



Recopilación de la Jurisprudencia

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Gran Sala)

de 1 de agosto de 2022 *

«Procedimiento prejudicial — Actividad de búsqueda y de salvamento de personas en peligro de desaparecer o en dificultad grave en el mar, llevada a cabo por una organización no gubernamental (ONG) con fines humanitarios — Régimen aplicable a los buques — Directiva 2009/16/CE — Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar — Convenio Internacional para la Seguridad de la Vida Humana en el Mar — Competencias y facultades respectivas del Estado de abanderamiento y del Estado rector del puerto — Inspección e inmovilización de buques»

En los asuntos acumulados C-14/21 y C-15/21,

que tienen por objeto sendas peticiones de decisión prejudicial planteadas, con arreglo al artículo 267 TFUE, por el Tribunale amministrativo regionale per la Sicilia (Tribunal Regional de lo Contencioso-Administrativo de Sicilia, Italia), mediante resoluciones de 23 de diciembre de 2020, recibidas en el Tribunal de Justicia el 8 de enero de 2021, en los procedimientos entre

Sea Watch eV

y

Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti (C-14/21 y C-15/21),

Capitaneria di porto di Palermo (C-14/21),

Capitaneria di porto di Porto Empedocle (C-15/21),

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Gran Sala),

integrado por el Sr. K. Lenaerts, Presidente, el Sr. L. Bay Larsen, Vicepresidente, el Sr. A. Arabadjiev, la Sra. A. Prechal, los Sres. E. Regan, I. Jarukaitis y N. Jääskinen, la Sra. I. Ziemele y el Sr. J. Passer (Ponente), Presidentes de Sala, y por los Sres. F. Biltgen, P. G. Xuereb y N. Piçarra, la Sra. L. S. Rossi y los Sres. N. Wahl y D. Gratsias, Jueces;

Abogado General: Sr. A. Rantos;

Secretario: Sr. C. Di Bella, administrador;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 30 de noviembre de 2021;

* Lengua de procedimiento: italiano.

consideradas las observaciones presentadas:

- en nombre de Sea Watch eV, por las Sras. C. L. Cecchini, G. Crescini y L. Gennari y por los Sres. E. Mordiglia y A. Mozzati, avvocati;
- en nombre del Gobierno italiano, por la Sra. G. Palmieri, en calidad de agente, asistida por los Sres. L. D’Ascia y A. Jacoangeli, avvocati dello Stato;
- en nombre del Gobierno español, por el Sr. L. Aguilera Ruiz, en calidad de agente;
- en nombre del Gobierno noruego, por las Sras. V. Hauan, L.-M. Moen Jünge y K. Moe Winther, en calidad de agentes;
- en nombre de la Comisión Europea, por el Sr. A. Bouquet, la Sra. C. Cattabriga y el Sr. S. L. Kalèda, en calidad de agentes;

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 22 de febrero de 2022;

dicta la siguiente

Sentencia

- 1 Las peticiones de decisión prejudicial tienen por objeto la interpretación de la Directiva 2009/16/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de abril de 2009, sobre el control de los buques por el Estado rector del puerto (DO 2009, L 131, p. 57; correcciones de errores en DO 2013, L 32, p. 23 y en DO 2015, L 98, p. 11), en su versión modificada por la Directiva (UE) 2017/2110 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de noviembre de 2017 (DO 2017, L 315, p. 61) (en lo sucesivo, «Directiva 2009/16»), y del Convenio Internacional para la Seguridad de la Vida Humana en el Mar, firmado en Londres el 1 de noviembre de 1974 (Recopilación de Tratados de las Naciones Unidas, vol. 1185, n.º 18961, p. 3) (en lo sucesivo, «Convenio para la Seguridad de la Vida Humana en el Mar»).
- 2 Ambas peticiones han sido formuladas en el contexto de sendos litigios entre, por un lado, Sea Watch eV y, por otro, en el primer litigio, el Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti (Ministerio de Fomento y Transportes, Italia) y la Capitaneria di porto di Palermo (Capitanía Marítima de Palermo, Italia) y, en el segundo litigio, ese mismo Ministerio y la Capitaneria di porto di Porto Empedocle (Capitanía Marítima de Porto Empedocle, Italia), en relación con sendas notificaciones de inmovilización de los buques denominados «Sea Watch 4» y «Sea Watch 3», dictadas respectivamente por cada una de esas Capitanías.

Marco jurídico

Derecho internacional

Convención sobre el Derecho del Mar

- 3 La Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, firmada en Montego Bay el 10 de diciembre de 1982 (Recopilación de Tratados de las Naciones Unidas, vol. 1833, 1834 y 1835, p. 3; en lo sucesivo, «Convención sobre el Derecho del Mar»), entró en vigor el 16 de noviembre de 1994. Fue aprobada en nombre de la Comunidad Europea mediante la Decisión 98/392/CE del Consejo, de 23 de marzo de 1998 (DO 1998, L 179, p. 1).
- 4 La parte II de la Convención sobre el Derecho del Mar, titulada «El mar territorial y la zona contigua», comprende sus artículos 2 a 33.
- 5 El artículo 2 de esta Convención, titulado «Régimen jurídico del mar territorial, del espacio aéreo situado sobre el mar territorial y de su lecho y subsuelo», establece, en su apartado 1:
- «La soberanía del Estado ribereño se extiende más allá de su territorio y de sus aguas interiores y, en el caso del Estado archipelágico, de sus aguas archipelágicas, a la franja de mar adyacente designada con el nombre de mar territorial.»
- 6 El artículo 17 de dicha Convención, titulado «Derecho de paso inocente», dispone lo siguiente:
- «Con sujeción a esta Convención, los buques de todos los Estados, sean ribereños o sin litoral, gozan del derecho de paso inocente a través del mar territorial.»
- 7 El artículo 18 de la misma Convención, titulado «Significado de paso», establece lo siguiente:
- «1. Se entiende por paso el hecho de navegar por el mar territorial con el fin de:
- a) Atravesar dicho mar sin penetrar en las aguas interiores ni hacer escala en una rada o una instalación portuaria fuera de las aguas interiores; o
- b) Dirigirse hacia las aguas interiores o salir de ellas, o hacer escala en una de esas radas o instalaciones portuarias o salir de ella.
2. El paso será rápido e ininterrumpido. No obstante, el paso comprende la detención y el fondeo, pero solo en la medida en que constituyan incidentes normales de la navegación o sean impuestos al buque por fuerza mayor o dificultad grave o se realicen con el fin de prestar auxilio a personas, buques o aeronaves en peligro o en dificultad grave.»
- 8 El artículo 19 de la Convención sobre el Derecho del Mar, titulado «Significado de paso inocente», establece, en sus apartados 1 y 2, que el paso de un buque extranjero será inocente mientras no sea perjudicial para la paz, el buen orden o la seguridad del Estado ribereño y que se considerará que el paso de un buque extranjero es perjudicial para esos elementos si ese buque realiza, en el mar territorial, una serie de actividades determinadas. Entre esas actividades figura, con arreglo al

- apartado 2, letra g), de dicho artículo, el embarco o desembarco de cualquier producto, moneda o persona, en contravención de las leyes y reglamentos aduaneros, fiscales, de inmigración o sanitarios del Estado ribereño.
- 9 El artículo 21 de esta Convención, titulado «Leyes y reglamentos del Estado ribereño relativos al paso inocente», dispone lo siguiente:
- «1. El Estado ribereño podrá dictar, de conformidad con las disposiciones de esta Convención y otras normas de Derecho internacional, leyes y reglamentos relativos al paso inocente por el mar territorial, sobre todas o algunas de las siguientes materias:
- a) la seguridad de la navegación [...];
- [...]
- h) la prevención de las infracciones de sus leyes y reglamentos aduaneros fiscales, de inmigración y sanitarios.
2. Tales leyes y reglamentos no se aplicarán al diseño, construcción, dotación o equipo de buques extranjeros, a menos que pongan en efecto reglas o normas internacionales generalmente aceptadas.
- [...]
4. Los buques extranjeros que ejerzan el derecho de paso inocente por el mar territorial deberán observar tales leyes y reglamentos [...].».
- 10 El artículo 24 de dicha Convención, titulado «Deberes del Estado ribereño», establece, en su apartado 1:
- «El Estado ribereño no pondrá dificultades al paso inocente de buques extranjeros por el mar territorial salvo de conformidad con esta Convención. En especial, en lo que atañe a la aplicación de esta Convención o de cualesquiera leyes o reglamentos dictados de conformidad con ella, el Estado ribereño se abstendrá de:
- a) imponer a los buques extranjeros requisitos que produzcan el efecto práctico de denegar u obstaculizar el derecho de paso inocente; o
- b) discriminar de hecho o de derecho contra los buques de un Estado determinado o contra los buques que transporten mercancías hacia o desde un Estado determinado o por cuenta de este.»
- 11 La parte VII de la Convención sobre el Derecho del Mar, titulada «Alta mar», comprende sus artículos 86 a 120.

12 A tenor del artículo 86 de esta Convención, titulado «Aplicación de las disposiciones de esta parte»:

«Las disposiciones de esta parte se aplican a todas las partes del mar no incluidas en la zona económica exclusiva, en el mar territorial o en las aguas interiores de un Estado, ni en las aguas archipelágicas de un Estado archipelágico. [...]»

13 El artículo 91 de la citada Convención, titulado «Nacionalidad de los buques», dispone lo siguiente:

«1. Cada Estado establecerá los requisitos necesarios para conceder su nacionalidad a los buques, para su inscripción en un registro en su territorio y para que tengan el derecho de enarbolar su pabellón. Los buques poseerán la nacionalidad del Estado cuyo pabellón estén autorizados a enarbolar. [...]

2. Cada Estado expedirá los documentos pertinentes a los buques a que haya concedido el derecho a enarbolar su pabellón.»

14 El artículo 92 del mismo Convenio, titulado «Condición jurídica de los buques», establece en su apartado 1:

«Los buques navegarán bajo el pabellón de un solo Estado y, salvo en los casos excepcionales previstos de modo expreso en los tratados internacionales o en esta Convención, estarán sometidos, en alta mar, a la jurisdicción exclusiva de dicho Estado [...].»

15 El artículo 94 de la Convención sobre el Derecho del Mar, titulado «Deberes del Estado del pabellón», establece lo siguiente:

«1. Todo Estado ejercerá de manera efectiva su jurisdicción y control en cuestiones administrativas, técnicas y sociales sobre los buques que enarbolan su pabellón.

2. En particular, todo Estado:

a) mantendrá un registro de buques en el que figuren los nombres y características de los que enarbolan su pabellón, con excepción de aquellos buques que, por sus reducidas dimensiones, estén excluidos de las reglamentaciones internacionales generalmente aceptadas; y

b) ejercerá su jurisdicción de conformidad con su Derecho interno sobre todo buque que enarbole su pabellón y sobre el capitán, oficiales y tripulación, respecto de las cuestiones administrativas, técnicas y sociales relativas al buque.

3. Todo Estado tomará, en relación con los buques que enarbolan su pabellón, las medidas necesarias para garantizar la seguridad en el mar en lo que respecta, entre otras cuestiones, a:

a) la construcción, el equipo y las condiciones de navegabilidad de los buques;

b) la dotación de los buques, las condiciones de trabajo y la capacitación de las tripulaciones, teniendo en cuenta los instrumentos internacionales aplicables;

[...]

4. Tales medidas incluirán las que sean necesarias para asegurar:
- a) que cada buque, antes de su matriculación en el registro y con posterioridad a ella en intervalos apropiados, sea examinado por un inspector de buques calificado [...];
 - [...]
 - c) que el capitán, los oficiales y, en lo que proceda, la tripulación conozcan plenamente y cumplan los reglamentos internacionales aplicables que se refieran a la seguridad de la vida en el mar [...].
5. Al tomar las medidas a que se refieren los apartados 3 y 4, todo Estado deberá actuar de conformidad con los reglamentos, procedimientos y prácticas internacionales generalmente aceptados, y hará lo necesario para asegurar su observancia.
6. Todo Estado que tenga motivos fundados para estimar que no se han ejercido la jurisdicción y el control apropiados en relación con un buque podrá comunicar los hechos al Estado del pabellón. Al recibir dicha comunicación, el Estado del pabellón investigará el caso y, de ser procedente, tomará todas las medidas necesarias para corregir la situación.
- [...]»
- 16 El artículo 98 de esta Convención, titulado «Deber de prestar auxilio», dispone lo siguiente:
- «1. Todo Estado exigirá al capitán de un buque que enarbole su pabellón que, siempre que pueda hacerlo sin grave peligro para el buque, su tripulación o sus pasajeros:
- a) preste auxilio a toda persona que se encuentre en peligro de desaparecer en el mar;
 - b) se dirija a toda la velocidad posible a prestar auxilio a las personas que estén en peligro, en cuanto sepa que necesitan socorro y siempre que tenga una posibilidad razonable de hacerlo;
- [...]
2. Todo Estado ribereño fomentará la creación, el funcionamiento y el mantenimiento de un servicio de búsqueda y salvamento adecuado y eficaz para garantizar la seguridad marítima y aérea y, cuando las circunstancias lo exijan, cooperará para ello con los Estados vecinos mediante acuerdos mutuos regionales.»
- Convenio para la Seguridad de la Vida Humana en el Mar*
- 17 El Convenio para la Seguridad de la Vida Humana en el Mar entró en vigor el 25 de mayo de 1980. La Unión Europea no es Parte de este Convenio, pero sí lo son todos los Estados miembros.

