histórico?

Examinando las leyes regionales, el componente artístico-cultural no siempre es exigible para el pueblo histórico (de hecho, a menudo no lo es) mientras que sólo en algunos casos se exige expresamente (Ley Regional de la Toscana n. 86/2016). A continuación, el elemento indefectible de la noción es el carácter “histórico” del municipio, que evoca la identidad, y por tanto una matriz histórica como formación antigua. En resumen, se puede decir que el pueblo histórico sea una categoría jurídica autónoma:

- a) debe considerarse una aglomeración urbana separada/independiente con respecto a otro centro habitado;
- b) debe ser de formación antigua.
Además... el pueblo histórico:
- c) puede estar poblado o despoblado;
- d) puede coincidir enteramente con el territorio de un pequeño municipio: el municipio es enteramente un pueblo histórico si es de formación antigua.

2. Pueblos históricos como patrimonio cultural

La siguiente pregunta es: ¿pueden considerarse patrimonio cultural los pueblos históricos?

La cuestión es decisiva porque si los pueblos históricos pueden considerarse patrimonio cultural, entonces se aplican los instrumentos/disciplina de gobierno del territorio establecidos por el legislador para la valorización del patrimonio cultural (*infra*). Cabe señalar que la “valorización” se entiende en su significado más reciente: no sólo fruición/conocimiento del bien, sino también valorización económica, entendida como capacidad de crear riqueza del bien. De hecho, la valorización económica es un medio (también) para conseguir más recursos para la protección del bien.

Para contestare la precedente pregunta – ¿pueden considerarse patrimonio cultural los pueblos históricos? – es necesario examinar el art. 2 del Código del Patrimonio Cultural y del Paisaje, por lo que «el patrimonio cultural está formado por los bienes culturales y paisajísticos», y el art. 136 subsección 1, lett. c), del mismo Código: «Los bienes paisajísticos son [...] los conjuntos de bienes inmuebles que conforman un aspecto característico con valor estético y tradicional, incluidos los centros y núcleos históricos». Según las dos normas, el pueblo histórico puede entrar dentro de la definición de patrimonio paisajístico del art. 136³.

Sin embargo, tenemos que especificar que el bien paisajístico es un concepto distinto del bien cultural. El bien cultural consiste generalmente en un único edificio, mientras que el bien paisajístico se compone de un complejo de edificios que forman un territorio o un área de “conjunto” que merece protección y valorización como un todo. Los criterios de belleza global, basados en necesidades histórico-identitarias-sociales, legitiman el reconocimiento de un interés paisajístico notable y, por tanto, la imposición de una limitación paisajística mediante un acto administrativo o un plan paisajístico. De consecuencia, el plan paisajístico – aprobado por la región junto con el Ministerio de Cultura – debe incorporar las limitaciones del mapa o puede crear otras nuevas, por ejemplo, ampliándolas a las zonas que rodean el pueblo histórico⁴.

Una vez comprobado que el pueblo histórico puede considerarse un bien paisajístico, es necesario evaluar cuáles son los planes y programas del gobierno territorial para valorizar esta categoría de bienes.

3. Programas y planes de valorización de los pueblos históricos

Por primera cosa, debe informarse que existe una estrategia nacional de lucha contra la despoblación de las zonas interiores, que se basa su la promoción de proyectos de desarrollo que valoricen el patrimonio natural y cultural de estas zonas. En referencia a los pueblos histórico,

³ PIPERATA, Giuseppe (2017). «Il paesaggio» in C. BARBATI, et al., *Diritto del patrimonio culturale*, Bologna: il Mulino, 249-293.

⁴ SCIULLO, Girolamo (2008). «Il paesaggio tra la convenzione e il codice», *Aedon* 3, 2-9.

esta estrategia se puede implementar a través de la l. n. 158/2017, que contempla en primer lugar un plan de financiación de proyectos de apoyo a pequeños municipios⁵.

