

Transporte: tratamiento jurídico de los impactos medioambientales de los grandes cruceros y el tráfico marítimo en el caso de la laguna de Venecia

NICOLÁS ALEJANDRO GUILLÉN NAVARRO

SUMARIO: 1. INTRODUCCIÓN. 2. IMPACTO MEDIOAMBIENTAL DE LOS GRANDES CRUCEROS. 3. EL CASO DE VENECIA. IMPACTO DE LOS GRANDES CRUCEROS EN LA CIUDAD Y MEDIDAS CIUDADANAS: EL DECÁLOGO PARA VENECIA. 4. EL DECRETO CLINI – PASSERA. 5. EL DECRETO-LEY NÚM. 45, DE 1 DE ABRIL, DE 2021. 6. DECRETO LEY NÚM. 103, DE 20 DE JULIO DE 2021. 7. OTRAS MEDIDAS RELEVANTES PARA VENECIA: LA TASA TURÍSTICA DE ACCESO. 8. BIBLIOGRAFÍA. 9. NORMATIVA.

RESUMEN: En los últimos años, la ciudad de Venecia ha emprendido una lucha contra la llegada de grandes cruceros. Si bien el naufragio del crucero Costa Concordia conllevó la aprobación en Italia de medidas para limitar o prohibir el tránsito de cruceros y naves mercantes con el objeto de proteger áreas marítimas sensibles, el tránsito de estas colosales embarcaciones por delante de la plaza de San Marcos para recorrer el Canal de la Giudecca se ha mantenido hasta ahora. En este sentido, la aprobación del Decreto Ley núm. 103 de 20 de julio de 2021 supone el paso definitivo para prohibir el paso de estos por el canal principal de Venecia y con ello la salvaguarda de este importante destino turístico ante los impactos medioambientales negativos que provocaban.

ABSTRACT: In recent years, the city of Venice has been against the arrival of large cruise ships. Although the sinking of the Costa Concordia cruise ship led to the approval in Italy of measures to limit or prohibit the transit of cruise ships and merchant ships to protect sensitive maritime areas, the parade of these colossal vessels in front of Saint Mark's Square to tour the Giudecca Canal has been maintained until now. In this sense, the approval of Decree Law no. 103 of July 20, 2021, represents the definitive step to prohibit the passage of these through the main canal of Venice and with it the safeguarding of this important tourist destination from the negative environmental impacts they caused.

PALABRAS CLAVE: Clini-Passera. MARPOL. MOSE. Turismo. Tasa turística.

KEYWORDS: Clini-Passera. MARPOL. MOSE. Tourism. Tourist tax.

1. INTRODUCCIÓN

La llegada de grandes cruceros a las ciudades portuarias ha generado en los últimos años un gran debate acerca de los impactos medioambientales negativos que producen. En este sentido, nos encontramos con destinos turísticos en los que la llegada de turistas a través de este medio de transporte reporta interesantes ingresos económicos a todos los niveles.

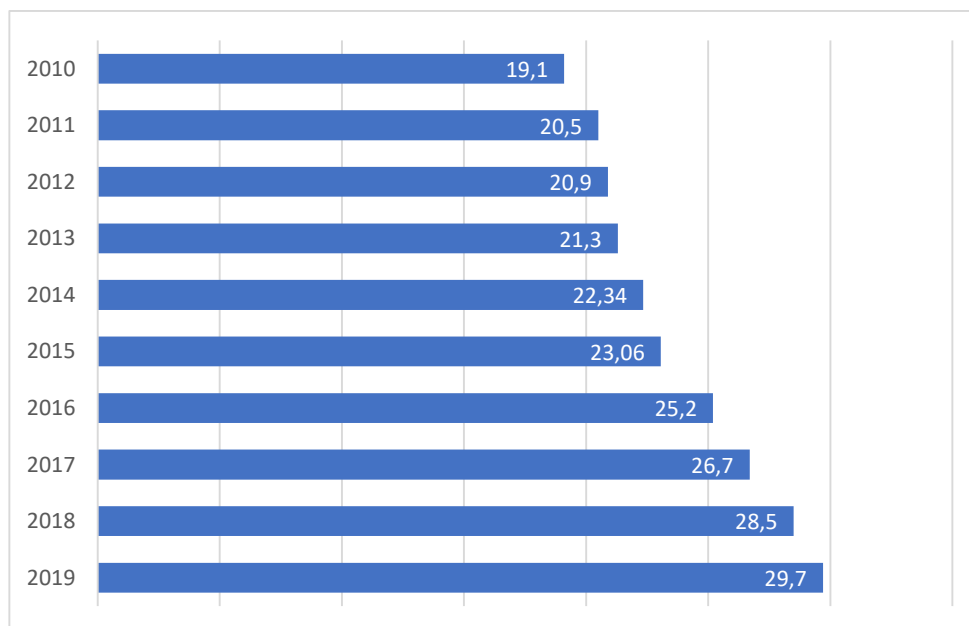


Gráfico 1. Millones de pasajeros en cruceros de miembros de la Asociación Internacional de Líneas de Cruceros (CLIA). Fuente: Asociación Internacional de Líneas de Cruceros (2021)