- 18 El artículo I del Convenio para la Seguridad de la Vida Humana en el Mar, titulado «Obligaciones generales contraídas en virtud del Convenio», establece lo siguiente:
- «a) Los Gobiernos Contratantes se obligan a hacer efectivas las disposiciones del presente Convenio y de su anexo, el cual será una parte integrante de aquel. Toda referencia al presente Convenio supondrá también una referencia al anexo.
 - b) Los Gobiernos Contratantes se obligan a promulgar todas las leyes, decretos, órdenes y reglamentos y a tomar todas las medidas que se precisen para dar al Convenio plena efectividad y así garantizar que, desde el punto de vista de la seguridad de la vida humana, todo buque será idóneo para el servicio a que se le destine.»
- 19 El artículo II de dicho Convenio, titulado «Ámbito de aplicación», establece lo siguiente:
- «El presente Convenio será aplicable a los buques que tengan derecho a enarbolar el pabellón de los Estados cuyos Gobiernos sean Gobiernos Contratantes.»
- 20 El artículo IV del citado Convenio, titulado «Casos de fuerza mayor», dispone en su letra b):
- «Las personas que se encuentren a bordo de un buque en un caso de fuerza mayor o a consecuencia de la obligación impuesta al Capitán de transportar náufragos u otras personas no serán tenidas en cuenta cuando se trate de determinar si a ese buque le son de aplicación las disposiciones del presente Convenio.»
- 21 Las Partes en el Convenio para la Seguridad de la Vida Humana en el Mar celebraron en Londres, el 11 de noviembre de 1988, un Protocolo relativo a dicho Convenio, que forma parte integrante del mismo. Dicho Protocolo, que entró en vigor el 3 de febrero de 2000, contiene a su vez un anexo que forma parte integrante de aquel y que incluye catorce capítulos que establecen un vasto conjunto de reglas relativas a la construcción, el equipo y la explotación de los buques a los que se aplica dicho Convenio.
- 22 El capítulo 1, parte B, de ese anexo contiene, en particular, las reglas siguientes:
- «Regla 11
- Mantenimiento del estado del buque después del reconocimiento
- a) El estado del buque y de su equipo será mantenido de modo que se ajuste a lo dispuesto en las presentes reglas, a fin de garantizar que el buque seguirá estando, en todos los sentidos, en condiciones de hacerse a la mar sin peligro para él mismo ni para las personas que pueda haber a bordo.
- [...]
- Regla 17
- Aceptación de los certificados

Los certificados expedidos con la autoridad dimanante de un Gobierno Contratante serán aceptados por los demás Gobiernos Contratantes para todos los efectos previstos en el presente Convenio. Los demás Gobiernos Contratantes considerarán dichos certificados como dotados de la misma validez que los expedidos por ellos.

[...]

Regla 19

Supervisión

- a) Cuando un buque se encuentre en el puerto regido por otro Gobierno Contratante estará sujeto a la supervisión de funcionarios debidamente autorizados por dicho Gobierno, en tanto que el objeto de esa supervisión sea comprobar que los certificados [...] son válidos.
- b) Si son válidos, tales certificados serán aceptados a menos que haya claros indicios para sospechar que el estado del buque o de su equipamiento no corresponde en lo esencial a los pormenores de uno cualquiera de los certificados o que el buque no cumple con lo dispuesto en los párrafos a) y b) de la Regla 11.
- c) Si se dan las circunstancias enunciadas en el párrafo b) o si el certificado ha expirado o ha dejado de tener validez, el funcionario que realice la supervisión tomará las medidas necesarias para garantizar que el buque no zarpe hasta poder hacerse a la mar o salir del puerto con objeto de dirigirse al astillero de reparaciones que mejor convenga sin peligro para el buque ni para las personas que pueda haber a bordo.

[...]»

Convenio sobre búsqueda y salvamento marítimo

- 23 El Convenio Internacional sobre Búsqueda y Salvamento Marítimo, que fue firmado en Hamburgo el 27 de abril de 1979 (Recopilación de Tratados de las Naciones Unidas, vol. 1405, n.º 23489, p. 133; en lo sucesivo, «Convenio sobre Búsqueda y Salvamento Marítimo»), entró en vigor el 22 de junio de 1985. La Unión no es Parte en dicho Convenio, sino que solo lo son algunos de los Estados miembros, entre los que se encuentran la República Federal de Alemania y la República Italiana.

Resolución de la OMI sobre la supervisión por el Estado rector del puerto

- 24 El 4 de diciembre de 2019, la Asamblea de la Organización Marítima Internacional (OMI) adoptó la Resolución A.1138(31), titulada «Procedimientos para la supervisión por el Estado rector del puerto, 2019» (en lo sucesivo, «Resolución de la OMI sobre la supervisión por el Estado rector del puerto»), que incluye un anexo con el mismo título.

25 El capítulo 1 de dicho anexo, titulado «Generalidades», contiene un punto 1.3 titulado «Introducción», que establece lo siguiente:

«1.3.1 En virtud de las disposiciones de los convenios pertinentes que se indican en la sección 1.2, le corresponde a la Administración (es decir, al Gobierno del Estado de abanderamiento) promulgar leyes y reglamentos y tomar cualesquiera otras medidas necesarias para dar vigencia plena a los convenios pertinentes de modo que se garantice que, desde el punto de vista de la seguridad de la vida humana y la prevención de la contaminación, un buque es idóneo para el servicio al que esté destinado, y la gente de mar a bordo del mismo está capacitada y es apta para el desempeño de sus cometidos.

[...]

1.3.3 Los siguientes procedimientos de supervisión deberían considerarse complementarios de las medidas de ámbito nacional que adopten las Administraciones de los Estados de abanderamiento en sus países y en el exterior, y su objeto es establecer un enfoque común y coherente con respecto al desarrollo de las inspecciones por el Estado rector del puerto y las medidas de control adoptadas como consecuencia de detectarse deficiencias graves. Estos procedimientos también están concebidos para ayudar a las Administraciones de los Estados de abanderamiento a lograr que se cumplan las disposiciones de los respectivos convenios para salvaguardar la seguridad de la tripulación, los pasajeros y los buques, y garantizar asimismo la prevención de la contaminación.»

Derecho de la Unión

Directiva 2009/16

26 La Directiva 2009/16 se adoptó sobre la base del artículo 80 CE, apartado 2 (actualmente artículo 100 TFUE, apartado 2), con la finalidad de refundir la Directiva 95/21/CE del Consejo, de 19 de junio de 1995, relativa al control de los buques por el Estado del puerto (DO 1995, L 157, p. 1), que había sido modificada en múltiples ocasiones desde su adopción, y de reforzar los mecanismos establecidos en ella.

27 Los considerandos 2 a 4, 6, 7, 11, 23 y 34 de la Directiva 2009/16 tienen el siguiente tenor:

«(2) La Comunidad está muy preocupada por los siniestros marítimos y la contaminación de los mares y costas de los Estados miembros.

(3) La Comunidad está igualmente preocupada por las condiciones de vida y de trabajo a bordo de los buques.

(4) Se puede mejorar de manera efectiva la seguridad, la prevención de la contaminación y las condiciones de vida y de trabajo a bordo reduciendo drásticamente el número de buques deficientes en aguas comunitarias, mediante una aplicación estricta de los Convenios y de los códigos y resoluciones internacionales.

[...]

(6) La responsabilidad del control del cumplimiento por los buques de las normas internacionales sobre seguridad, prevención de la contaminación y mejora de las condiciones de vida y de trabajo corresponde ante todo al Estado de abanderamiento. Recurriendo si procede a organizaciones reconocidas, el Estado de abanderamiento garantiza totalmente que se realicen de forma completa y eficaz las inspecciones y reconocimientos realizados para expedir los correspondientes certificados. Corresponde a la compañía del buque la responsabilidad de mantener la condición del buque y del equipo del mismo tras la inspección en cumplimiento de los requisitos de los Convenios aplicables al buque. Sin embargo, se ha observado una falta grave de aplicación y observancia de las normas internacionales por parte de algunos de estos Estados. En lo sucesivo, como segundo nivel de defensa frente a los buques deficientes, conviene que los Estados rectores de puertos garanticen también el control del cumplimiento de las normas internacionales sobre seguridad, prevención de la contaminación y condiciones de vida y de trabajo a bordo, reconociendo que la inspección de control del Estado del puerto no es un reconocimiento y que los correspondientes documentos de inspección no son certificados de navegabilidad.

(7) Una estrategia armonizada para el cumplimiento efectivo de estas normas internacionales por los Estados miembros, con respecto a los buques que utilicen sus puertos y naveguen por sus aguas jurisdiccionales, debe evitar el falseamiento de la competencia.

[...]

(11) El sistema eficiente de control del Estado rector del puerto debe aspirar a que todos los buques que hagan escala en un puerto o fondeadero de la Comunidad sean inspeccionados periódicamente. [...]

[...]

(23) Se deben rectificar los incumplimientos de las disposiciones de los Convenios. Procede inmovilizar los buques que deban someterse a medidas correctoras cuando los incumplimientos observados sean claramente peligrosos para la seguridad, la salud o el medio ambiente, hasta que se hayan rectificado dichas carencias.

[...]

(34) Dado que los objetivos de la presente Directiva, a saber, la reducción del transporte marítimo deficiente en las aguas jurisdiccionales de los Estados miembros mediante la mejora del sistema comunitario de inspección de buques marítimos y el desarrollo de los medios destinados a prevenir la contaminación de los mares, no pueden ser alcanzados de manera suficiente por los Estados miembros y, por consiguiente, debido a la dimensión y a los efectos de la acción, pueden lograrse mejor a nivel comunitario, la Comunidad puede adoptar medidas de acuerdo con el principio de subsidiariedad [...].»

28 En virtud del artículo 1 de la Directiva 2009/16, titulado «Objeto»:

«La presente Directiva tiene por objeto contribuir a reducir de forma drástica el número de buques deficientes en las aguas bajo la jurisdicción de los Estados miembros, mediante:

- a) un mejor cumplimiento de la legislación internacional y comunitaria sobre seguridad marítima, protección marítima, protección del medio ambiente marino y condiciones de vida y de trabajo a bordo de los buques de cualquier pabellón;
- b) el establecimiento de criterios comunes para el control de los buques por parte del Estado rector del puerto y la armonización de los procedimientos de inspección e inmovilización [...];
- c) la aplicación en la Comunidad del sistema de control del Estado rector del puerto basado en las inspecciones realizadas en la Comunidad [...] con el fin de que todos los buques sean inspeccionados con una frecuencia acorde con su perfil de riesgo, quedando sujetos los buques que representen un mayor riesgo a inspecciones más detalladas y realizadas a intervalos más frecuentes.»

29 El artículo 2 de dicha Directiva establece lo siguiente:

«A efectos de la presente Directiva, se entenderá por:

- 1) “Convenios”: los enumerados a continuación, junto con sus protocolos y enmiendas, y los correspondientes códigos de carácter obligatorio, en su versión vigente:

[...]

- b) el Convenio [para la Seguridad de la Vida Humana en el Mar];

[...]

- 5) “buque”: todo navío destinado a la navegación marítima al que sea aplicable alguno de los Convenios y que enarbole pabellón distinto del pabellón del Estado rector del puerto;

- 6) “interfaz buque/puerto”: las interacciones que se producen cuando un buque se ve afectado de manera directa e inmediata por actividades que suponen un movimiento de personas o mercancías o la prestación de servicios portuarios al buque o a partir de él;

- 7) “buque en fondeadero”: un buque en puerto o en zona de la jurisdicción del puerto, pero no amarrado, durante una interfaz buque/puerto;

[...]

- 12) “inspección más detallada”: toda inspección en la que el buque, su equipo y tripulación en conjunto o, si procede, partes de estos se someten a un examen a fondo en las circunstancias especificadas en el artículo 13, apartado 3, en lo que se refiere a la construcción del buque, equipamiento, dotación de personal, condiciones de vida y de trabajo y cumplimiento de los procedimientos de explotación del buque;

[...]

15) “inmovilización”: la prohibición oficial de que un buque se haga a la mar debido a la comprobación de deficiencias que, aisladamente o en conjunto, hacen que el buque no esté en condiciones de navegar;

[...]

20) “certificado obligatorio”: un certificado expedido por un Estado de abanderamiento o emitido en su nombre de conformidad con los Convenios;

21) “certificado de clasificación”: un documento que confirme el cumplimiento del Convenio [para la Seguridad de la Vida Humana en el Mar];

[...]».

30 El artículo 3 de la citada Directiva, titulado «Ámbito de aplicación», dispone lo siguiente:

«1. La presente Directiva se aplicará a todo buque que haga escala en un puerto o fondeadero de un Estado miembro para una interfaz buque/puerto y a su tripulación.

[...]

Las inspecciones de buques realizadas por un Estado miembro en aguas de su jurisdicción que no sean puertos se considerarán inspecciones a los efectos de la presente Directiva.

[...]

4. Quedan excluidos del ámbito de aplicación de la presente Directiva los buques pesqueros, buques de guerra, unidades navales auxiliares, buques de madera de construcción primitiva, buques propiedad de los Estados utilizados con fines no comerciales y los yates de recreo no dedicados al comercio.

[...]»

31 El artículo 4 de la misma Directiva, titulado «Facultades de inspección», establece, en su apartado 1, que «los Estados miembros adoptarán todas las medidas necesarias a fin de estar legalmente facultados para realizar a bordo de buques extranjeros las inspecciones a que hace referencia la presente Directiva, de conformidad con el Derecho internacional».

32 El artículo 11 de la Directiva 2009/16, titulado «Frecuencia de las inspecciones», establece lo siguiente:

«Los buques que hagan escala en puertos o fondeaderos situados en la Comunidad serán objeto de inspecciones periódicas o de inspecciones adicionales, con arreglo a las disposiciones siguientes:

a) los buques serán objeto de inspecciones periódicas a intervalos predeterminados en función de su perfil de riesgo [...];

b) los buques serán objeto de inspecciones adicionales, con independencia del intervalo transcurrido desde la última inspección periódica, según se indica a continuación:

- la autoridad competente se asegurará de que sean inspeccionados los buques a los que se apliquen los factores imperiosos enumerados en el anexo I, parte II, sección 2A,
- los buques a los que se apliquen los factores inesperados enumerados en el anexo I, parte II, sección 2B podrán ser inspeccionados. Será la autoridad competente quien decida si han de llevarse a cabo estas inspecciones adicionales según su criterio profesional.»

33 A tenor del artículo 12 de esta Directiva, titulado «Selección de los buques con vistas a la inspección»:

«La autoridad competente se asegurará de que los buques sean seleccionados para inspección en función de su perfil de riesgo [...] y cuando surjan factores imperiosos o inesperados de conformidad con el anexo II, parte II, secciones 2A y 2B.

[...]»

34 El artículo 13 de dicha Directiva, titulado «Inspecciones iniciales e inspecciones más detalladas», establece lo siguiente:

«Los Estados miembros se asegurarán de que los buques que sean seleccionados para una inspección de conformidad con el artículo 12 [...] sean objeto de una inspección inicial o de una inspección más detallada atendiendo a las disposiciones siguientes:

- 1) en cada inspección inicial de un buque, la autoridad competente se asegurará de que el inspector, como mínimo:
 - a) compruebe los certificados [...] que la legislación marítima comunitaria y los Convenios en materia de seguridad y protección obligan a llevar a bordo;

[...]

- c) quede satisfecho de las condiciones generales y de higiene del buque, incluidos sus espacios de alojamiento y la cámara de máquinas;

[...]

- 3) se llevará a cabo una inspección más detallada, que comprenderá la comprobación detenida del cumplimiento a bordo de los requisitos de explotación del buque, siempre que existan motivos fundados, tras la inspección mencionada en el punto 1, para estimar que las condiciones del buque o de su equipo o tripulación incumplen sustancialmente las prescripciones aplicables de un Convenio.