Para evitar confusiones, debe especificarse que la Ley 158/2017 se dirige principalmente a los pequeños municipios, y que la única disposición de la ley que afecta directamente a los pueblos históricos es el art. 4, subsección 4, en la que, con el fin de recuperar y re-urbanizar «pueblos antiguos o centros históricos abandonados o parcialmente despoblados», se da a los municipios la posibilidad de promover la construcción de hoteles/apartamentos.

Sin embargo, a la vista de lo que ya se ha escrito antes, parece que la ley n. 158/2017 se aplica (también) a los pueblos históricos si existe correspondencia entre el pequeño municipio y el pueblo histórico: es decir, si el pequeño municipio es al mismo tiempo un histórico.

Según el art. 2, el fin último de la ley es garantizar el desarrollo sostenible y equilibrado del territorio a través de dos acciones principales:

- a) la lucha contra la “despoblación” (componente negativo)
- b) el fomento del “asentamiento”/residencia (componente positivo);

en la concienciación de que el asentamiento en pequeños municipios constituye un recurso para proteger el territorio «Con el fin de garantizar un desarrollo sostenible y un gobierno equilibrado del territorio, el Estado, las regiones, las ciudades metropolitanas, las provincias o vastas áreas, los municipios, [...] podrán promover la eficacia y la calidad de los servicios esenciales en los pequeños municipios, con especial referencia al medio ambiente, la protección civil, la educación, la sanidad, los servicios sociales y asistenciales, los transportes, la red viaria, los servicios postales, así como la repoblación de estos municipios también a través de proyectos experimentales de fomento de la residencia».

Para alcanzar los resultados mencionados, el art. 3, ley n. 158/2017, establece un fondo estructural para los municipios, que ha atribuido una asignación de 10 millones de euros para el año 2017 y 15 millones de euros para cada uno de los años 2018 a 2023.

A este respecto, dos preguntas son fundamentales.

⁵ SAU, Antonella (2018). «La rivitalizzazione dei borghi e dei centri storici minori come strumento per il rilancio delle aree interne», *Federalismi.it* 3, 1-20.

La primera: ¿a qué obras se destinan los recursos del fondo? Se destinan a financiar inversiones destinadas a proteger el medio ambiente y el patrimonio cultural, mitigar el riesgo hidrogeológico, salvaguardar y re-urbanizar los centros históricos, hacer seguras las infraestructuras viarias y los centros educativos, así como promover el desarrollo económico y social y el establecimiento de nuevas actividades productivas.

La segunda pregunta: ¿qué pequeños municipios se benefician de la financiación? Existen dos criterios para direccionar los recursos e individualizar los municipios que pueden beneficiarse:

- a) Cuantitativo: municipios con población inferior a 5.000 habitantes (art. 1, l. 158/2017);
- b) Cualitativos: el decreto del Ministerio del Interior de 2020 establece otros criterios, por ejemplo, la ubicación en zonas de inestabilidad hidrogeológica, retraso económico, disminución significativa de la población, incomodidad de los asentamientos, insuficiencia de servicios sociales esenciales, falta de infraestructuras, etc.

Además, el Decreto del primer ministro de 23 de julio de 2021 identifica a 5.518 pequeños municipios como beneficiarios del fondo.

Los municipios identificados por el Decreto del primer ministro de 2021 pueden beneficiarse de los recursos a través de la adopción del Plan Nacional para la reurbanización de pequeños municipios (art. 3, subsección 2, l. n. 158/2017), que fue adoptado por el Decreto del primer ministro de 16 de mayo de 2022, que especifica las modalidades de presentación y los criterios de evaluación de los proyectos.

Este plan define las modalidades de presentación de proyectos por parte de las administraciones municipales, así como las de selección de los propios proyectos, mediante licitaciones públicas áreas de intervención. Los proyectos tienen que explicar el objetivo de cualificación y mantenimiento del territorio, aseguramiento y reurbanización de infraestructuras viarias, aumento de la eficiencia energética de los bienes públicos, recuperación de bienes culturales, reurbanización de terrenos y edificios en desuso/abandonados. Por lo tanto, el Ministerio publica el anuncio por las solicitudes de financiación y los municipios tienen que presentar proyectos.