El sector de los cruceros, a excepción del año 2020, está al alza. Esto sucede a nivel mundial tal y como se puede comprobar en el gráfico 1, con un continuo aumento de pasajeros. A pesar de ello, el denominado turismo de cruceros no hay que verlo únicamente desde esta perspectiva económica, sino también hay que tener presentes las consecuencias del impacto que produce en el medio ambiente y en las poblaciones locales. Así, a su huella de carbono, las afecciones a la calidad del agua y a los diferentes hábitats, se suma otro hecho como son las repercusiones sociales de este tipo de turismo. A este respecto, la turistificación asociada a la masiva llegada de turistas con repercusiones negativas en la población local ha conllevado que varias ciudades hayan adoptado medidas de distinto calado como, por ejemplo, la implantación de ecotasas. No obstante, y centrándonos en el caso de los grandes cruceros, el ejemplo claro de intervención es el de Venecia en el que se juntan estas dos problemáticas, medioambiental y de turistificación. En este breve estudio se analizarán qué medidas se han adoptado por parte de los poderes públicos y el porqué de éstas.

2. IMPACTO MEDIOAMBIENTAL DE LOS GRANDES CRUCEROS

Como se ha señalado anteriormente, la actividad de los grandes cruceros en el mundo es más que significativa, dejando a un lado, eso sí, el impacto de la pandemia de la COVID-19 que, lógicamente, ha afectado también a su actividad desde 2020. Así, según datos de la Asociación Internacional de Líneas de Cruceros (2022) si en 2019 los cruceros recibieron más de 29 millones de turistas embarcados, en 2020 la cifra bajó hasta los 8.8 millones. De todos modos, la evolución en el número de pasajeros embarcados era creciente vistos los datos de 2018 (28.515.000 pasajeros) y 2019 (29.673.000 pasajeros), siendo las rutas más demandadas las de Caribe-Bahamas-Bermuda (11.983.000 pasajeros en 2019), Asia-China (3.977.000 pasajeros en 2019) y Mediterráneo central y occidental (3.211.000 pasajeros en 2019).

Uno de los aspectos más controvertidos de este medio de transporte es su sostenibilidad. Mucho se ha debatido acerca de su impacto en el medioambiente. A este respecto, ya no sólo hay que hacer referencia a la contaminación atmosférica, sino también a otras emisiones contaminantes, como las referidas a aguas residuales, posibles vertidos de petróleo, contaminación acústica o el tratamiento de las aguas de lastre, es decir, las utilizadas para procurar la estabilidad de un buque durante la carga y la descarga y que pueden causar daños en los ecosistemas.

Dentro de los múltiples estudios existentes al respecto, y centrándonos en el caso europeo, se puede referenciar el realizado por la Federación Europea de Transporte y Medio Ambiente (2019), en el que se analiza la contaminación atmosférica que provocan los grandes cruceros de lujo en aguas europeas, en concreto los pertenecientes a las compañías Carnival Corporation & PLC que engloba, por ejemplo, cruceros como los de Costa, Aida o Carnival. En este informe se destaca que España, Italia, Grecia, Francia y Noruega son los países europeos más expuestos a la contaminación atmosférica que provocan estos cruceros. De entre los principales puertos en los que estos hacen escala, Barcelona, Palma de Mallorca y Venecia son los más contaminados en lo que a emisiones de óxido de azufre (SOx) se refiere, ello sin contar con las emisiones de óxido nitroso (NOx) (tabla 1).

Puerto	Número de grandes cruceros de lujo (Carnival Corporation & PLC)	Emisiones SOx (kg)
Barcelona	105	32.838
Palma de Mallorca	87	28.011
Venecia	68	27.520

Tabla. 1. Puertos y emisiones en 2017. Fuente: Federación Europea de Transporte y Medio Ambiente (2019)

Haciendo una comparativa de las emisiones de estos cruceros con las que emiten los vehículos, se aprecia la magnitud del impacto medioambiental de este medio de transporte (tabla 2). Esta comparativa también se puede hacer a nivel nacional para los países con mayor impacto, como son España, Italia y Grecia, teniendo en cuenta las características de su parque automovilístico (tabla 3).

Puerto	Número de grandes cruceros de lujo (Carnival Corporation & PLC)	Equivalencia a vehículos
Barcelona	105	560.000
Palma de Mallorca	87	245.000
Venecia	68	110.000

Tabla. 2. Equivalencia de las emisiones entre cruceros y vehículos en 2017. Fuente: Federación Europea de Transporte y Medio Ambiente (2019)

País	Número de grandes cruceros de lujo (Carnival Corporation & PLC)	Emisiones SOx (kg)	Equivalencia a número de vehículos
España	172	14.496.409	23.000.000
Italia	141	13.895.078	38.000.0000
Grecia	115	7.674.156	5.000.000

Tabla. 3. Equivalencia de las emisiones entre cruceros y vehículos por país según su parque automovilístico en 2017

Como se comprueba, el impacto medioambiental de los cruceros es evidente. A este respecto, conviene tener en cuenta que a nivel internacional ya existen medidas normativas que tratan esta problemática, como el Convenio internacional para prevenir la contaminación por los buques de 1973 (MARPOL) en el que se pueden encontrar medidas destinadas a la prevención y reducción de la contaminación ocasionada por los buques, tanto accidental, como procedente de las operaciones normales. A pesar de ello, existen diversas propuestas de organizaciones medioambientales que fortalecerían el tratamiento medioambiental de las grandes embarcaciones, como la aprobación de una normativa de cero emisiones en los muelles de toda Europa; el utilizar sistemas de propulsión de emisión cero en las aguas territoriales de la UE o promover la utilización de la electricidad en tierra (SSE, por sus siglas en inglés) con el objeto de minimizar o incluso erradicar las emisiones en los puertos y en alta mar.