Se entenderá que existen “motivos fundados” si el inspector encuentra elementos de prueba, según su criterio profesional, de que el buque, su equipo o su tripulación deben someterse a una inspección más detallada.

En el anexo V se establecen ejemplos de “motivos fundados”.»

35 El artículo 19 de la misma Directiva, titulado «Rectificación de deficiencias e inmovilización», establece lo siguiente:

«1. Deberán rectificarse de acuerdo con los Convenios y a satisfacción de las autoridades competentes cuantas deficiencias confirme o manifieste la inspección.

2. Cuando las deficiencias sean manifiestamente peligrosas para la seguridad, la salud o el medio ambiente, la autoridad competente del Estado rector del puerto en el que se efectúe la inspección del buque procederá a inmovilizarlo, o a detener la operación en la cual se hayan observado las deficiencias. No se levantará la inmovilización ni la detención de una operación hasta que desaparezca el peligro, o hasta que dicha autoridad decida que, bajo determinadas condiciones, el buque puede hacerse a la mar o continuar la operación interrumpida sin riesgo para la seguridad y la salud de los pasajeros y tripulación ni para otros buques, y sin que ello suponga una amenaza inaceptable para el medio marino.

[...]

3. En el ejercicio de su criterio profesional sobre la oportunidad de inmovilizar o no un buque, el inspector aplicará los criterios enunciados en el anexo X.

[...]

6. En caso de inmovilización, la autoridad competente informará inmediatamente, por escrito e incluyendo el informe de inspección, a la Administración del Estado de abanderamiento o, cuando ello no sea posible, al cónsul o, en su defecto, a la representación diplomática más próxima de dicho Estado, de todas las circunstancias en las que se estimó necesario intervenir. Además, cuando proceda, se informará también a los inspectores designados o a las organizaciones reconocidas responsables de la expedición de los certificados de clasificación o de los certificados reglamentarios de conformidad con los Convenios. [...]

[...]»

36 El artículo 21 de la Directiva 2009/16, titulado «Seguimiento de las inspecciones e inmovilizaciones», establece lo siguiente:

«1. Cuando las deficiencias mencionadas en el artículo 19, apartado 2, no puedan corregirse en el puerto de inspección, la autoridad competente de ese Estado miembro podrá permitir al buque que se dirija, sin demora injustificada, al astillero idóneo más próximo al puerto de inmovilización donde puedan tomarse medidas de seguimiento, elegido por el capitán y las autoridades de que se trate, siempre que se cumplan las condiciones impuestas por la autoridad competente del Estado de abanderamiento y acordadas por dicho Estado miembro. Tales condiciones deberán asegurar que el buque pueda navegar sin riesgo para la seguridad y la salud de los pasajeros y la tripulación ni para otros buques, y sin que ello suponga una amenaza inaceptable para el medio marino.

[...]

3. Cuando se den las circunstancias mencionadas en el apartado 1, la autoridad competente del Estado miembro en el puerto de inspección notificará todas las condiciones del viaje a la autoridad competente del Estado en que esté situado el astillero, a las partes mencionadas en el artículo 19, apartado 6, y a cualquier otra autoridad si procede.

La autoridad competente del Estado miembro que reciba la notificación comunicará a la autoridad notificadora las medidas que adopte.

4. Los Estados miembros tomarán las medidas necesarias para que se deniegue el acceso a todo puerto o fondeadero comunitario a los buques mencionados en el apartado 1:

- a) que se hagan a la mar sin cumplir las condiciones impuestas por la autoridad competente de cualquier Estado miembro en el puerto de inspección, o
- b) que se nieguen a cumplir las prescripciones aplicables de los Convenios al no presentarse en el astillero indicado.

Esta denegación se mantendrá hasta que el propietario o explotador haya acreditado, a satisfacción de la autoridad competente del Estado miembro que hubiese considerado deficiente el buque, que este cumple plenamente todas las prescripciones aplicables de los Convenios.

5. Cuando se den las circunstancias mencionadas en el apartado 4, letra a), la autoridad competente del Estado miembro que haya considerado deficiente el buque alertará inmediatamente a las autoridades competentes de todos los demás Estados miembros.

En las circunstancias mencionadas en el apartado 4, letra b), la autoridad competente del Estado miembro donde se encuentre el astillero alertará inmediatamente a las autoridades competentes de todos los demás Estados miembros.

Antes de denegar la entrada, el Estado miembro podrá solicitar consultas con la Administración de abanderamiento del buque de que se trate.

6. No obstante lo dispuesto en el apartado 4, la autoridad correspondiente del Estado rector del puerto podrá permitir el acceso a un puerto o fondeadero determinados en caso de fuerza mayor, por consideraciones prioritarias de seguridad o para reducir o minimizar el riesgo de contaminación o rectificar las deficiencias siempre que el propietario, el explotador o el capitán del buque hayan aplicado las medidas adecuadas, a satisfacción de la autoridad competente del Estado miembro de que se trate, para garantizar la entrada segura del buque.»

37 El anexo I de esta Directiva, titulado «Elementos del sistema comunitario de inspección por el Estado rector del puerto», contiene las siguientes disposiciones:

«[...]

II. Inspección de buques

1. Inspecciones periódicas

[...]

2. Inspecciones adicionales

Serán sometidos a inspección, con independencia del período transcurrido desde la última inspección periódica, los buques a que se apliquen los siguientes factores imperiosos [o] inesperados. No obstante, quedará al criterio profesional del inspector la necesidad de llevar a cabo una inspección adicional sobre la base de factores inesperados.

2A. Factores imperiosos

Los buques que hagan escala en puertos comunitarios se someterán a inspecciones periódicas a intervalos regulares, y a inspecciones adicionales cuando surjan factores inesperados o imperiosos.

- Los buques objeto de suspensión o retirada de clase por razones de seguridad desde la última inspección realizada en la Comunidad [...].
- Los buques objeto de un informe o notificación por parte de otro Estado miembro.
- Los buques que no se puedan identificar en la base de datos de inspecciones.
- Los buques que:
 - se hayan visto envueltos en un abordaje, varada o encalladura cuando se dirigían al puerto,
 - hayan sido acusados de incumplir las disposiciones vigentes en materia de descarga de sustancias o efluentes peligrosos,
 - hayan maniobrado de forma errática o insegura, sin aplicar las medidas de encaminamiento aprobadas por la OMI u otras prácticas de navegación seguras.

2B. Factores inesperados

Los buques a los que se apliquen los siguientes factores inesperados podrán ser inspeccionados con independencia del período transcurrido desde la última inspección periódica. La decisión de realizar tal inspección adicional quedará al criterio profesional de la autoridad competente:

[...]

- Los buques que lleven certificados expedidos por una organización que en su momento fue organización reconocida, pero cuyo reconocimiento le fue retirado después de la última inspección realizada en la Comunidad [...].
- Los buques en relación con los cuales el práctico o las autoridades u organismos portuarios hayan notificado anomalías aparentes que puedan suponer una merma de la seguridad de su navegación o una amenaza para el medio ambiente [...].
- Los buques que hayan incumplido las prescripciones aplicables en materia de notificación [...].
- Los buques que hayan sido objeto de un informe o denuncia, incluidas las quejas formuladas en tierra por el capitán, un miembro de la tripulación o cualquier persona o entidad con interés legítimo en la seguridad de funcionamiento del buque, las condiciones de vida y de trabajo a bordo o la prevención de la contaminación, salvo que el Estado miembro de que se trate considere manifiestamente infundados dichos informes o denuncias.
- Los buques que hayan sido objeto de una inmovilización hace más de tres meses.
- Los buques sobre los cuales se hayan notificado deficiencias pendientes [...].

- Los buques sobre los cuales se hayan notificado problemas relativos a la carga, en particular si se trata de cargas nocivas y peligrosas.
- Los buques que hayan sido utilizados con peligro para las personas, los bienes o el medio ambiente.
- Los buques sobre los que una fuente fiable haya informado del efecto de que sus parámetros de riesgo difieren de los declarados, y cuyo nivel de riesgo sea por tanto superior.

[...]»

- 38 El anexo V de dicha Directiva, titulado «Ejemplos de “motivo fundado”», establece, en el punto 1 de su sección A, que entre los «ejemplos de “motivo fundado” para llevar a cabo una inspección más detallada» figuran los «buques definidos en el anexo I, parte II, secciones 2A y 2B».
- 39 El anexo X de dicha Directiva, titulado «Criterios para la inmovilización de un buque», tiene el siguiente tenor:

«Antes de determinar si las deficiencias descubiertas durante una inspección justifican la inmovilización del buque correspondiente, el inspector aplicará los criterios expuestos en los puntos 1 y 2 siguientes.

En el punto 3 se incluyen ejemplos de deficiencias que pueden justificar la inmovilización del buque (véase el artículo 19, apartado 3).

[...]

1. Criterios principales

Antes de emitir su dictamen profesional sobre la inmovilización o la no inmovilización de un buque, el inspector aplicará los siguientes criterios:

[...]

El buque quedará inmovilizado si las deficiencias son lo suficientemente serias como para exigir una nueva visita del inspector, con el fin de que este se cerciore de que, antes de que el buque se haga a la mar, han sido subsanadas.

El hecho de que el inspector deba realizar una nueva visita al buque determina la gravedad de las deficiencias. No obstante, no será siempre obligatorio realizar una nueva visita. Las autoridades comprobarán de alguna forma, preferentemente mediante una visita posterior, que las deficiencias han sido subsanadas antes de que el buque se hiciera a la mar.

2. Aplicación de los criterios principales

A la hora de decidir si las deficiencias descubiertas en un buque son suficientemente graves para exigir la inmovilización del buque, el inspector valorará los siguientes elementos:

[...]

Durante la inspección, el inspector examinará si el buque y/o la tripulación pueden:

3. navegar en condiciones seguras durante el viaje;

[...]

8. en caso de necesidad, abandonar el buque inmediatamente y en condiciones de seguridad y efectuar operaciones de salvamento durante el viaje;
9. impedir la contaminación del medio ambiente durante el viaje;

[...]

13. proporcionar condiciones adecuadas en materia de seguridad y salud durante el viaje;

[...]

Si la valoración de alguno de estos elementos es negativa, teniendo en cuenta todas las deficiencias comprobadas, se considerará muy seriamente la inmovilización del buque. La combinación de deficiencias de menor importancia también puede justificar la inmovilización del buque.

3. A fin de asistir al inspector en la utilización de estas directrices, se facilita a continuación una lista de deficiencias, agrupadas en función de los Convenios y/o Códigos, pertinentes, cuya naturaleza se considera tan grave que justifica la inmovilización del buque de que se trate. Esta lista no pretende ser exhaustiva.

[...]

- 3.2. Ámbitos regulados por el Convenio [para la Seguridad de la Vida Humana en el Mar]

[...]

5. Inexistencia, capacidad insuficiente o deterioro grave de los dispositivos individuales de salvamento, embarcaciones de supervivencia y medios de puesta a flote.

[...]

- 3.10. Ámbitos regulados por el [Convenio sobre el Trabajo Marítimo, 2006]

[...]

8. Condiciones a bordo manifiestamente peligrosas para la seguridad, la salud o la protección de los marinos.

9. La no conformidad con estos requisitos constituye una infracción grave o recurrente de los requisitos del [Convenio sobre el Trabajo Marítimo, 2006] (incluida una vulneración de los derechos de la gente de mar) relativos a las condiciones de vida y de trabajo que tienen a bordo los marinos, tal como se establece en el certificado de trabajo marítimo y en la declaración de conformidad laboral marítima.

[...]»

Recomendación de 23 de septiembre de 2020

- 40 El 23 de septiembre de 2020, la Comisión Europea adoptó la Recomendación (UE) 2020/1365 sobre la cooperación entre Estados miembros en relación con las operaciones de búsqueda y salvamento realizadas por buques que sean propiedad de entidades privadas o estén explotados por entidades privadas (DO 2020, L 317, p. 23; en lo sucesivo, «Recomendación de 23 de septiembre de 2020»).

- 41 Los considerandos 1 a 8, 11, 12, 15, 16 y 18 de esta Recomendación exponen los motivos que llevaron a su adopción. En primer lugar, la Comisión indica que el contexto de crisis migratoria que experimentó la Unión a partir del año 2014 y, más concretamente, el fuerte aumento del número de personas que intentaban atravesar el mar Mediterráneo a bordo de embarcaciones no aptas para huir de su Estado de origen y encontrar refugio en Europa, llevó a varias organizaciones no gubernamentales (ONG) que explotan buques a emprender una actividad compleja de búsqueda y salvamento de personas en peligro de desaparecer o en dificultad grave en el mar, para prestarles asistencia. En segundo lugar, expone, en esencia, que esta actividad, pese a poder analizarse a la luz de la obligación de los Estados miembros, consagrada en el Derecho internacional consuetudinario y convencional, de prestar asistencia a tales personas, requiere una cooperación y una coordinación reforzadas entre esas ONG y los Estados miembros, así como entre estos, tanto si estos últimos tienen la condición de Estado de abanderamiento de los buques utilizados, de Estado del puerto en el que las personas que han sido auxiliadas son o pueden desembarcarse o incluso de Estado de acogida de tales personas. En tercer y último lugar, la Comisión estima, en esencia, que, sin perjuicio de las obligaciones derivadas del Derecho internacional y del Derecho de la Unión, conviene crear un marco adaptado a dicha actividad, en particular para garantizar la seguridad en el mar de las personas auxiliadas y de las tripulaciones que los rescatan y que este proyecto implica crear un grupo de contacto que permita a los Estados miembros cooperar, coordinarse y desarrollar las mejores prácticas, manteniendo contactos con todas las partes interesadas.
- 42 Habida cuenta de estos elementos, dicha Recomendación insta a los Estados miembros, en esencia, a incrementar su cooperación relativa a la actividad privada de búsqueda y de salvamento de personas en peligro de desaparecer o en dificultad grave en el mar, en particular creando, con la Comisión y de común acuerdo con las partes interesadas, un grupo de contacto en este ámbito.