4. ¿Cómo afecta el gobierno del territorio a la valorización de los pueblos históricos?

Llegados a este punto, es posible evaluar cual es la relación entre el gobierno del territorio y la valorización de los pueblos históricos. Específicamente, hay dos posibles formas de acondicionamiento:

- 1) el refuerzo de las infraestructuras, de los servicios públicos y del parque inmobiliario para los pueblos históricos y en los pueblos históricos debe realizarse en el marco de los instrumentos de regeneración urbana, regulados por las leyes regionales de ordenación del territorio. Todas las actuaciones mencionadas deben coordinarse con los instrumentos urbanísticos que limiten el consumo de suelo y fomenten la recuperación y la valorización del patrimonio edificatorio y de infraestructuras existente para favorecer el asentamiento de nuevas actividades de alojamiento turístico o nuevas viviendas para la población local. Las transformaciones urbanas para la reurbanización de los pueblos históricos deben desarrollarse sobre estos parámetros;
- 2) los instrumentos de gobierno del territorio afectan a la valorización de los pueblos históricos si estos están vinculados como bienes paisajísticos. De hecho, los programas/planes municipales deben ajustarse a las previsiones de ordenación del paisaje al regular las transformaciones urbanístico-edificatorias; si los planes o programas municipales promueven transformaciones urbanas para la valorización del pueblo histórico y el plan paisajístico ha indicado el pueblo histórico como bien paisajístico, se requiere la implicación y la relativa autorización por parte de los órganos competentes. Es decir, el uso de las zonas está condicionado por las prescripciones paisajísticas y, por tanto, para cualquier transformación urbanística es necesaria la autorización paisajística de la Región y la opinión de la superintendencia cultural. El Objetivo final es claramente la preservación de la identidad.

5. La valorización de los pueblos históricos entre estrategias de repoblación y desarrollo turístico

La valorización de los pueblos históricos mediante planes o programas e instrumentos de ordenación del territorio puede llevarse a cabo mediante una evaluación política alternativa:

- a) priorizar la repoblación del pueblo histórico para atraer residentes de forma permanente (objetivo de la ley 158/2017);
- b) dar prioridad a la atracción de turistas y residentes temporales, con vistas, por tanto, a garantizar la reactivación económica del lugar a través del turismo.

Estas dos direcciones alternativas también se desprenden del PNRR – plan nacional de recuperación y resiliencia – con financiación europea para contrarrestar los daños socioeconómicos causados por la pandemia.

Sobre el tema de la repoblación, la Inversión 2.1 «atractivo de los pueblos» de Misión M1C3.2 «regeneración de pequeños sitios culturales, patrimonio cultural, religioso y rural» establece que la «regeneración del patrimonio histórico», la «creación de pequeños servicios culturales también con fines turísticos» y la «creación y promoción de nuevos itinerarios» constituyen un parterre de medidas de valorización cultural destinadas a «contrarrestar la despoblación de los territorios» y a revitalizar «el tejido socioeconómico de los lugares» también mediante el apoyo a las actividades artesanales tradicionales. En otras palabras, a través de la valorización del patrimonio cultural, el sistema pretende, en última instancia, apoyar el desarrollo económico (implícito en el objetivo de aumento del empleo) y social (“premisa consustancial” al objetivo de repoblación) de los lugares deprimidos: en otras palabras, y resumiendo, a través de la valorización se produce la cohesión económica social y territorial.

Como ya se ha mencionado, el PNRR, en el marco de la misión M1C3.2, especifica que las intervenciones por los pueblos históricos pueden referirse no sólo en términos de repoblación sino también de oferta turística. La conexión entre el PNRR y la regeneración de los pequeños sitios culturales se mueve precisamente a partir de la necesidad de atacar el “overtourism” (Misión M1C3.2 del PNRR), porque los principales flujos turísticos italianos son conocidos internacionalmente.