Realmente, el sector de los cruceros no ha adoptado una posición indiferente ante esta nueva problemática. Por ejemplo, la Asociación Internacional de Líneas de Cruceros (2021) emite regularmente un informe sobre tecnologías y prácticas ambientales de la industria de cruceros. Acudiendo al de octubre de 2021, podemos encontrar un objetivo crucial en esta materia, como es el compromiso de llegar a 2050 siendo un sector neutro en carbono. Hasta entonces, se apuesta por implementar medidas como la utilización de combustibles nuevos y alternativos, como el gas natural licuado o la ya anteriormente referida conexión eléctrica a tierra. No obstante, actualmente son escasos los cruceros que utilizan estos combustibles, esperándose que las nuevas flotas vayan adaptándose a estas tecnologías. Además, hay que tener en cuenta otros dos aspectos, como son la mejora de los sistemas de lavado de gases de escape (EGCS) y los sistemas avanzados de tratamiento de aguas residuales (AWTS), que disminuyen los impactos medioambientales sobre las aguas.

3. EL CASO DE VENECIA. IMPACTO DE LOS GRANDES CRUCEROS EN LA CIUDAD Y MEDIDAS CIUDADANAS: EL DECÁLOGO PARA VENECIA

Como se ha comprobado anteriormente, la ciudad de Venecia recibe un importante flujo de cruceros al año. El impacto del turismo en esta ciudad ha crecido en los últimos años, llegando a los 5 millones y medio de turistas en 2019 (tabla 4), siendo junto con Roma y Milán uno de los mayores atractivos turísticos en Italia.

Año	Número de llegadas
2009	3.405.115
2010	3.708.407
2011	4.167.171
2012	4.106.161
2013	4.251.798
2014	4.280.632
2015	4.495.857
2016	4.645.567
2017	5.034.882
2018	5.255.499
2019	5.523.283

Tabla 4. Número de llegadas de turistas a la Ciudad de Venecia. Fuente: Città di Venezia. Assessorato al Turismo (2020)

Gran porcentaje de estos turistas llegan al puerto de Venecia, en el cual se congregan diferentes medios embarcados, ya no sólo los grandes cruceros, sino también los cruceros fluviales, ferries o hydrofoils (tabla 5).

	Cruceros	Cruceros fluviales	Ferries	Hydrofoils	Total
2015	1.582.481	18.561	68.749	85.564	1.755.355
2016	1.605.660	18.670	58.263	93.501	1.776.094
2017	1.427.812	18.823	105.450	99.702	1.651.787
2018	1.560.579	20.227	110.051	99.793	1.790.650
2019	1.611.341	15.796	101.708	93.858	1.822.703

Tabla 5. Llegada de turistas al puerto de Venecia. Fuente: Città di Venezia. Assessorato al Turismo (2020)

Por otra parte, en lo que a atraques de cruceros respecta, si anteriormente se hacía referencia a la cifra de 68 grandes cruceros de lujo, esta cifra se queda alejada del número real de llegada de cruceros a la ciudad de Venecia, independientemente de la pertenencia a compañía o características. En este sentido estamos hablando de la llegada de 500 cruceros en 2019, siempre tomando datos pre-Covid.

Año	Número de atraques de cruceros
2015	521
2016	529
2017	466
2018	502
2019	500

Tabla 6. Número de atraques de cruceros en el puerto de Venecia. Fuente: Città di Venezia. Assessorato al Turismo (2020)

Aunque Venecia siempre se ha caracterizado por su potencial turístico debido a su belleza y patrimonio, la preocupación en torno al futuro de la ciudad como consecuencia de la amenaza del turismo de masas y la necesidad de protección y salvaguarda de su ecosistema y patrimonio, ha conllevado que, desde distintos niveles, se hayan puesto en marcha interesantes iniciativas. Una de las más relevantes, fuera del contexto jurídico, es el denominado Decálogo para Venecia (*Decalogo per Venezia*) por el que diferentes intelectuales, mecenas y artistas de fama mundial dirigieron una carta abierta al Jefe de Estado y al de Gobierno para repensar la gestión de Venecia. En dicho documento, fechado el 1 de junio de 2021, se recogen diez principios a considerar por parte de las instituciones de cara a salvaguardar la ciudad de Venecia y su entorno, siendo con ello una interesante hoja de ruta a seguir y posible base de algunas decisiones jurídicas que se han adoptado, tal y como veremos más adelante (lista decálogo por Venecia).

1. Conclusión del sistema MOSE.
2. Detener el tráfico de los grandes barcos en la Laguna de Venecia.
3. Salvaguarda del ecosistema de la Laguna de Venecia.
4. Gestión de los flujos turísticos.
5. Regulación de los alquileres turísticos.

6. Facilidades para locales comerciales y alquileres a largo plazo para residentes.
7. Control de licencias comerciales.
8. Decoro urbano.
9. Movimiento ondulatorio.
10. Planificación de eventos culturales y puesta en valor del patrimonio histórico y artístico.