Derecho italiano

- 43 La Directiva 2009/16 fue transpuesta al Derecho italiano mediante el decreto legislativo n.º 53 — Attuazione della direttiva 2009/16/CE recante le norme internazionali per la sicurezza delle navi, la prevenzione dell'inquinamento e le condizioni di vita e di lavoro a bordo per le navi che approdano nei porti comunitari e che navigano nelle acque sotto la giurisdizione degli Stati membri (Decreto Legislativo n.º 53 de transposición de la Directiva 2009/16/CE sobre las normas internacionales para la seguridad de los buques, la prevención de la contaminación y las condiciones de vida y de trabajo a bordo para los buques que atraquen en los puertos de la Unión y que naveguen en las aguas sujetas a la jurisdicción de los Estados miembros), de 24 de marzo de 2011 (GURI n.º 96, de 27 de abril de 2011, p. 1; en lo sucesivo, «Decreto Legislativo n.º 53/2011»).
- 44 El artículo 3 del Decreto Legislativo n.º 53/2011 es del siguiente tenor:
- «1. El presente Decreto se aplicará a los buques y a los yates de recreo utilizados con fines comerciales de pabellón no italiano y a las correspondientes tripulaciones que hagan escala en un puerto o fondeadero nacional para realizar actividades propias de la interfaz buque/puerto. La inspección de un buque realizada en aguas sujetas a la jurisdicción nacional se considerará, a efectos del presente Decreto, equivalente a la desarrollada en el ámbito de un puerto.

[...]

5. El presente Decreto no será de aplicación a los buques pesqueros, a los buques de guerra, a las unidades navales auxiliares, a los buques de madera de construcción rudimentaria, a los buques propiedad de los Estados utilizados con fines no comerciales ni a los yates de recreo no dedicados al comercio.»

Litigios principales y cuestiones prejudiciales

- 45 Sea Watch es una organización humanitaria sin ánimo de lucro, con domicilio social en Berlín (Alemania). A tenor de sus estatutos, su objeto consiste, en particular, en el salvamento de personas en peligro de desaparecer o en dificultad grave en el mar y en el mantenimiento y la explotación de buques y de unidades aéreas destinados al salvamento de esas personas. Con arreglo a dicho objeto, ejerce actividades de búsqueda y de salvamento de personas en las aguas internacionales del mar Mediterráneo por medio de buques de su propiedad a la vez que explotados por ella. Entre dichos buques figuran, en particular, dos buques denominados, respectivamente, Sea Watch 3 y Sea Watch 4, que enarbolan pabellón alemán y que han sido clasificados, cada uno de ellos, como «buque de carga general — polivalente» por un organismo de clasificación y certificación establecido en Alemania.
- 46 Durante el verano de 2020, el Sea Watch 3 y el Sea Watch 4 zarparon uno tras otro del puerto de Burriana (España) y llevaron a cabo el salvamento de varios centenares de personas en peligro de desaparecer o en dificultad grave en aguas internacionales del mar Mediterráneo. Posteriormente, los respectivos comandantes de dichos buques fueron informados por el Italian Maritime Rescue Coordination Centre (Centro Italiano de Coordinación del Salvamento Marítimo), situado en Roma (Italia), de que el Ministero degli Interni (Ministerio del Interior, Italia) había autorizado el desembarco y el trasbordo de las personas afectadas a buques que se encontraban en el puerto de Palermo, en el caso del Sea Watch 4, y en el puerto de Porto Empedocle, en el caso del Sea Watch 3. Recibieron, por tanto, la instrucción de dirigir sus buques a esos dos puertos y de llevar a cabo tales operaciones.
- 47 Una vez realizadas dichas operaciones, el Ministro della Sanità (Ministro de Sanidad, Italia) ordenó que el Sea Watch 3 y el Sea Watch 4 siguieran anclados en las proximidades de dichos puertos con el fin, en un primer momento, de confinar a sus tripulaciones a efectos de prevenir la propagación de la pandemia de la COVID-19 y, en un segundo momento, para llevar a cabo la limpieza, desinfección y certificación sanitaria.
- 48 Al terminar los procesos de limpieza y desinfección, las respectivas Capitanías Marítimas de Palermo y de Porto Empedocle procedieron a realizar inspecciones a bordo, en virtud del Decreto Legislativo n.º 53/2011, y ordenaron a continuación la inmovilización tanto del Sea Watch 4 como del Sea Watch 3. De los informes elaborados al término de tales inspecciones y de las órdenes de inmovilización adoptadas a continuación se desprende que ambas Capitanías concluyeron, en primer lugar, que tales buques «realiza[ban] una actividad de asistencia a los migrantes en el mar pese a no disponer del certificado necesario para tal servicio». En segundo lugar, pusieron de manifiesto más de veinte «deficiencias técnicas y operativas» en relación con las disposiciones de la normativa de la Unión y de los convenios internacionales aplicables, nueve de las cuales debían considerarse, «separada o conjuntamente, claramente peligrosas para la seguridad, la salud o el medio ambiente» y con suficiente gravedad como para justificar la inmovilización de dichos buques, de conformidad con el artículo 19 de la Directiva 2009/16.

- 49 Desde entonces, Sea Watch ha subsanado algunas de esas irregularidades. En cambio, considera que las demás irregularidades no están acreditadas. Esas irregularidades tienen que ver, en esencia, en primer lugar, con el hecho de que, según las Capitanías Marítimas de Palermo y de Porto Empedocle, el Sea Watch 3 y el Sea Watch 4 carecen de la certificación para acoger a bordo y para transportar varios centenares de personas, como lo hicieron durante el verano de 2020. En segundo lugar, estos dos buques no están dotados de equipamientos técnicos adaptados para llevar a cabo esas actividades, pese a estar en realidad destinados y dedicados efectiva y exclusivamente a ellas. En particular, sus instalaciones de tratamiento de aguas residuales y sus equipos de salvamento están concebidos, respectivamente, para veintidós o para treinta personas, y no para varios centenares, y se había instalado en la cubierta un mayor número de duchas y de inodoros que desaguan directamente al mar. Por último, las operaciones de salvamento efectuadas por los miembros de la tripulación no se contabilizaron como horas de trabajo.
- 50 Sea Watch interpuso ante el Tribunale amministrativo regionale per la Sicilia (Tribunal Regional de lo Contencioso-Administrativo de Sicilia, Italia) sendos recursos solicitando la anulación de las órdenes de inmovilización del Sea Watch 4 y del Sea Watch 3, de los informes de la inspección que precedieron tales órdenes y de «todo acto anterior, conexo o posterior» (en lo sucesivo, «medidas impugnadas en el litigio principal»). En apoyo de sus pretensiones aduce, en primer lugar, que las Capitanías que adoptaron tales medidas se extralimitaron en el ejercicio de las facultades del Estado rector del puerto, tal como resultan de la Directiva 2009/16 interpretada a la luz del Derecho internacional consuetudinario y convencional aplicable y, en particular, del principio del reconocimiento recíproco entre los Estados de los certificados expedidos por los Estados de abanderamiento, al realizar inspecciones que tuvieron por objeto o como efecto poner en entredicho la clasificación y la certificación de los buques Sea Watch 4 y Sea Watch 3 efectuadas por las autoridades alemanas competentes. En segundo lugar, esas inspecciones se realizaron cuando no se cumplían los requisitos procedimentales y materiales que permitían llevarlas a cabo, tal como están establecidos en la Directiva 2009/16. En tercer lugar, dichas inspecciones constituían, en realidad, un medio encubierto de alcanzar el objetivo consistente en frustrar las operaciones de búsqueda y de salvamento organizadas por Sea Watch en el mar Mediterráneo. En cuarto lugar, y en cualquier caso, las deficiencias puestas de manifiesto, por lo demás genéricamente, por las Capitanías de que se trata no justifican que se ordene la inmovilización de los dos buques en cuestión.
- 51 Sea Watch presentó asimismo, junto con sus recursos, sendas demandas de medidas cautelares, fundamentándolas en la existencia de un riesgo de daño grave e irreparable, en el sentido de las disposiciones de Derecho italiano aplicables en la materia.
- 52 En sus peticiones de decisión prejudicial, presentadas en el marco, respectivamente, de sendos litigios relativos al Sea Watch 4 (asunto C-14/21) y al Sea Watch 3 (asunto C-15/21), el órgano jurisdiccional remitente señala, en particular, que de los elementos obrantes en los respectivos autos de los litigios principales se desprende que la existencia del resto de irregularidades de que se trata ha sido objeto de valoraciones divergentes, no solo por parte de los litigantes, sino también de las autoridades competentes en Italia, Estado rector del puerto, y en Alemania, Estado de abanderamiento. En efecto, según el órgano jurisdiccional remitente, las autoridades italianas estiman, en esencia, que dichas irregularidades están probadas y que deben subsanarse, mientras que las autoridades alemanas consideran que una recta interpretación de las disposiciones pertinentes del Derecho de la Unión y del Derecho internacional público permite llegar a la conclusión de que no existe irregularidad alguna y, por tanto, de que la situación no requiere, por parte de Sea Watch, ninguna acción con fines de subsanación.

- 53 Habida cuenta de esta situación, el órgano jurisdiccional remitente considera que la resolución de los litigios principales requiere por su parte una remisión prejudicial al Tribunal de Justicia, con el fin de que este aclare el régimen jurídico aplicable a los buques utilizados por organizaciones no gubernamentales con fines humanitarios, como Sea Watch, con el fin de llevar a cabo una actividad sistemática de búsqueda y de salvamento de personas en peligro de desaparecer o en dificultad grave en el mar.
- 54 En particular, el órgano jurisdiccional remitente pregunta, en primer lugar, sobre el ámbito de aplicación de la Directiva 2009/16 y, más concretamente, sobre la cuestión de si el artículo 3 de esta debe interpretarse, habida cuenta de sus términos, de la sistemática de dicha Directiva y de los objetivos que persigue, en el sentido de que incluye, o de que no incluye, aquellos buques que, pese a estar oficialmente clasificados y certificados, por un organismo habilitado por el Estado de abanderamiento y reconocido a escala de la Unión como «buques de carga», con el propósito de ser utilizados con fines comerciales o de mercado, están en la práctica destinados y dedicados, de manera exclusiva y sistemática, a una actividad de búsqueda y de salvamento de personas en peligro de desaparecer o en dificultad grave en el mar.
- 55 A este respecto, dicho órgano jurisdiccional indica que se inclina a pensar que la Directiva 2009/16 debe interpretarse, habida cuenta de su artículo 3, apartado 4, de sus considerandos 2 a 4 y 6, así como del contexto en el que se inscriben dicha disposición y considerandos, en el sentido de que no se aplica a buques que, como el Sea Watch 4 y el Sea Watch 3, se utilizan para una actividad no comercial o no de mercado, como es el caso de una actividad de búsqueda y de salvamento de personas en peligro de desaparecer o en dificultad grave en el mar, salvo que tales buques pudieran asimilarse a buques de pasajeros. Según esta interpretación, dichos buques no pueden ser objeto de una inspección llevada a cabo sobre la base de los artículos 11 a 13 de la citada Directiva. No obstante, también concibe que pueda adoptarse una interpretación opuesta a esta última, basándose, en particular, en su artículo 3, apartado 1. Señala que, en tal caso, habría que preguntarse sobre la compatibilidad con la Directiva 2009/16 del Decreto Legislativo n.º 53/2011, adoptado por la República Italiana con el fin de transponer tal Directiva a su Derecho interno.
- 56 En segundo lugar, el órgano jurisdiccional remitente se pregunta, en esencia, si la desproporción manifiesta entre el número máximo de veintidós o de treinta personas que pueden ser transportadas por los buques Sea Watch 4 y Sea Watch 3, en virtud de sus respectivos certificados, y los centenares de personas efectivamente transportadas por estos durante las operaciones de salvamento de las que traen causa las medidas impugnadas en el litigio principal puede constituir un «factor imperioso» o un «factor inesperado», a efectos del anexo I, parte II, secciones 2A y 2B, de la Directiva 2009/16, que justificaba que esos buques fueran objeto de una inspección adicional basada en el artículo 11 de dicha Directiva.
- 57 El órgano jurisdiccional remitente estima que esta desproporción manifiesta constituye un «factor inesperado» y, más concretamente, una situación en la que los buques han sido utilizados «con peligro para las personas, los bienes o el medio ambiente». A este respecto señala, en primer lugar, que el deber que recae sobre los capitanes de buques de prestar auxilio a toda persona que se encuentre en peligro de desaparecer o en dificultad grave en el mar, tal como está recogido en el artículo 98 de la Convención sobre el Derecho del Mar y recordado por el Convenio sobre Búsqueda y Salvamento Marítimo, solo vincula, con arreglo a dichos convenios internacionales, cuando pueda cumplirse sin grave peligro para el buque, su tripulación o los pasajeros afectados. El órgano jurisdiccional remitente deduce de ello, a continuación, que la acogida a bordo de un buque determinado de un número de personas que claramente parece no guardar relación alguna con su capacidad de acogida y con sus equipamientos tal como están indicados o

reflejados en sus diferentes certificados, así como con el tamaño de su tripulación, puede entrañar tal peligro. Por último, el órgano jurisdiccional remitente concluye de ello que, en el caso de que esa acogida sea la consecuencia de una actividad exclusiva y sistemática de búsqueda y de salvamento de personas que se encuentren en peligro de desaparecer o en dificultad grave en el mar, llevada a cabo mediante buques cuyos certificados acreditan que no están adaptados para esa actividad, puede considerarse que existe una utilización peligrosa que justifica la organización de una inspección adicional en virtud del artículo 11 de la Directiva 2009/16.