Las implicaciones de esta polarización son que el uso intensivo de los sitios culturales más conocidos corre el riesgo de consumarlos/empobrecerlos a largo plazo, poniendo en peligro su conservación y sostenibilidad en el tiempo. Por tanto, la línea de inversión del PNRR a favor de las zonas rurales, periféricas y pequeños pueblos históricos tiene el objetivo de ofrecer un turismo sostenible alternativo, fuera de los itinerarios “tradicionales”.

¿Cuál es el factor determinante para orientar los recursos del PNRR hacia la repoblación o la mejora de la oferta turística?

Los recursos del PNRR, que se aplicarán a través del Plan Nacional de los pueblos históricos, pueden utilizarse tanto para la repoblación como para el turismo; esto se confirma por el hecho de que el gobierno anterior ordenó que los recursos del PNRR para los municipios se dividieran en 2 líneas:

- a) línea destinada a la revitalización de pueblos históricos deshabitados o caracterizados por un avanzado proceso de decadencia y abandono (convocatorias centradas en proyectos con solicitud de establecimiento de nuevas funciones/infraestructuras/servicios);
- b) línea destinada a la regeneración cultural, integrando los objetivos de protección del patrimonio cultural con las exigencias de revitalización social y económica y de reactivación del empleo.

Estas dos líneas están interconectadas, pero tienen con objetivos primarios distintos:

- c) la lucha contra el declive y la repoblación;
- d) el relanzamiento del empleo/turismo.

¿De qué depende la elección de la línea de financiación?

Se trata de una valoración política de cada autoridad local, que elige participar en una convocatoria y no en otra en función de sus preferencias: impulsar la repoblación o la oferta turística. Un buen ejemplo en este sentido de cómo puede cambiar el proyecto presentado lo ofrecen las infraestructuras de movilidad.

La financiación de las infraestructuras para conectar los pueblos históricos con el resto de los principales nodos de comunicación (infraestructuras viarias y ferroviarias) es una medida para favorecer la repoblación; diversamente, la financiación de las infraestructuras para

itinerarios culturales, carriles bici y peatonales y movilidad lenta es una medida para favorecer la potenciación del turismo sostenible. Y la decisión en uno u otro sentido es claramente una opción de voluntad política, que es por tanto fundamental.

En realidad, la repoblación de los pueblos históricos parece un objetivo más difícil de perseguir.

Promover la repoblación implica una pregunta: ¿hasta qué punto son capaces estas nuevas “microciudades” de acoger a un mayor número de nuevos habitantes? Para repoblar habría que suplir las carencias acumuladas a lo largo de los años: falta de mantenimiento de los edificios, infraestructuras inadecuadas y digitalización subdesarrollada, imprescindible para que el trabajo a distancia convenza a los jóvenes de repoblar. Por estas razones, parece más fácil rehabilitar los pueblos históricos para potenciar el turismo sostenible porque – por ejemplo – los carriles/infraestructuras para bicicletas tienen un impacto menos invasivo en el territorio que las infraestructuras de movilidad como carreteras y ferrocarriles.

En definitiva, la construcción de un territorio sostenible con referencia a los pueblos históricos parece más plausible desde la perspectiva de la valorización turística y no de la repoblación, al menos a corto plazo.

Referencias

- GUARNIERI, Enrico (2006). «*Ripresa e resilienza tra le vie dei borghi storici*» *Aedon* 3, 1-8.
- PIPERATA, Giuseppe (2017). «Il paesaggio» in C. BARBATI, et al., *Diritto del patrimonio culturale*, Bologna: il Mulino, 249-293.
- SAU, Antonella (2018). «La rivitalizzazione dei borghi e dei centri storici minori come strumento per il rilancio delle aree interne», *Federalismi.it* 3, 1-20.
- SAU, Antonella (2018). «La rivitalizzazione dei borghi e dei centri storici minori come strumento per il rilancio delle aree interne», *Federalismi.it* 3, 1-20.