Empezando con el primer principio, el decálogo hace referencia directa a una infraestructura vital para Venecia como es el sistema de diques MOSE (*MOdulo Sperimentale Elettromeccanico*), el cual fue ideado para proteger la ciudad frente a la subida de la marea (*acqua alta*). Su construcción ha generado mucho debate acerca de su idoneidad y su coste económico, ello sin olvidar los sobrecostes surgidos. A este respecto, los firmantes de esta carta abierta, aunque critican los sobrecostes y, en su momento, la validez del proyecto, son conscientes que las pruebas realizadas demuestran su idoneidad, de ahí que se solicite la conclusión del MOSE como medida que, a corto-medio plazo, permita a la ciudad sobrevivir, pero con la mirada puesta en la ejecución de otras obras que logren proteger y salvaguardar el ecosistema de la Laguna, un aspecto controvertido y que ha dado mucho que hablar en relación por los impactos medioambientales del MOSE.

El segundo principio se vincula con el objeto del presente estudio y es el impacto de los grandes cruceros. A este respecto, el documento solicita que se impida definitivamente el tráfico de grandes barcos, no sólo en la Cuenca San Marco y en el Canal de la Giudecca, sino en toda la Laguna. El motivo es frenar el impacto de los transatlánticos y evitar con ello posibles accidentes que pongan en peligro la ciudad de Venecia, ciudad declarada Patrimonio de la Humanidad por la UNESCO.

Otro de los aspectos señalados es la preocupación por la salvaguarda del ecosistema. Como se explica en el decálogo, diferentes hechos como la privatización extensiva de partes de la Laguna, la creación de valles pesqueros cerrados o la recuperación para obtener tierras para la industria han afectado de manera negativa a la regulación natural de la propagación de las mareas. Es por ello por lo que este tercer punto tiene como objeto el instar a adoptar las medidas tendentes a evitar esta circunstancia.

Los siguientes puntos tienen una vinculación directa con el modelo urbano y turístico, además de con la preocupación por la incidencia del turismo de masas. Así, la gestión de flujos turísticos (punto cuarto), la

regulación de los alquileres turísticos (punto quinto), la búsqueda de facilidades para locales comerciales y alquileres a largo plazo para residentes (punto sexto), el control de licencias comerciales (punto séptimo) y el decoro urbano (punto octavo), complementan el aspecto medioambiental anteriormente referido. Sobre estos aspectos, el decálogo pone énfasis en el impacto que tiene el hecho de que Venecia sea considerada una "ciudad-museo" y la necesidad de huir del estereotipo de ciudad muerta. Con ello, se cree necesario la implementación de un nuevo modelo de gestión que organice, gestione, mejore y conserve la ciudad como conjunto.

En este contexto también hay que tener presente la problemática social de la turistificación. Este hecho lo podemos apreciar en cuatro aspectos. El primero de ellos tiene que ver con el aumento del alquiler turístico en la ciudad, proponiéndose la necesidad de que por parte de las autoridades se adopten medidas de acotamiento en el número de viviendas de esta tipología y las restricciones en el plazo de ocupación (30 días como máximo). A ello se suma otro aspecto fundamental como es la adopción de herramientas de control e inspección que frenen la aparición de alojamientos ilegales. El segundo de los aspectos vinculados con la turistificación es el referido a la reducción de la textura de las actividades comerciales residenciales. En este sentido, en el decálogo se solicita modificar la Ley Regional de Véneto 14 de junio de 2013, núm. 11, sobre alquileres cortos, para fomentar los contratos a largo plazo para los residentes. La tercera propuesta viene vinculada con el séptimo punto como es el control de las licencias comerciales. En este sentido, se hace crítica de la sobresaturación de negocios turísticos y el control e inspección sobre aquellos que operan fuera de la legalidad con el objeto, se dice, de "mantener los negocios que sean verdaderamente expresivos de las peculiaridades del territorio". Para finalizar este bloque, el decálogo también incluye otro aspecto como es el denominado "decoro urbano" (punto ocho), vinculado al control de los comportamientos antisociales y, con ello, la implementación de limitaciones adecuadas para respetar la ciudad y potenciar su singularidad.

El decálogo concluye con otras dos medidas-propuesta. Una de ellas viene referida a la gestión del tráfico de agua con una restricción del paso de lanchas a motor debido a la erosión que provocan las olas en los edificios (punto 9); la última se vincula a la planificación de la programación de eventos culturales en la ciudad de Venecia. En esta propuesta se indica la necesidad de evitar la concentración de éstos en meses concretos, además de abogarse porque la puesta en valor del patrimonio histórico-artístico de la ciudad recaiga exclusivamente en guías turísticos con calificaciones específicas, eliminando con ello la proliferación de los denominados *free tours*. Como se comprueba, todas estas medidas tienen un denominador común como es la búsqueda de un turismo de calidad, además de una defensa de la imagen de marca que supone la ciudad de Venecia.

4. EL DECRETO CLINI – PASSERA

El naufragio el 13 de enero de 2012 del crucero Costa Concordia conllevó la adopción de una serie de medidas para evitar futuros accidentes como el mencionado. La más relevante fue el Decreto interministerial de 2 de marzo de 2012, de disposiciones generales para limitar o prohibir el tránsito de buques mercantes para la protección de áreas sensibles en el mar territorial, denominado Decreto Clini - Passera ya que fue firmado por el Ministro de Medio Ambiente, Corrado Clini, y el Ministro de Desarrollo Económico, Corrado Passera.