- 58 En tercer lugar, el órgano jurisdiccional remitente pide que se dilucide, de manera general, la extensión y el alcance de las facultades que pueden ser ejercidas por el Estado rector del puerto en el marco de una inspección más detallada de un buque cuyo Estado de abanderamiento no es el Estado rector del puerto, efectuada sobre la base del artículo 13 de la Directiva 2009/16. Se pregunta, más concretamente, si esas facultades incluyen la de asegurarse de que, con independencia de las actividades para las que haya sido clasificado y certificado por las autoridades competentes del Estado de abanderamiento, ese buque respeta, en caso de que ejerza en la práctica una actividad diferente consistente en la búsqueda y el salvamento de manera exclusiva y sistemática de las personas en peligro de desaparecer o en dificultad grave en el mar, las prescripciones aplicables en materia de seguridad, de prevención de la contaminación y de las condiciones de vida y de trabajo a bordo, tal como se desprenden del Derecho derivado de la Unión y/o del Derecho internacional consuetudinario o convencional del mar.
- 59 A este respecto, el órgano jurisdiccional remitente expone, en primer lugar, que, a su juicio, el artículo 13 de la Directiva 2009/16 debe entenderse, habida cuenta de sus términos, en el sentido de que permite al Estado rector del puerto realizar inspecciones que no se limiten a la comprobación formal de la presencia a bordo de todos los certificados requeridos, sino que también incluyan un control material del estado real del buque de que se trate. A continuación, subraya que, no obstante, este control material debe llevarse a cabo, habida cuenta del tenor de dicho artículo y de la sistemática de la Directiva 2009/16, tal como queda aclarada, en particular, en su considerando 6 y en los convenios internacionales aplicables, en relación con la clasificación y la certificación efectuadas por el Estado de abanderamiento, y, por lo tanto, debe limitarse a comprobar que el estado real del buque de que se trate se ajusta a las prescripciones aplicables a las actividades para las que ha sido clasificado y certificado por dicho Estado. En efecto, tal control solo se produce «en segundo término», por lo que no puede cuestionar, por su objeto o sus efectos, el control y las decisiones adoptadas «en primer término» en el Estado de abanderamiento, como sucedería si permitiera al Estado rector del puerto inmovilizar un buque porque este no cumple requisitos distintos de los correspondientes a la actividad para la que fue certificado. Por último, aun admitiendo que esta interpretación del Derecho derivado de la Unión pueda permitir fraudes, el órgano jurisdiccional remitente observa, en esencia, que la actividad de búsqueda y de salvamento de personas de que se trata en el litigio principal no reviste carácter fraudulento en la medida en que, primero, es conforme con el objeto perseguido por Sea Watch; segundo, es conocida por las autoridades alemanas e italianas competentes y, tercero, cuenta con reconocimiento en su principio, como demuestra la Recomendación de 23 de septiembre de 2020.
- 60 En cuarto lugar, el órgano jurisdiccional remitente pregunta si, en ausencia de la posibilidad de que el Estado rector del puerto controle, sobre la base de la Directiva 2009/16, el cumplimiento por un buque determinado de las disposiciones aplicables en materia de seguridad, prevención de la contaminación y condiciones de vida y de trabajo a bordo, a la vista de la actividad efectiva de dicho buque, tal facultad puede basarse bien en el artículo I, letra b), del Convenio para la Seguridad de la Vida Humana en el Mar, contemplado en el artículo 2 de la mencionada

Directiva y que exige a los Gobiernos contratantes que tomen todas las medidas que se precisen para «garantizar que, desde el punto de vista de la seguridad de la vida humana, todo buque será idóneo para el servicio a que se le destine», bien en el punto 1.3.1 del anexo de la Resolución de la OMI sobre la supervisión por el Estado rector del puerto.

- 61 En quinto y último lugar, el órgano jurisdiccional remitente se pregunta, por una parte, en qué medida y con arreglo a qué condiciones las autoridades del Estado rector del puerto tienen derecho a exigir a un buque que ha sido certificado por el Estado de abanderamiento como buque de carga, que, además, esté certificado para llevar a cabo una actividad de búsqueda y de salvamento de personas en peligro de desaparecer o en dificultad grave en el mar y que respete las prescripciones aplicables a esa actividad o que permiten dedicarse a ella en condiciones que garanticen la seguridad en el mar. Por otra parte, se pregunta si dichas autoridades están facultadas para inmovilizar tal buque en virtud del artículo 19 de la Directiva 2009/16 hasta que este cumpla esas prescripciones.
- 62 En relación con todos estos interrogantes, el órgano jurisdiccional remitente observa, en primer lugar, que la Recomendación de 23 de septiembre de 2020 subraya la importancia que la Unión atribuye al cumplimiento, por parte de los buques que realizan actividades de búsqueda y de salvamento de personas que se encuentran en peligro de desaparecer o en dificultad grave en el mar Mediterráneo, de las disposiciones aplicables en materia de seguridad. En segundo lugar, estima que, sin embargo, no existe una normativa internacional o de la Unión que sea claramente aplicable y que esté realmente adaptada a los buques que se dedican, de forma exclusiva y sistemática, a dicha actividad. En tercer lugar, en esencia, considera que, a falta de clasificación y de certificación adecuadas, el Estado rector del puerto no puede exigir ni que tales buques posean certificados distintos de los expedidos por el Estado de abanderamiento ni que respeten requisitos distintos de los correspondientes a esos certificados.
- 63 En estas circunstancias, el Tribunale amministrativo regionale per la Sicilia (Tribunal Regional de lo Contencioso-Administrativo de Sicilia) decidió, en cada uno de los dos litigios principales, suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia las siguientes cuestiones prejudiciales, redactadas en términos idénticos pero referidas, en el asunto C-14/21, al buque Sea Watch 4 y, en el asunto C-15/21, al buque Sea Watch 3:
- «1) a) ¿Está comprendido en el ámbito de aplicación de la Directiva 2009/16 un buque clasificado como buque de carga por el organismo de clasificación del Estado de abanderamiento, pero que, en concreto, desarrolle exclusiva y sistemáticamente una actividad no comercial, como es la así denominada actividad “search and rescue” [a saber, “búsqueda y salvamento”; en lo sucesivo, “actividad SAR”] —como la que lleva a cabo [Sea Watch] mediante [los buques Sea Watch 3 y Sea Watch 4] con arreglo a sus propios estatutos— y, por consiguiente, puede realizarse también respecto a dicho buque [la inspección del Estado rector del puerto]?
- b) En el supuesto de que el Tribunal de Justicia considere que también están comprendidos en el ámbito de aplicación de la Directiva 2009/16 los citados buques, ¿es contraria a dicha Directiva, interpretada en tal sentido, una normativa como la normativa nacional recogida en el artículo 3 del Decreto Legislativo n.º 53/2011 —mediante el que se ha transpuesto al Derecho interno el artículo 3 de la Directiva 2009/16—, que, en cambio, en su apartado 1, determina expresamente el ámbito de aplicación de la inspección [por el Estado rector del puerto], limitándolo a los buques utilizados con fines comerciales y excluyendo no solo los yates de recreo, sino también los buques de carga que no desarrollen en concreto actividades comerciales y, por tanto, no sean utilizados para tales actividades?

- c) ¿Puede considerarse fundadamente que, por el contrario, están comprendidos en el ámbito de aplicación de la Directiva 2009/16, en la parte en que incluye también los buques de pasaje —a raíz de las modificaciones introducidas [en la Directiva 2009/16] en 2017—, los buques de carga que desarrollen sistemáticamente la actividad SAR, equiparando de ese modo al transporte de pasajeros el transporte de las personas rescatadas en el mar por estar su vida en peligro?
- 2) ¿Puede quedar legítimamente comprendida en los factores imperiosos contemplados en el anexo I, parte II, sección 2A, o en los factores inesperados contemplados en el anexo I, parte II, sección 2B, a los que hace referencia el artículo 11 de la Directiva 2009/16, la circunstancia de que el buque haya transportado un número de personas muy superior al indicado en el certificado de los equipos de seguridad, aunque tal circunstancia se deba a la actividad SAR, o, en cualquier caso, de que el buque posea un certificado de los equipos de seguridad referido a un número de personas muy inferior al de las efectivamente transportadas?».
- 3) ¿Puede o debe comprender la facultad de inspección del tipo más detallado —recogida en el artículo 13 de la Directiva 2009/16— de buques que enarbolan pabellón de Estados miembros también la facultad de comprobar cuál es en concreto la actividad efectivamente desarrollada por el buque, con independencia de la actividad respecto de la que el Estado de abanderamiento y su correspondiente organismo de clasificación hayan expedido el certificado de clasificación y los consiguientes certificados de seguridad, y, por tanto, la facultad de comprobar si el citado buque posee los certificados y, en general, cumple los requisitos o prescripciones establecidos por las normas adoptadas a nivel internacional en materia de seguridad, prevención de la contaminación y condiciones de vida y de trabajo a bordo y, en caso de respuesta afirmativa, puede ejercitarse tal facultad también respecto a un buque que desarrolle en concreto y de forma sistemática la actividad SAR?
- 4) a) ¿Cómo debe interpretarse [el artículo 1], letra b), del Convenio [para la Seguridad de la Vida Humana en el Mar] —citado expresamente en el artículo 2 de la Directiva 2009/16 y respecto al cual, por tanto, ha de garantizarse una interpretación homogénea [del Derecho de la Unión] a efectos y en el marco de la inspección del Estado rector del puerto— en la parte que dispone que “los Gobiernos contratantes se obligan a promulgar todas las leyes, decretos, órdenes y reglamentos y a tomar todas las medidas que se precisen para dar al Convenio plena efectividad y así garantizar que, desde el punto de vista de la seguridad de la vida humana, todo buque será idóneo para el servicio a que se le destine” y, en particular, con referencia a la apreciación de la idoneidad del buque para el servicio al que se destine, que los Estados rectores del puerto están obligados a realizar por medio de las inspecciones, deben asumirse como criterio exclusivo de comprobación las prescripciones establecidas en virtud de la clasificación y de los correspondientes certificados de seguridad de que se disponga, obtenidos sobre la base de la actividad declarada en abstracto, o, por el contrario, se puede tener también en consideración el servicio al que el buque esté concretamente destinado?
- b) En relación con la citada norma internacional de referencia, ¿compete a las autoridades administrativas de los Estados rectores del puerto no solo la facultad de comprobar que los equipos y la dotación del buque se ajusten a las prescripciones establecidas en los certificados expedidos por el Estado de abanderamiento de acuerdo con la clasificación abstracta del buque, sino también la facultad de evaluar la conformidad de los certificados

y de los correspondientes equipos y dotación de que disponga el buque en función de la actividad concretamente desarrollada, ajena y distinta a la indicada en el certificado de clasificación?

- c) Las mismas consideraciones deben formularse respecto al punto 1.3.1 [del anexo de] la Resolución de la OMI [sobre supervisión por el Estado rector del puerto], en la parte en que dispone que “en virtud de las disposiciones de los convenios pertinentes que se indican en la sección 1.2, le corresponde a la Administración (es decir, al Gobierno del Estado de abanderamiento) promulgar leyes y reglamentos y tomar cualesquiera otras medidas necesarias para dar vigencia plena a los convenios pertinentes de modo que se garantice que, desde el punto de vista de la seguridad de la vida humana y la prevención de la contaminación, un buque es idóneo para el servicio al que está destinado, y la gente de mar a bordo del mismo está capacitada y es apta para el desempeño de sus cometidos”.
- 5) a) En el supuesto de que el Tribunal de Justicia considere que el Estado rector del puerto tiene la facultad de comprobar que se está en posesión de los certificados y se cumplen los requisitos o prescripciones sobre la base de la actividad a la que el buque está destinado en concreto, ¿puede exigir el Estado rector del puerto que haya realizado la inspección la posesión de certificados y el cumplimiento de requisitos o prescripciones de seguridad y de prevención de la contaminación marítima adicionales a aquellos de los que ya se disponga o ya se cumplan y relativos a la actividad concretamente desarrollada, en particular, en el presente asunto, la actividad SAR, a fin de evitar la inmovilización del buque?
- b) En caso de respuesta afirmativa a [la letra a)], ¿puede exigirse la posesión de certificados y el cumplimiento de requisitos o prescripciones adicionales a aquellos de los que ya se disponga o ya se cumplan y relativos a la actividad concretamente desarrollada, en particular, en el presente asunto, a la actividad SAR, a fin de evitar la inmovilización del buque, únicamente en el caso de que exista un marco jurídico internacional o [de la Unión] claro y fiable en orden a la clasificación de la actividad SAR y a los correspondientes certificados y requisitos o prescripciones de seguridad y de prevención de la contaminación marítima?
- c) En caso de respuesta negativa a [la letra b)], ¿puede exigirse la posesión de certificados y el cumplimiento de requisitos o prescripciones adicionales a aquellos de los que ya se disponga o ya se cumplan y relativos a la actividad concretamente desarrollada, en particular, en el presente asunto, la actividad SAR, sobre la base de la normativa nacional del Estado de abanderamiento o de la del Estado rector del puerto y es necesaria a tales efectos una normativa de rango primario, o resulta igualmente idónea una normativa de rango secundario o incluso únicamente una regulación administrativa de carácter general?
- d) En caso de respuesta afirmativa a [la letra c)], ¿incumbe al Estado rector del puerto indicar en el marco de la inspección, de forma precisa y específica, sobre la base de qué normativa nacional (identificada en el sentido de [la letra c)]) de rango legislativo, reglamentario o contenida en un acto administrativo de carácter general, ¿deben determinarse los requisitos o prescripciones técnicos de seguridad y de prevención de la contaminación marítima que el buque sujeto a [la inspección del Estado rector del puerto] debe cumplir para desarrollar la actividad SAR y qué actividades de corrección o rectificación se requieren exactamente para garantizar el cumplimiento de la citada normativa?
- e) En caso de inexistencia de una normativa del Estado rector del puerto o del Estado de abanderamiento de rango legislativo, reglamentario o contenida en un acto administrativo de carácter general, ¿puede indicar la Administración del Estado rector del puerto, en cada supuesto concreto, los requisitos o las prescripciones técnicos de

seguridad, de prevención de la contaminación marítima y de protección de la vida y del trabajo a bordo que el buque sujeto a inspección debe cumplir para desarrollar la actividad SAR?

- f) En caso de respuesta negativa a [las letras d) y e)], ¿puede considerarse *medio tempore* autorizada la actividad [de búsqueda y salvamento], a falta de indicaciones específicas del Estado de abanderamiento en tal ámbito, y, en consecuencia, no susceptible de ser prohibida mediante la adopción de la decisión de inmovilización si el buque sujeto a [la inspección del Estado rector del puerto] cumple los requisitos o las prescripciones anteriormente mencionados de otra categoría (en particular, de buque de carga), cuyo concreto cumplimiento haya sido confirmado por el Estado de abanderamiento?»

Procedimiento ante el Tribunal de Justicia

- 64 Mediante resolución del Presidente del Tribunal de Justicia de 2 de febrero de 2021, se acordó la acumulación de los asuntos C-14/21 y C-15/21 a efectos de las fases escrita y oral del procedimiento y de la resolución del Tribunal de Justicia.
- 65 Mediante sus resoluciones de remisión, el Tribunale Amministrativo Regionale per la Sicilia (Tribunal Regional de lo Contencioso-Administrativo de Sicilia) solicitó al Tribunal de Justicia que tramitara estos asuntos mediante el procedimiento acelerado previsto en el artículo 105 del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia. En apoyo de esta solicitud mencionó, en primer lugar, la importancia significativa, en particular durante los meses de verano, de las actividades de búsqueda y de salvamento de personas en peligro de desaparecer o en dificultad grave en el mar Mediterráneo, realizadas por organizaciones humanitarias por medio de buques como los del litigio principal; en segundo lugar, que varios de esos buques se hallaban sometidos, en la fecha en la que se presentaron las peticiones de decisión prejudicial que han dado lugar a los presentes asuntos, a medidas de inmovilización en puertos italianos y, en tercer lugar, la existencia de procedimientos judiciales pendientes ante órganos de lo contencioso-administrativo italianos contra algunas de esas medidas.
- 66 Mediante el auto de 25 de febrero de 2021, Sea Watch (C-14/21 y C-15/21, EU:C:2021:149), el Presidente del Tribunal de Justicia desestimó estas solicitudes por considerar que las circunstancias invocadas en apoyo de estas no justificaban, por sí mismas, que los presentes asuntos se tramitaran mediante el procedimiento acelerado, sin perjuicio de que el órgano jurisdiccional remitente pudiera adoptar, en la medida en que fuera preciso, las medidas cautelares necesarias para garantizar la plena eficacia de las resoluciones que debía dictar en los litigios principales.
- 67 No obstante, el Presidente del Tribunal de Justicia consideró que las circunstancias particulares de estos asuntos justificaban que el Tribunal de Justicia les diera prioridad, con arreglo al artículo 53, apartado 3, del Reglamento de Procedimiento.

Sobre las cuestiones prejudiciales

Primera cuestión prejudicial

- 68 Mediante su primera cuestión prejudicial, que versa sobre el ámbito de aplicación de la Directiva 2009/16, el órgano jurisdiccional remitente pregunta, en esencia, si esta Directiva debe interpretarse en el sentido de que es aplicable a buques que, pese a haber sido clasificados y certificados como buques de carga por el Estado de abanderamiento, son utilizados en la práctica por una organización humanitaria, de manera sistemática, para una actividad no comercial de búsqueda y de salvamento de personas en peligro de desaparecer o en dificultad grave en el mar (en lo sucesivo, «buques de asistencia humanitaria privados»). En caso de respuesta afirmativa, dicho órgano jurisdiccional también pregunta si la citada Directiva debe interpretarse en el sentido de que se opone a que una normativa nacional que lleva a cabo la transposición de dicha Directiva al Derecho interno limite su aplicabilidad solo a los buques que se utilicen para una actividad comercial.
- 69 A este respecto, procede señalar, en primer lugar, que el artículo 3 de la Directiva 2009/16 delimita el ámbito de aplicación de esta, de manera general y sin perjuicio de las disposiciones particulares relativas a determinadas categorías de buques, por referencia a dos series acumulativas de criterios relativos, la primera, a los buques a los que se aplica dicha Directiva y, la segunda, a las situaciones en las que tal Directiva les resulta aplicable.
- 70 Por lo que respecta, por una parte, a los buques comprendidos en el ámbito de aplicación de la Directiva 2009/16, el artículo 3, apartado 1, párrafo primero, de esta establece que se aplica a «todo buque», mientras que el propio término «buque» está definido en el artículo 2, punto 5, de esta misma Directiva como todo navío destinado a la navegación marítima al que, en primer lugar, le sea aplicable alguno de los convenios internacionales a que se refiere el punto 1 de dicho artículo 2, y, en segundo lugar, que enarbole un pabellón distinto del pabellón del Estado rector del puerto.
- 71 No obstante, el artículo 3, apartado 4, de la Directiva 2009/16 establece que quedan excluidos del ámbito de aplicación de esta los buques pesqueros, buques de guerra, unidades navales auxiliares, buques de madera de construcción primitiva, buques propiedad de los Estados utilizados con fines no comerciales y los yates de recreo no dedicados al comercio.
- 72 Dado que las diferentes categorías de buques excluidas de este modo constituyen otras tantas excepciones a la regla general enunciada en el artículo 3, apartado 1, párrafo primero, de la Directiva 2009/16, debe considerarse que tienen carácter taxativo e interpretarse de manera estricta.
- 73 De ello se deduce, en particular, que los términos «buques propiedad de los Estados utilizados con fines no comerciales» y «yates de recreo no dedicados al comercio», que figuran en el artículo 3, apartado 4, de la Directiva 2009/16, no pueden entenderse en el sentido de que incluyen, por analogía, buques que, como los que son objeto del litigio principal, se utilizan en la práctica para fines «no comerciales» o «no dedicados al comercio», sin ser, no obstante, «buques propiedad de los Estados» o «yates de recreo», en el sentido de esta disposición.
- 74 Cuando el buque de que se trata no está incluido en ninguna de las categorías taxativamente excluidas, en virtud del artículo 3, apartado 4, de la Directiva 2009/16, del ámbito de aplicación de esta, el hecho de que la actividad efectiva de ese buque no coincida con aquella para la que fue

clasificado y certificado en el Estado cuyo pabellón enarbola carece de incidencia sobre la aplicabilidad de dicha Directiva, como señaló, en esencia, el Abogado General en el punto 35 de sus conclusiones. También carece de relevancia que la actividad efectiva del citado buque sea o no comercial. Por último, carece igualmente de incidencia el hecho de que el transporte de personas a las que se ha prestado auxilio en el mar, como el que da lugar la actividad sistemática de búsqueda y de asistencia de que se trata en el litigio principal, sea o no asimilable a una actividad de transporte de pasajeros.

- 75 En lo que atañe, por otra parte, a las situaciones comprendidas en el ámbito de aplicación de la Directiva 2009/16, el artículo 3, apartado 1, párrafo primero, de esta precisa que se aplicará, en particular, a todo buque y a su tripulación «que haga escala en un puerto o fondeadero de un Estado miembro para una interfaz buque/puerto». Como se desprende del artículo 2, punto 6, de esta Directiva, tal actividad engloba cualquier forma de interacción que se produce cuando tal buque se ve afectado de manera directa e inmediata por actividades que suponen un movimiento de personas o mercancías o la prestación de servicios portuarios al buque.
- 76 Sin embargo, la Directiva 2009/16 no es únicamente aplicable en esa situación, como se desprende de su artículo 3, apartado 1, párrafo tercero, que se refiere a la posibilidad de que un Estado miembro realice la inspección de un buque que se encuentre en aguas de su jurisdicción.
- 77 Por tanto, de los apartados 69 a 76 de la presente sentencia se desprende que la Directiva 2009/16 debe interpretarse en el sentido de que es aplicable a todo buque que, como los buques del litigio principal, se encuentre en un puerto, en un fondeadero o en las aguas de la jurisdicción de un Estado miembro y enarbola el pabellón de otro Estado miembro o de un tercer Estado, sin estar comprendido en ninguna de las excepciones enumeradas en el artículo 3, apartado 4, de dicha Directiva (en lo sucesivo, «buques bajo la jurisdicción del Estado miembro rector del puerto»).
- 78 Esta interpretación de los términos de la Directiva 2009/16 es conforme con el objetivo perseguido por ella, que consiste, como se desprende de su artículo 1, en un mejor cumplimiento de la legislación internacional y de la Unión sobre seguridad marítima, protección marítima, protección del medio ambiente marino y condiciones de vida y de trabajo a bordo de los buques, mediante un dispositivo de control, de inspección y de inmovilización basado en criterios comunes y en un procedimiento uniforme aplicable, sin perjuicio de las excepciones expresamente previstas por el legislador de la Unión, a todos los buques bajo la jurisdicción del Estado miembro rector del puerto.
- 79 Esta interpretación es, por añadidura, coherente con el artículo 80 CE, apartado 2, actualmente artículo 100 TFUE, apartado 2, que constituye la base jurídica de la Directiva 2009/16. En efecto, este precepto permite al legislador de la Unión adoptar disposiciones generales para mejorar la seguridad del transporte marítimo y, por ende, de la navegación marítima (véase, en este sentido, la sentencia de 23 de octubre de 2007, Comisión/Consejo, C-440/05, EU:C:2007:625, apartados 58 y 59 y jurisprudencia citada), sin que estas deban limitarse a los buques que se destinen o que, en la práctica, se utilicen para una actividad comercial o de mercado.
- 80 Habida cuenta de todos estos elementos, procede considerar que, cuando concurren los requisitos mencionados en el apartado 77 de la presente sentencia, la Directiva 2009/16 es aplicable a buques de asistencia humanitaria privados.

- 81 En segundo lugar, de la Directiva 2009/16 se desprende claramente que en el dispositivo de control, inspección e inmovilización previsto en sus artículos 11 a 13 y 19 están comprendidos todos los buques contemplados en su artículo 3, apartado 1.
- 82 Por consiguiente, las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas que los Estados miembros están obligados a adoptar, con arreglo a la Directiva 2009/16, para adecuar su Derecho interno a esta última, deben establecer que el ámbito de aplicación de ese dispositivo engloba a todos esos buques, incluidos los mencionados en el apartado 80 de la presente sentencia, de modo que la citada Directiva se opone a que tales disposiciones limiten su aplicabilidad solo a los buques que se utilizan para una actividad comercial.
- 83 Habida cuenta de las dudas del órgano jurisdiccional remitente expuestas en los apartados 55 y 68 de la presente sentencia, procede añadir que, como se desprende de la jurisprudencia consolidada del Tribunal de Justicia, el principio de primacía del Derecho de la Unión impone a todos los órganos e instituciones de los Estados miembros la obligación de garantizar la plena eficacia de ese Derecho y, más concretamente, a los órganos jurisdiccionales nacionales la obligación de interpretar, en la medida de lo posible, su Derecho interno de manera conforme con dicho Derecho. Este principio exige tomar en consideración la totalidad del Derecho interno y aplicar los métodos de interpretación reconocidos por este, a fin de garantizar la plena efectividad del acto de la Unión de que se trate en un determinado caso y alcanzar una solución conforme con el objetivo perseguido por este (véase, en este sentido, la sentencia de 24 de junio de 2019, *Popławski*, C-573/17, EU:C:2019:530, apartados 53, 54, 57 y 77).
- 84 No obstante, dicho principio tiene determinados límites. En particular, no puede servir de base para una interpretación *contra legem* del Derecho nacional (véase, en este sentido, la sentencia de 24 de junio de 2019, *Popławski*, C-573/17, EU:C:2019:530, apartados 74 y 76 y jurisprudencia citada).
- 85 En el caso de autos, corresponde al órgano jurisdiccional remitente interpretar, en la medida de lo posible, la normativa nacional que garantiza la transposición de las disposiciones que determinan el ámbito de aplicación de la Directiva 2009/16 y, en particular, del dispositivo de control, inspección e inmovilización previsto en los artículos 11 a 13 y 19 de dicha Directiva, de manera conforme con esas disposiciones, teniendo en cuenta la totalidad del Derecho interno y aplicando los métodos de interpretación reconocidos por este, lo que consideran posible algunos de los interesados que han participado en el procedimiento ante el Tribunal de Justicia.
- 86 Habida cuenta del conjunto de consideraciones anteriores, procede responder a la primera cuestión prejudicial que la Directiva 2009/16 debe interpretarse en el sentido de que
- se aplica a buques que, pese a haber sido clasificados y certificados como buques de carga por el Estado de abanderamiento, son utilizados en la práctica por una organización humanitaria, de manera sistemática, para una actividad no comercial de búsqueda y de salvamento de personas en peligro de desaparecer o en dificultad grave en el mar, y
 - se opone a que una normativa nacional que garantiza la transposición de dicha Directiva al Derecho interno limite su aplicabilidad solo a los buques que se utilizan para una actividad comercial.

Cuestiones prejudiciales segunda a quinta

Observaciones preliminares

- 87 Las cuestiones prejudiciales segunda a quinta versan sobre los requisitos de aplicación del dispositivo de control, inspección e inmovilización previsto en los artículos 11 a 13 y 19 de la Directiva 2009/16 respecto de los buques bajo la jurisdicción del Estado miembro rector del puerto y, más concretamente, los buques de asistencia humanitaria privados.
- 88 Como se ha señalado en el apartado 78 de la presente sentencia, esta Directiva tiene por objeto un mejor cumplimiento de la legislación internacional y de la Unión sobre seguridad marítima, protección marítima, protección del medio ambiente marino y condiciones de vida y de trabajo a bordo.
- 89 Con esa finalidad, la citada Directiva persigue, más concretamente, permitir que la Unión y los Estados miembros se aseguren de que los buques bajo la jurisdicción del Estado miembro rector del puerto cumplen las disposiciones de los convenios internacionales enumerados en su artículo 2, punto 1. Entre ellos figura el Convenio para la Seguridad de la Vida Humana en el Mar, del que son Partes todos los Estados miembros de la Unión, pero no la Unión, tal como se indica en el apartado 17 de la presente sentencia.
- 90 A este respecto, es preciso recordar, por un lado, que, aunque la Unión no sea parte de un acuerdo internacional y no esté, por tanto, vinculada por él, de la jurisprudencia consolidada del Tribunal de Justicia se desprende que tal acuerdo puede tenerse en cuenta en la interpretación de las disposiciones de Derecho derivado que entren en el ámbito de aplicación de ese acuerdo, en el caso de que todos los Estados miembros sean Partes contratantes en él (sentencias de 3 de junio de 2008, Intertanko y otros, C-308/06, EU:C:2008:312, apartados 47 a 52; de 23 de enero de 2014, Manzi y Compagnia Naviera Orchestra, C-537/11, EU:C:2014:19, apartado 45, y de 11 de julio de 2018, Bosphorus Queen Shipping, C-15/17, EU:C:2018:557, apartado 45).
- 91 En los casos de autos, procede, a la hora de interpretar la Directiva 2009/16, tener en cuenta el Convenio para la Seguridad de la Vida Humana en el Mar, en el que todos los Estados miembros son Partes contratantes. En efecto, esta Directiva expresa la opción del legislador de la Unión por un mejor cumplimiento de las disposiciones de ese Convenio en el seno de la Unión, aun cuando esta última no sea, como tal, parte en él. Además, el objetivo que el legislador de la Unión persiguió con la adopción de la citada Directiva —recordado en el apartado 89 de la presente sentencia— se ha traducido, en esencia, en la reproducción en algunos de sus anexos de una parte de las reglas que figuran en el Protocolo que acompaña a dicho Convenio.
- 92 Por otra parte, de reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia se desprende que las disposiciones del Derecho derivado de la Unión deben interpretarse, en la medida de lo posible, de conformidad tanto con los convenios internacionales que vinculan a la Unión como con las normas y con los principios pertinentes de Derecho internacional general, que deben ser respetados por la Unión cuando ejerce sus competencias adoptando tales disposiciones (véanse, en este sentido, las sentencias de 3 de septiembre de 2008, Kadi y Al Barakaat International Foundation/Consejo y Comisión, C-402/05 P y C-415/05 P, EU:C:2008:461, apartado 291, y de 27 de febrero de 2018, Western Sahara Campaign UK, C-266/16, EU:C:2018:118, apartados 43 a 47).