El objeto de dicha norma, como se refleja en su título y en el art. 1, es el de limitar o prohibir el tránsito de naves mercantes con el propósito de proteger áreas sensibles en el mar territorial. Como se comprueba, el aspecto medioambiental es clave, hecho que es traído a colación con la referencia a la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar de 10 de diciembre de 1982, en la que se recoge el derecho de los Estados de adoptar medidas en su mar territorial para salvaguardar la seguridad de la navegación, garantizar la conservación de los recursos biológicos del mar, preservar el medio marino y prevenir, reducir y controlar la contaminación del mar y las costas, incluyendo medidas en las rutas. Son estos elementos los que sirven como base para la adopción del Decreto, a los que hay que sumar la circunstancia anteriormente referida del suceso del Costa Concordia.

Por lo que respecta a las medidas insertas en dicha norma, el aspecto más relevante es el hecho de que a menos de dos millas de las áreas marinas protegidas se prohíbe la navegación, fondeo y estacionamiento de buques mercantes destinados al transporte de mercancías y pasajeros de arqueo bruto superior a 500 toneladas(art. 1.1).

También hay otro aspecto a considerar y es la referencia al caso de Venecia. En concreto, en el preámbulo se apunta a la vulnerabilidad de la Laguna de Venecia, destacándose a su vez el riesgo que conlleva para sus ecosistemas el aumento de tráfico marítimo en la zona. Teniendo en cuenta este aspecto, el Decreto introduce una serie de medidas aplicables a este ámbito. Así, la primera de ellas es la prohibición del tránsito de buques utilizados para el transporte de mercancías y pasajeros de más de 40.000 toneladas de arqueo bruto por el Canal de San Marco y el Canal de la Giudecca. Además, se establece como segunda medida el que la Autoridad Marítima, previa consulta a la Autoridad Portuaria, fije mediante ordenanza disciplinaria, la distancia mínima a la que deben permanecer una nave de otra si navegan en la misma dirección, todo ello en función su arqueo bruto. Por último, como tercera medida, se establece una relativa a residuos y es

que se fija que, antes de salir del puerto de Venecia, el capitán del buque está obligado a entregar los desechos y residuos de carga producidos por el buque salvo una serie de excepciones.

A pesar del establecimiento de medidas tan relevantes, hay en este Decreto un hecho importante y es el reflejado en el art. 3, relativo a disposiciones transitorias. Conviene destacar que las restricciones al tráfico marítimo no son del todo efectivas, ya que necesitan desarrollo. Con ello, se establece su aplicación a partir de la disponibilidad de rutas de navegación viables alternativas a las prohibidas, adoptándose, eso sí, medidas destinadas a mitigar los riesgos asociados al régimen transitorio para lograr una protección ambiental. Como digo, la necesidad de establecer estas vías alternativas lastró la plena efectividad del Decreto Clini-Passera, ya que no fue hasta el Decreto ley núm. 103, de 20 de julio de 2021 cuando se da el paso decisivo, tal y como veremos.

5. EL DECRETO-LEY NÚM. 45, DE 1 DE ABRIL DE 2021

Como consecuencia de todos los debates y problemáticas anteriormente analizados, por parte del Gobierno italiano se decidió aprobar una norma con la que dar un paso al frente, aunque no del todo definitivo en lo que respecta a la prohibición del tránsito de grandes embarcaciones por Venecia. En este sentido, se aprueba el Decreto-ley de 1 de abril de 2021, de medidas urgentes en el ámbito del transporte y para la regulación del tráfico de cruceros y el transporte marítimo de mercancías en la laguna de Venecia (*Decreto-Legge 1 aprile 2021, n. 45, Misure urgenti in materia di trasporti e per la disciplina del traffico crocieristico e del trasporto marittimo delle merci nella laguna di Venezia*). Acudiendo al preámbulo de dicho Decreto Ley se observa que dentro de los propósitos se establece el de la necesidad y urgencia de identificar formas que hagan compatible los cruceros y el transporte marítimo de mercancías en el territorio de Venecia y su laguna con la salvaguarda de la singularidad y excelencia del patrimonio cultural, paisajístico y ambiental de dicho territorio.

La norma contiene únicamente cuatro artículos, señalándose en el artículo 4 la entrada en vigor de la disposición, en concreto el día de su publicación, el 1 de abril de 2021. Del articulado, los preceptos más destacables son los artículos 1 y 3. En cuanto al art. 1 se dispone el mantenimiento, a más tardar del 31 de mayo de 2021, del acuerdo con la Compagnia Italiana di Navigazione Spa para el transporte marítimo con Cerdeña, Sicilia y las Islas Tremiti, con el fin de permitir la conclusión de los procedimientos ya prohibidos para la imposición de obligaciones de

servicio público y para la adjudicación de contratos de servicios con el objeto de evitar interrupciones en la prestación de los servicios de continuidad marítima.