- 93 Habida cuenta del objetivo y del contenido de la Directiva 2009/16, en los casos de autos esta debe interpretarse teniendo en cuenta no solo el Convenio para la Seguridad de la Vida Humana en el Mar, sino también la Convención sobre el Derecho del Mar.
- 94 En efecto, como se ha indicado en el apartado 3 de la presente sentencia, la Convención sobre el Derecho del Mar fue firmada por la Unión, de modo que vincula a esta y sus estipulaciones forman parte integrante de su ordenamiento jurídico. Por otra parte, dentro de ese ordenamiento jurídico dicha Convención disfruta de primacía sobre los actos de Derecho derivado de la Unión, aunque estos últimos deben interpretarse, en la medida de lo posible, de conformidad con las estipulaciones de aquella (véanse, en este sentido, las sentencias de 30 de mayo de 2006, Comisión/Irlanda, C-459/03, EU:C:2006:345, apartado 82; de 3 de junio de 2008, Intertanko y otros, C-308/06, EU:C:2008:312, apartados 42 y 53, y de 11 de julio de 2018, Bosphorus Queen Shipping, C-15/17, EU:C:2018:557, apartado 44).
- 95 A este respecto, son pertinentes dos series de consideraciones para responder a las cuestiones prejudiciales segunda a quinta.
- 96 En primer lugar, la Convención sobre el Derecho del Mar tiene como objetivo principal codificar y desarrollar reglas de Derecho internacional general relativas a la cooperación pacífica de la comunidad internacional en la exploración, la utilización y la explotación de los espacios marítimos. Para ello, determina el régimen jurídico de las distintas zonas marítimas que identifica, que comprenden, en particular, el mar territorial y la alta mar, fijando los límites materiales y espaciales de los derechos soberanos y de la jurisdicción de la que disponen los Estados en esas distintas zonas marítimas (véase, en este sentido, la sentencia de 3 de junio de 2008, Intertanko y otros, C-308/06, EU:C:2008:312, apartados 55, 57 y 58).
- 97 Este régimen jurídico pretende establecer un justo equilibrio entre los intereses respectivos y potencialmente opuestos de los Estados en su condición de Estado ribereño o de Estado de abanderamiento (véanse, en particular, las sentencias de 3 de junio de 2008, Intertanko y otros, C-308/06, EU:C:2008:312, apartado 58, y de 11 de julio de 2018, Bosphorus Queen Shipping, C-15/17, EU:C:2018:557, apartado 63).
- 98 Ese justo equilibrio se caracteriza, por una parte, por la competencia exclusiva reconocida a todo Estado, con arreglo al artículo 91 de la Convención sobre el Derecho del Mar, para establecer los requisitos necesarios para conceder su nacionalidad a los buques, así como para que estos últimos sean inscritos en un registro en su territorio y para que tengan el derecho de enarbolar su pabellón. El ejercicio de esta competencia se materializa, entre otros, en el hecho de que el Estado de abanderamiento clasifique y certifique los buques que enarbolan su pabellón o haga que estos sean clasificados y certificados por una organización reconocida a tal efecto, previa comprobación del cumplimiento, por parte de dichos buques, del conjunto de prescripciones establecidas en los convenios internacionales aplicables (véanse, en este sentido, las sentencias de 3 de junio de 2008, Intertanko y otros, C-308/06, EU:C:2008:312, apartado 59, y de 7 de mayo de 2020, Rina, C-641/18, EU:C:2020:349, apartados 43, 44 y 46).
- 99 Por otra parte, todo Estado dispone, con arreglo al artículo 92 de la Convención sobre el Derecho del Mar, de jurisdicción exclusiva sobre los buques que naveguen bajo su pabellón y se encuentren en alta mar. De ello se desprende, para el Estado de abanderamiento, una serie de obligaciones que, como resulta del artículo 94, apartados 1 a 3, de dicha Convención, incluyen el ejercicio efectivo de su jurisdicción y de su control sobre dichos buques, así como la adopción de todas las medidas necesarias para garantizar la seguridad marítima, en particular en lo que se refiere al

equipo, la navegabilidad, la formación y las condiciones de trabajo. Además, en virtud del apartado 4 de dicho artículo, el Estado de abanderamiento debe asegurarse, entre otras cosas, de que el capitán, los oficiales y, en lo que proceda, la tripulación conozcan plenamente y cumplan los reglamentos internacionales aplicables que se refieran a la seguridad de la vida en el mar.

- 100 De ello se deduce, en particular, que, en alta mar, un buque está exclusivamente sometido a la jurisdicción y a la ley del Estado de abanderamiento (sentencias de 24 de noviembre de 1992, Poulsen y Diva Navigation, C-286/90, EU:C:1992:453, apartado 22, y de 25 de febrero de 2016, Stroumpoulis y otros, C-292/14, EU:C:2016:116, apartado 59), en particular en lo que se refiere a la seguridad en el mar y a la protección de la vida humana en el mar. Con carácter más general, un buque que se encuentre en una zona marítima distinta de alta mar sigue estando sometido, en dicha zona, a la jurisdicción del Estado de abanderamiento (véase, en este sentido, la sentencia de 13 de junio de 2018, Deutscher Naturschutzring, C-683/16, EU:C:2018:433, apartados 53 y 54), si bien puede ser objeto de controles efectuados por el Estado que tiene soberanía o jurisdicción sobre dicha zona, dentro de los límites de las competencias y facultades de este.
- 101 El justo equilibrio entre los respectivos intereses de los Estados ribereños y de los Estados de abanderamiento se caracteriza, por otra parte, por el hecho de que la soberanía del Estado ribereño se extiende, como resulta del artículo 2, apartado 1, de la Convención sobre el Derecho del Mar, más allá de su territorio, incluidos sus puertos, y de sus aguas interiores (sentencias de 24 de noviembre de 1992, Poulsen y Diva Navigation, C-286/90, EU:C:1992:453, apartado 28, y de 25 de febrero de 2016, Stroumpoulis y otros, C-292/14, EU:C:2016:116, apartado 59), a la zona de mar adyacente a su territorio, designada con el nombre de «mar territorial».
- 102 El concepto de «Estado ribereño», en el sentido de la Convención sobre el Derecho del Mar, coincide parcialmente con el de «Estado rector del puerto», en el sentido de la Directiva 2009/16, el cual, aunque no esté formalmente definido por dicha Directiva, se refiere, a tenor de su artículo 3, apartado 1, párrafos primero, quinto y sexto, a cualquier Estado miembro de la Unión que disponga de un puerto de mar o de un puerto fluvial.
- 103 No obstante, la soberanía de que dispone el Estado ribereño sobre su mar territorial se entiende sin perjuicio de la obligación, impuesta a dicho Estado por el artículo 24, apartado 1, de la Convención sobre el Derecho del Mar, de no obstaculizar, salvo en los casos previstos en esta Convención, el derecho de paso inocente de los buques extranjeros por su mar territorial, entendiéndose por ello, en virtud de los artículos 17 y 18 de dicha Convención, el derecho a navegar por ese mar para dirigirse hacia las aguas interiores del Estado ribereño o para hacer escala en algún puerto de tal Estado, así como salir de ese puerto, de esas aguas o de ese mar (véase, en este sentido, la sentencia de 24 de noviembre de 1992, Poulsen y Diva Navigation, C-286/90, EU:C:1992:453, apartado 25).
- 104 Dicho esto, el Estado ribereño dispone de la facultad, en virtud del artículo 21, apartados 1 y 4, de la Convención sobre el Derecho del Mar, de dictar leyes y reglamentos sobre el paso inocente de buques extranjeros por su mar territorial, en particular sobre la seguridad de la navegación, que deberán ser observados por los buques que efectúen ese paso. Además, para ser considerado «inocente», ese paso debe responder a las características enunciadas en el artículo 19 de dicha Convención.
- 105 En segundo lugar, en su parte VII relativa a la alta mar, la Convención sobre el Derecho del Mar establece, en su artículo 98, apartado 1, un «deber de prestar auxilio», que tiene su origen en el Derecho consuetudinario del mar y, en virtud del cual, todo Estado exigirá al capitán de un

buque que enarbole su pabellón que, siempre que pueda hacerlo sin grave peligro para el buque, su tripulación o sus pasajeros y tenga una posibilidad razonable de hacerlo, preste auxilio a toda persona que se encuentre en peligro de desaparecer o en dificultad grave en el mar (en lo sucesivo, «deber de prestar auxilio en el mar»). Además, esta Convención precisa, en su artículo 18, apartado 2, que la circunstancia de que un buque haya prestado auxilio a tales personas puede dar lugar al paso de ese buque por el mar territorial de un Estado ribereño, incluida la detención y el fondeo en esa zona, si vienen impuestos.

- 106 De ello se desprende que el cumplimiento de ese deber de prestar auxilio en el mar tiene consecuencias jurídicas en las facultades respectivas de los Estados de abanderamiento y de los Estados ribereños en materia de control del cumplimiento de las normas de seguridad en el mar, tal como se han precisado en los apartados 99, 100, 103 y 104 de la presente sentencia.
- 107 A este respecto, a efectos de la interpretación de las disposiciones de la Directiva 2009/16, procede tomar en consideración, conforme a lo señalado en los apartados 90 y 91 de la presente sentencia, el artículo IV, letra b), del Convenio para la Seguridad de la Vida Humana en el Mar, según el cual las personas que se encuentren a bordo de un buque en un caso de fuerza mayor o a consecuencia de la obligación impuesta al capitán de transportar náufragos u otras personas, no serán tenidas en cuenta cuando se trate de determinar si a ese buque le son de aplicación las disposiciones del citado Convenio.
- 108 De ello se deduce que, en el supuesto de que el capitán de un buque que enarbole pabellón de un Estado parte en el Convenio para la Seguridad de la Vida Humana en el Mar haya cumplido el deber de prestar auxilio en el mar contemplado en el apartado 105 de la presente sentencia, ni el Estado ribereño, que también es parte en dicho Convenio, ni, por lo demás, el Estado de abanderamiento, pueden hacer uso de sus facultades respectivas de control del cumplimiento de las normas de seguridad marítima, según tales facultades han quedado precisadas en los apartados 99, 100, 103 y 104 de la presente sentencia, con el fin de comprobar si la presencia a bordo de esas personas puede llevar a que el buque en cuestión infrinja cualquier disposición del citado Convenio.
- 109 Las cuestiones prejudiciales segunda a quinta planteadas por el órgano jurisdiccional remitente habrán de responderse teniendo en cuenta estas consideraciones.

Segunda cuestión prejudicial

- 110 Mediante su segunda cuestión prejudicial, el órgano jurisdiccional remitente pregunta, en esencia, si el artículo 11, letra b), de la Directiva 2009/16, en relación con el anexo I, parte II, de esta Directiva, debe interpretarse en el sentido de que el uso de buques de carga para una actividad sistemática de búsqueda y de salvamento de personas en peligro de desaparecer o en dificultad grave en el mar puede considerarse, por el hecho de que lleva a esos buques a transportar un número de personas que no guarda relación alguna con sus capacidades de transporte según resultan de su clasificación y de sus certificados de equipamiento, como un factor que justifica someter a tales buques a una inspección adicional.
- 111 Tal como se ha señalado en los apartados 78 y 81 de la presente sentencia, el artículo 11 de la Directiva 2009/16 forma parte de un dispositivo general de control, inspección e inmovilización que puede aplicarse, salvo excepciones, a todos los buques bajo la jurisdicción del Estado

miembro rector del puerto, en aras de un mejor cumplimiento de la legislación internacional y de la Unión sobre seguridad marítima, protección marítima, protección del medio ambiente marino y condiciones de vida y de trabajo a bordo.

- 112 A tal efecto, dicho artículo, en relación con el artículo 12 de la Directiva 2009/16, obliga a los Estados miembros que tengan la condición de Estado rector del puerto a someter a esos buques tanto a inspecciones periódicas, que deben organizarse a intervalos predeterminados en función de su perfil de riesgo, como a inspecciones adicionales, con independencia del intervalo transcurrido desde su última inspección periódica. El citado artículo 11 también precisa, en su letra b), que dichos Estados miembros están obligados a proceder a inspecciones adicionales de los buques a los que se apliquen los «factores imperiosos» enumerados en el anexo I, parte II, sección 2A, de dicha Directiva y que disponen de la facultad de recurrir a tales inspecciones en relación con aquellos buques a los que se apliquen los «factores inesperados» enumerados en el anexo I, parte II, sección 2B, de la misma Directiva.
- 113 En los casos de autos, de los fundamentos de las resoluciones de remisión, resumidos en los apartados 48, 56 y 57 de la presente sentencia, se desprende que, al tiempo que estimaron que los buques de que se trata en el litigio principal «realiza[ban] una actividad de asistencia a los migrantes en el mar pese a no disponer del certificado necesario para tal servicio», las autoridades competentes concluyeron, en definitiva, que existía un conjunto de deficiencias técnicas y operativas, algunas de las cuales debían considerarse «separada o conjuntamente, claramente peligrosas para la seguridad, la salud o el medio ambiente». De tales fundamentos también se desprende que, según el órgano jurisdiccional remitente, esas deficiencias tienen que ver, en su conjunto, con la inadecuación manifiesta entre el número de personas que pueden ser transportadas por dichos buques en virtud de sus respectivos certificados y el número de personas efectivamente transportadas durante las operaciones de salvamento de las que traen causa los litigios principales.
- 114 A falta de cualquier indicación, en las resoluciones de remisión, que permita vincular esta situación con un «factor imperioso», en el sentido de la sección 2A de la parte II del anexo I de la Directiva 2009/16, como la existencia de una medida de suspensión o de retirada de clase por razones de seguridad, de un informe o de una notificación, o incluso de una acusación de incumplir las disposiciones vigentes en materia de descarga de sustancias o efluentes peligrosos, la referida situación únicamente puede responder a un «factor inesperado», en el sentido de la sección 2B de la parte II de ese mismo anexo. De las resoluciones de remisión tampoco se desprende que las autoridades italianas hubieran adoptado las medidas impugnadas en el litigio principal a raíz de una comunicación, de un informe o de una denuncia sobre la seguridad de la navegación, el medio marino o las condiciones de vida y de trabajo a bordo, ni por razón del hecho de que los buques de Sea Watch ya hubieran sido objeto de inmovilización más de tres meses antes, ni a la vista de información de fuente fiable según la cual los parámetros de riesgo de dichos buques fueran diferentes de los declarados y, por ello, que su perfil de riesgo fuera mayor. Habida cuenta de estas circunstancias, en los casos de autos solo parece posible examinar tal situación a la luz del «factor inesperado» basado en el hecho de que dichos buques «hayan sido utilizados con peligro para las personas, los bienes o el medio ambiente», en el sentido del noveno guion de esa sección 2B, que es, por otra parte, el señalado por el órgano jurisdiccional remitente en sus resoluciones de remisión.