Por su parte, en el art. 3 se prevé que la Autoridad del Sistema Portuario del Mar Adriático Norte proceda, dentro de los 60 días siguientes a la fecha de entrada en vigor del decreto-ley, a la tramitación de un concurso de ideas dividido en dos fases, de acuerdo con las disposiciones del código de contratos públicos, con el fin de adquirir propuestas conceptuales y proyectos de viabilidad técnica y económica destinados a conciliar la realización de la actividad de cruceros en el territorio de Venecia y su laguna con el fin de salvaguardar la singularidad y la excelencia del patrimonio cultural, paisajístico y ambiental de este territorio. Más en concreto, en el apartado 1, se refiere a la construcción y gestión de los puntos de amarre fuera de las aguas protegidas de la Laguna de Venecia que pueden ser utilizados por buques que se utilicen para el transporte de pasajeros y tengan un tonelaje bruto superior a 40.000 toneladas, así como los buques portacontenedores que se utilicen para el transporte transoceánico. Respecto al resto de los artículos, con menos importancia para el tema que nos ocupa, se centran en el tránsito al procedimiento telemático de la expedición del documento único que contenga los datos de circulación y titularidad de los vehículos, vehículos de motor y remolques (decreto legislativo de 29 mayo de 2017, n. 98), fijándose como límite el 30 de septiembre de 2021, aunque en el texto original se señalaba el 30 de junio de 2021 (art. 2).

El decreto ley fue convertido en Ley de 17 de mayo de 2021, introduciéndose, eso sí, algunas leves modificaciones. En concreto la que conviene destacar es la introducida en el artículo 2, párrafo 1, en donde se sustituyen las palabras: "antes del 30 de junio de 2021", por las de "a más tardar el 30 de septiembre de 2021".

6. DECRETO LEY NÚM. 103, DE 20 DE JULIO, DE 2021

Si bien el decreto Clini-Passera preveía la prohibición del tránsito de barcos de más de 40 mil toneladas, hasta la fecha nunca se había aplicado. Aunque se produjo meses antes la aprobación del Decreto-ley de 1 de abril de 2021 tampoco, como he dicho, supuso el paso decisivo para hacer efectiva la idea reflejada en el Decreto Clini-Passera. No obstante, esta visión cambia de manera radical con la aprobación del Decreto ley núm. 103 de 20 de julio de 2021, de medidas urgentes para la protección de las aguas viales de interés cultural y para la protección de Venecia, así como disposiciones urgentes

para la protección del trabajo (*Decreto-legge 20 luglio 2021, n. 103, Misure urgenti per la tutela delle vie d'acqua di interesse culturale e per la salvaguardia di Venezia, nonche' disposizioni urgenti per la tutela del lavoro*).

Acerca de las razones de la aprobación de dicha norma, analizando su preámbulo se destacan, esencialmente, tres. La primera de ellas es la vinculada a la propuesta del Comité del Patrimonio Mundial de la UNESCO de incluir a "Venecia y su laguna" en la lista de sitios en peligro. En este sentido, para el 44 encuentro de dicho Comité a celebrar el 16 de julio de 2021 en Fuzhou (China) estaba la propuesta de debatir la inclusión de Venecia en la "lista negra" de sitios del Patrimonio Mundial en riesgo, hecho que incluso estaba respaldado por el alcalde de la ciudad italiana como medida de presión hacia el ejecutivo italiano. No obstante, la decisión de aprobar el Decreto Ley paralizó dicha iniciativa.

Si bien para muchos esta presión de la UNESCO y el impacto negativo para el destino turístico que hubiera supuesto el ingresar en esa lista negra fueron decisivos para la aprobación de la norma, no hay que obviar otro motivo básico y es el de la protección de Venecia y su laguna. Así, con este propósito se consideraba esencial el adoptar medidas específicas para limitar el tránsito de buques. Por último, esta norma también incluye diferentes medidas laborales que vienen asociadas a asegurar la continuidad de la producción de las fábricas de interés estratégico nacional y apoyar a los trabajadores de las grandes empresas en crisis.

Dejando a un lado las medidas laborales, de este Decreto Ley destacan sobremanera dos hechos. El primero de ellos es el recogido en el art. 1 y es la declaración como monumento nacional algunas vías navegables venecianas, en concreto, las vías fluviales urbanas Cuenca de San Marco, el Canal de San Marco y el canal de Giudecca (*le vie urbane d'acqua Bacino di San Marco, Canale di San Marco e Canale della Giudecca di Venezia*), todo ello de conformidad con los arts. 10 y 12 del Código del patrimonio cultural y del paisaje (Decreto Legislativo de 22 de enero de 2004, n. 42).

A ello se suma otro hecho y es el ámbito de protección de estas aguas fluviales. Con ello, para proteger las mismas, dado su interés cultural, la norma dispone expresamente que, a partir del 1 de agosto de 2021, queda prohibido el tránsito de grandes buques por estas vías navegables. Esta decisión se apoya en los arts. 10 y 12 del Código del patrimonio cultural que recoge la posibilidad de instaurar limitaciones y prohibiciones. Con ello, el Decreto Ley prohíbe el tránsito de aquellas embarcaciones que reúnan al menos una de las siguientes características:

- a) Arqueo bruto superior a 25.000 GT (toneladas de arqueo bruto).
- b) Eslora del casco en la línea de flotación superior a 180 metros;
- c) Altura desde la línea de flotación superior a 35 metros, excluidos los buques de propulsión mixta vela - motor;
- d) Uso de combustible durante las maniobras con contenido de azufre igual o superior al 0,1%.

Resulta interesante que dicha norma también tiene en cuenta los impactos laborales que conlleva esta restricción. En este sentido, dicho artículo introduce medidas de apoyo para las empresas navieras, así como para el gestor de las terminales de desembarque y sujetos que presten servicios conectados con la terminal. Conviene señalar que la redacción del artículo es muy amplia ya que comprende, además, a trabajadores de cualquier actividad que estén directamente afectados por la prohibición de tránsito de las mencionadas embarcaciones.

Además de todo ello, el Decreto Ley impulsa una serie de actuaciones para las cuales nombra al presidente de la Autoridad del Sistema Portuario del Mar Adriático del Norte como Comisionado extraordinario para, como digo, proceder al diseño, asignación y ejecución de una serie de intervenciones. En concreto, la creación de puntos de amarre temporales, en número no superior a cinco en el área de Marghera también para barcos utilizados para el transporte de pasajeros con un tonelaje bruto igual o superior a 25.000 GT; el mantenimiento de los canales existentes; y diferentes intervenciones complementarias para mejorar la accesibilidad, seguridad náutica y de navegación. Para ello, este mismo art. 2 (párrafo 4-*quater*) recoge una distribución de los recursos financieros previstos para la ejecución de las intervenciones de salvaguardia de la Laguna de Venecia con el fin de garantizar una ejecución más rápida, repartiéndose entre los municipios de Venecia, Chioggia, Cavallino-Treporti, Mira y Jesolo, Musile di Piave, Campagna Lupia, Codevigo y Quarto d'Altino.

Dicho Decreto Ley fue convertido en Ley, con modificaciones, dando lugar a la Ley de 16 de septiembre de 2021. Respecto a estas modificaciones puede destacarse la introducción de un apartado 2-bis, que potencia la realización de las infraestructuras. Con ello, se establece que el Comisionado Extraordinario debe remitir al Ministerio de Infraestructuras Sostenibles y Movilidad, a más tardar el 31 de marzo de 2022 y posteriormente cada seis meses, a efectos de su posterior transmisión a las Cámaras por parte del Ministro de Infraestructuras y Movilidad Sostenible, un informe detallado sobre las intervenciones, indicando el estado de ejecución, además de las iniciativas adoptadas y por emprender.

7. OTRAS MEDIDAS RELEVANTES PARA VENECIA: LA TASA TURÍSTICA

Como se comprueba, 2021 supuso un año esencial para la ciudad de Venecia, cumpliéndose una demanda que llevaba en marcha muchos años atrás. No obstante, no es la única medida relevante a poner en marcha. Así, el convertir a Venecia en una “ciudad de pago para ser visitada”, como se comprenderá, no deja atrás a las adoptadas en lo que a llegada de cruceros respecta.

En este sentido, debe tenerse en cuenta la incidencia como punto de partida del Decreto Legislativo n. 23 de 14 marzo de 2011, sobre Disposiciones sobre Federalismo Fiscal Municipal (*Disposizioni in materia di federalismo Fiscale Municipale*). Así, en su art. 4 se dispone la implantación de la tasa turística, fijándose su cuantía en proporción al precio pagado por el alojamiento con un límite de hasta 5 euros por noche de estancia por persona, llegando hasta los 10 euros la noche en los municipios capitales de provincia (apartado 1 bis del art. 4). No obstante, no es la única tasa que se regula ya que en esta norma también aparece la denominada tasa de aterrizaje o desembarco (art. 4, párrafo 3 bis), que se asocia al precio del billete del transportista que llega al destino turístico.

En el caso de Venecia, podemos encontrar aplicable ya la tasa turística sobre la estancia, pero conviene plantearse si es posible también aplicar la tasa de desembarco o aterrizaje. Sobre el caso, precisamente, Venecia sí que puede utilizar esta tasa de conformidad con el art. 1, párrafo 1129, de la Ley n. 145 de 30 de diciembre de 2018 (Ley de Presupuesto 2019). Así, en este artículo se dice que el municipio de Venecia está autorizado a solicitar dicha tasa, por acceso, con cualquier transportista, a la ciudad antigua y a las demás islas menores de la Laguna. Acerca de la duda de si se pueden aplicar de manera conjunta con la tasa por alojamiento, parece que no habría lugar [véase a Tosi y Bagarotto (2021 y 2021b)]; no obstante, debe tenerse en cuenta que la tasa de desembarco tiene más alcance ya que afecta a toda persona que visita la ciudad y que no necesariamente tiene que alojarse en ella.

La posibilidad de fijar esta tasa ya ha sido materializada a través del Reglamento para el establecimiento y regulación de la contribución de acceso, con cualquier transportista, a la Ciudad Antigua del Municipio de Venecia y a las demás islas menores de la laguna (*Regolamento per l'istituzione e la disciplina del contributo di accesso, con qualsiasi vettore, alla Città Antica del Comune di Venezia e alle altre isole minori della laguna*), aprobado por resolución del Concejo Municipal n. 11 de 26 de febrero de 2019. No obstante, uno de los aspectos más problemáticos ha sido

su puesta en marcha. En este sentido, aunque estaba ésta prevista para julio de 2020, la pandemia del COVID-19 alteró esta previsión. La evolución de la pandemia y, con ello, el despegue otra vez del turismo, ha conllevado que se retomara de nuevo el asunto. Así, mediante la resolución núm. 50 del 30 de noviembre de 2021, el Consejo Municipal aprobó que las obligaciones a cargo de los sujetos pasivos y de los transportistas empezarán, en virtud del artículo 16 del reglamento, a partir del 1 de junio de 2022, que es cuando será aplicable con ello dicha tasa turística.

8. BIBLIOGRAFÍA

CITTÀ di Venezia. *Annuario del turismo Dati 2019*. Assessorato al turismo, 2020. Disponible en: <https://www.comune.venezia.it/it/content/studi> (Fecha de último acceso febrero de 2022).

FEDERACIÓN Europea de Transporte y Medio Ambiente. *Emisiones atmosféricas de los cruceros en Europa*, 2019 Disponible en: <https://www.transportenvironment.org/discover/one-corporation-pollute-them-all/> (Fecha de último acceso febrero de 2022).

ASOCIACIÓN Internacional de Líneas de Cruceros. *Informe de Prácticas y Tecnologías Ambientales* (en inglés), 2021. Disponible en: <https://cruising.org/-/media/clia-media/research/2021/economic-impact/clia-env-study---11-01-2021---final.ashx> (Fecha de último acceso febrero de 2022).

ASOCIACIÓN Internacional de Líneas de Cruceros. *Perspectiva del estado de la industria de cruceros* (en inglés), 2021. Disponible en: https://cruising.org/-/media/research-updates/research/2021-state-of-the-cruise-industry_optimized.ashx (Fecha de último acceso febrero de 2022)

ASOCIACIÓN Internacional de Líneas de Cruceros. *Perspectiva del estado de la industria de cruceros* (en inglés), 2022. Disponible en: https://cruising.org/-/media/clia-media/research/2022/clia-state-of-the-cruise-industry-2022_updated.ashx (Fecha de último acceso febrero de 2022).

TOSI, L.; BAGAROTTO, E.M. La tassazione delle città d'arte ed il contributo di accesso alla città di Venezia. *Rivista trimestrale diritto tributary*, n. 1, 2021.

- Access Fees to Cultural Heritage Cities: A Way to Promote Sustainable Tourism? *World Tax Journal*, vol. 13, 2021.

9. NORMATIVA

- Decreto legislativo 14 marzo 2011, n. 23. Disposizioni in materia di federalismo Fiscale Municipale. GU n.67 del 23-03-2011. Recuperado de: <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/gu/2011/03/23/67/sg/pdf> (Fecha de último acceso febrero de 2022).
- Decreto 2 marzo 2012. Ministero delle infrastrutture e dei trasporti. Disposizioni generali per limitare o vietare il transito delle navi mercantili per la protezione di aree sensibili nel mare territoriale. GU Serie Generale n.56 del 07-03-2012. Recuperado de: <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/gu/2012/03/07/56/sg/pdf> (Fecha de último acceso febrero de 2022).
- Legge 30 dicembre 2018, n. 145, Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2019 e bilancio pluriennale per il triennio 2019-2021 (GU Serie Generale n.302 del 31-12-2018 - Suppl. Ordinario n. 62). Recuperado de: <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/gu/2018/12/31/302/so/62/sg/pdf> (Fecha de último acceso febrero de 2022).
- Decreto-Legge 1 aprile 2021, n. 45, Misure urgenti in materia di trasporti e per la disciplina del traffico crocieristico e del trasporto marittimo delle merci nella laguna di Venezia. GU Serie Generale n.79 del 01-04-2021. Recuperado de: <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2021/04/01/21G00055/sg> (Fecha de último acceso febrero de 2022).
- Legge 17 maggio 2021, n. 75 Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 1° aprile 2021, n. 45, recante misure urgenti in materia di trasporti e per la disciplina del traffico crocieristico e del trasporto marittimo delle merci nella laguna di Venezia. GU Serie Generale n.126 del 28-05-2021. Recuperado de: <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/gu/2021/05/28/126/sg/pdf> (Fecha de último acceso febrero de 2022).
- Decreto-legge 20 luglio 2021, n. 103, Misure urgenti per la tutela delle vie d'acqua di interesse culturale e per la salvaguardia di Venezia, nonche' disposizioni urgenti per la tutela del lavoro. GU Serie Generale n.172 del 20-07-2021. Recuperado de: <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/gu/2021/07/20/172/sg/pdf> (Fecha de último acceso febrero de 2022).

- Legge 16 settembre 2021, n. 125. Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 20 luglio 2021, n. 103, recante misure urgenti per la tutela delle vie d'acqua di interesse culturale e per la salvaguardia di Venezia, nonché disposizioni urgenti per la tutela del lavoro. GU n.224 del 18-09-2021. Recuperado de: <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/gu/2021/09/18/224/sg/pdf> (Fecha de último acceso febrero de 2022).

- Regolamento per l'istituzione e la disciplina del contributo di accesso, con qualsiasi vettore, alla città antica del Comune di Venezia e alle altre isole minori della laguna. Consiglio Comunale. Recuperado de: <https://www.comune.venezia.it/sites/comune.venezia.it/files/page/files/Regolamento%20Contributo%20d%27Accesso.pdf> (Fecha de último acceso febrero de 2022).