- 115 Para determinar si ese puede ser el caso, procede, conforme a reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia, interpretar la disposición en cuestión teniendo en cuenta no solo su tenor, sino también su contexto y los objetivos perseguidos por la normativa de la que forma parte (sentencias de 7 de junio de 2005, VEMW y otros, C-17/03, EU:C:2005:362, apartado 41, y de 21 de enero de 2021, Alemania/Esso Raffinage, C-471/18 P, EU:C:2021:48, apartado 81).
- 116 A este respecto es preciso señalar, en primer lugar, que de los propios términos del anexo I, parte II, sección 2B, noveno guion, de la Directiva 2009/16 se desprende que el factor inesperado contemplado por esta disposición solo puede aplicarse si se demuestra, en un caso determinado, que un buque ha sido utilizado con peligro para las personas, los bienes o el medio ambiente.
- 117 Pues bien, habida cuenta del contexto jurídico en el que se inserta dicha disposición, la utilización de buques de carga para una actividad sistemática de búsqueda y de salvamento de personas en peligro de desaparecer o en dificultad grave en el mar no puede considerarse, por el mero hecho de que lleve a esos buques a transportar un número de personas que no guarda relación alguna con sus capacidades tal como resultan de la clasificación y certificación de tales buques y, al margen de cualquier otra circunstancia, como un factor inesperado, en el sentido de dicho guion, que permita al Estado rector del puerto llevar a cabo una inspección adicional.
- 118 En efecto, tal interpretación sería contraria a las estipulaciones de la Convención sobre el Derecho del Mar, en la medida en que podría obstaculizar la aplicación efectiva del deber de prestar auxilio en el mar, consagrado en el artículo 98 de dicha Convención. Además, tampoco sería compatible con la letra b), del artículo IV del Convenio para la Seguridad de la Vida Humana en el Mar.
- 119 En cambio, el tenor literal del artículo 11, letra b), de la Directiva 2009/16, en relación con el anexo I, parte II, sección 2B, noveno guion, de dicha Directiva, no se opone, habida cuenta del carácter general de sus términos, a que en función de las circunstancias del caso pueda considerarse que buques que ejercen una actividad sistemática de búsqueda y de salvamento y se encuentran en un puerto o en aguas bajo la jurisdicción de un Estado miembro, después de haber entrado en esas aguas y una vez terminadas todas las operaciones de trasbordo o de desembarco de las personas a las que su respectivo capitán haya decidido prestar auxilio cuando estas se encontraban en peligro de desaparecer o en dificultad grave en el mar, han «sido utilizados con peligro para las personas, los bienes o el medio ambiente», tal como el Abogado General ha indicado en los puntos 43 y 46 de sus conclusiones. A este respecto, procede señalar que, al precisar que «será la autoridad competente quien decida si han de llevarse a cabo estas inspecciones adicionales según su criterio profesional», los artículos 11 y 13 y el anexo I, parte II, de dicha Directiva confieren a la autoridad competente del Estado miembro en cuestión un amplio margen de apreciación para determinar si tales circunstancias son constitutivas de un «factor inesperado» que justifique tal inspección.
- 120 Sin embargo, la decisión adoptada por esa autoridad debe igualmente estar motivada y, en cuanto al fondo, justificada tanto desde el punto de vista jurídico como fáctico. Para estar así justificada, esta decisión debe estar basada en indicios serios que puedan acreditar la existencia de un peligro para la salud, la seguridad, las condiciones de trabajo a bordo o el medio ambiente, a la vista de las prescripciones pertinentes del Derecho internacional y de la Unión y habida cuenta de las circunstancias en las que se produjo la utilización de que se trata. En el caso de autos, corresponde al órgano jurisdiccional remitente controlar el cumplimiento de estas exigencias. Entre los elementos que pueden tenerse en cuenta a efectos de dicho control figuran, en primer lugar, la actividad para la que se utiliza en la práctica el buque en cuestión; en segundo lugar, la eventual diferencia entre esa actividad y aquella para la que el buque fue certificado y equipado;

en tercer lugar, la frecuencia con la que se lleva a cabo dicha actividad y, en cuarto lugar, el equipamiento de ese buque en relación con el número no solo previsto, sino también efectivo, de personas a bordo.

- 121 Por lo que respecta a este último elemento, es preciso señalar que el carácter claramente insuficiente de los equipamientos de seguridad o de salvamento que se encuentran en el buque de que se trata, en relación con el número de personas que el buque puede tener que socorrer en ejercicio de una actividad sistemática de búsqueda y de auxilio, puede tener, por sí solo, un peso determinante para apreciar si dicho buque ha sido utilizado con peligro para las personas, los bienes o el medio ambiente. En cambio, el peso que haya de reconocerse, tanto individual como globalmente, a hechos como la insuficiencia de las instalaciones de tratamiento de las aguas residuales, la existencia de aseos y de duchas adicionales que desaguan directamente al mar o la falta de contabilización de las operaciones de salvamento en las horas de trabajo de la tripulación puede ser mayor o menor en cada caso concreto. En efecto, ese peso puede variar en función, en particular, de la frecuencia de la actividad efectiva del buque de que se trate, así como de la mayor o menor diferencia entre el número de personas efectivamente transportadas en operaciones de búsqueda y de salvamento en el mar y el número de personas que dicho buque puede acoger conforme a las certificaciones expedidas por el Estado de abanderamiento.
- 122 En segundo lugar, el contexto jurídico en el que se inscriben el artículo 11, letra b), y la sección 2B de la parte II del anexo I de la Directiva 2009/16 pone de manifiesto que el control de tal utilización y la inspección del buque en cuestión por el Estado rector del puerto pueden contribuir, en una situación así, al cumplimiento efectivo de las prescripciones de las normas de Derecho internacional pertinentes.
- 123 En efecto, por una parte, de la regla 11, letra a), que figura en el capítulo I, parte B, del anexo del Protocolo que acompaña al Convenio para la Seguridad de la Vida Humana en el Mar, se desprende que, tras haber sido visitado, clasificado y certificado bajo el control del Estado de abanderamiento, un buque debe ser mantenido, en todos los sentidos, a fin de garantizar que seguirá estando «en condiciones de hacerse a la mar sin peligro para él mismo ni para las personas que pueda haber a bordo». Por añadidura, de la regla 19, letras a) y b), del mismo capítulo resulta que esas condiciones de hacerse a la mar forman parte de los elementos que el Estado rector del puerto está facultado para controlar cuando un buque se encuentra en uno de sus puertos, en caso de que existan motivos evidentes para creer que tales condiciones no concurren. Por último, de forma más general, el artículo I, letra b), de dicho Convenio obliga a las Partes en él a tomar todas las medidas que se precisen para «garantizar que, desde el punto de vista de la seguridad de la vida humana, todo buque será idóneo para el servicio a que se le destine».
- 124 Por otra parte, según se ha recordado en el apartado 107 de la presente sentencia, del artículo IV, letra b), del Convenio para la Seguridad de la Vida Humana en el Mar se desprende que, como tal, la presencia de personas a bordo de un buque debido a un caso de fuerza mayor o al cumplimiento, por parte del capitán de dicho buque, del deber de prestar auxilio en el mar que le incumbe no puede tenerse en cuenta a efectos de la comprobación del cumplimiento, por dicho buque, de las disposiciones de ese Convenio. No obstante, es igualmente cierto que, conforme al artículo 98, apartado 1, de la Convención sobre el Derecho del Mar, ese deber, tal como se ha señalado en el apartado 105 de esta sentencia, se cumplirá «siempre que pueda hacer[se] sin grave peligro para el buque, su tripulación o sus pasajeros».

- 125 En tercer y último lugar, la interpretación que figura en los apartados 119 a 124 de la presente sentencia es coherente con el objetivo perseguido por la Directiva 2009/16, tal como está precisado en los apartados 78, 88 y 89 de la presente sentencia, en la medida en que es precisamente ese objetivo el que llevó al legislador de la Unión a confiar a los Estados miembros, en calidad de Estados rectores del puerto, la responsabilidad de garantizar un «segundo nivel de defensa» frente a los «buques deficientes», como complemento de la responsabilidad en la materia que corresponde «ante todo» a los Estados de abanderamiento, tal como se desprende del considerando 6 de la citada Directiva.
- 126 Habida cuenta de todas las consideraciones anteriores, procede responder a la segunda cuestión prejudicial que el artículo 11, letra b), de la Directiva 2009/16, en relación con el anexo I, parte II, de esta Directiva, debe interpretarse en el sentido de que el Estado rector del puerto puede someter a una inspección adicional a los buques que ejercen una actividad sistemática de búsqueda y de salvamento y se encuentran en alguno de sus puertos o en las aguas bajo su jurisdicción, tras haber entrado en esas aguas y una vez terminadas todas las operaciones de trasbordo o de desembarco de las personas a las que su respectivo capitán haya decidido prestar auxilio, cuando ese Estado haya acreditado, sobre la base de elementos jurídicos y fácticos detallados, que existían indicios serios que podían demostrar un peligro para la salud, la seguridad, las condiciones de trabajo a bordo o el medio ambiente, teniendo en cuenta las circunstancias de utilización de tales buques.

Cuestiones prejudiciales tercera y cuarta

- 127 Mediante sus cuestiones prejudiciales tercera y cuarta, el órgano jurisdiccional remitente pregunta, en esencia, si el artículo 13 de la Directiva 2009/16 debe interpretarse en el sentido de que el Estado rector del puerto tiene la facultad, con motivo de inspecciones más detalladas organizadas en virtud de ese artículo, por un lado, de tener en cuenta el hecho de que los buques que han sido clasificados y certificados como buques de carga por el Estado de abanderamiento se utilizan, en la práctica, para una actividad sistemática de búsqueda y de salvamento de personas en peligro de desaparecer o en dificultad grave en el mar y, por otro, de exigir la prueba de que esos buques disponen de certificados distintos de los emitidos por el Estado de abanderamiento o de que cumplen las prescripciones aplicables a otra clasificación.
- 128 A este respecto, el artículo 13 de la Directiva 2009/16 obliga a los Estados miembros a asegurarse de que los buques que sean seleccionados para una inspección de conformidad con el artículo 12 de esa misma Directiva sean objeto de una inspección inicial o de una inspección más detallada. Ese artículo 13 precisa, en su punto 1, que la inspección inicial de un buque debe tener por objeto, como mínimo, comprobar los certificados que deben encontrarse a bordo conforme al Derecho de la Unión y a los Convenios internacionales en materia de seguridad y protección, así como cerciorarse del estado general del buque de que se trate. Dicho artículo también establece, en su punto 3, que se llevará a cabo una inspección más detallada, que comprenderá la comprobación detenida del cumplimiento a bordo de los requisitos de explotación, «siempre que existan motivos fundados, tras la inspección inicial, para estimar que las condiciones del buque o de su equipo o tripulación incumplen sustancialmente las prescripciones aplicables de un Convenio». Por último, el mismo artículo remite, en relación con ejemplos de tales motivos fundados, al anexo V de dicha Directiva.

- 129 Este anexo V incluye, en particular, en la lista de ejemplos evidentes que justifican una inspección más detallada, los «buques definidos en el anexo I, parte II, secciones 2A y 2B», de la Directiva 2009/16, a saber, los que se caracterizan por la presencia de alguno de los factores imperiosos o inesperados mencionados, respectivamente, en la sección 2A y en la sección 2B.
- 130 Habida cuenta de estas disposiciones, procede señalar, en primer lugar, que la facultad de organizar una inspección más detallada prevista en el artículo 13, punto 3, de la Directiva 2009/16 concreta la obligación o la facultad de los Estados miembros que tienen la condición de Estados rectores del puerto de proceder, en virtud de los artículos 11 y 12 de esta Directiva, a la inspección adicional de los buques sometidos a su jurisdicción, en las situaciones contempladas en el apartado 112 de la presente sentencia. En consecuencia, como toda inspección adicional, tal inspección más detallada solo puede organizarse, tratándose de buques de asistencia humanitaria privados que realizan una actividad sistemática de búsqueda y de salvamento, al término de las operaciones decididas por el capitán del buque de que se trate, como se indica en el apartado 119 de la presente sentencia.
- 131 En segundo lugar, del claro tenor del artículo 13 de la Directiva 2009/16 se desprende que el ejercicio de esta facultad de inspección más detallada presupone, por una parte, que el Estado rector del puerto ha llevado a cabo una inspección inicial con arreglo al punto 1 de dicho artículo y, por otra parte, que al término de esta consideró que existían «motivos fundados, [...] para estimar que las condiciones del buque o de su equipo o tripulación incumpl[ía]n sustancialmente las prescripciones aplicables de un Convenio.» Como se desprende del apartado 114 de la presente sentencia, uno de esos motivos lo constituye el hecho de que un buque haya sido utilizado con peligro para las personas, los bienes o el medio ambiente.
- 132 De ello resulta que la inspección más detallada de un buque tiene necesariamente por objeto permitir al Estado rector del puerto llevar a cabo un control de dicho buque que es más amplio a la vez que más exhaustivo que el que se llevó a cabo en el marco de la inspección inicial. Por lo tanto, tal como se desprende del artículo 13, punto 3, de la Directiva 2009/16, en relación con su artículo 2, punto 12, que define la «inspección más detallada», este control puede tener por objeto «lo que se refiere a la construcción del buque, equipamiento, dotación de personal, condiciones de vida y de trabajo y cumplimiento de los procedimientos de explotación del buque».
- 133 De ello se deduce que, en el caso de que se lleve a cabo una inspección más detallada porque existan motivos fundados para creer que un buque ha sido «utilizado con peligro para las personas, los bienes o el medio ambiente», el Estado rector del puerto puede tener en cuenta todos esos elementos para apreciar la existencia de tal peligro, habida cuenta de las prescripciones de los convenios internacionales aplicables.
- 134 Entre esos elementos figuran, como se ha señalado en los apartados 120 y 121 de la presente sentencia, la actividad para la que se utiliza el buque de que se trata en la práctica, la eventual diferencia entre esa actividad y aquella para la que el buque fue certificado y equipado, la frecuencia con la que se lleva a cabo esa actividad y las consecuencias que de ello se derivan en cuanto a las condiciones de utilización de dicho buque, habida cuenta, en particular, de los equipamientos de que está dotado.
- 135 Por consiguiente, puede tenerse en cuenta, en particular, la circunstancia de que determinados buques se utilizan, en la práctica, para una actividad sistemática de búsqueda y de salvamento de personas en peligro de desaparecer o en dificultad grave en el mar, pese a estar clasificados y certificados como buques de carga por el Estado de abanderamiento. Sin embargo, corresponde

al Estado rector del puerto poner de manifiesto elementos jurídicos y fácticos detallados que puedan demostrar las razones por las que esta circunstancia genera, por sí sola o junto con otros elementos, un peligro para la salud, la seguridad, las condiciones de trabajo a bordo o el medio ambiente.

- 136 En tercer y último lugar, los elementos de carácter contextual y teleológico expuestos en los apartados 123 a 125 de la presente sentencia ponen de manifiesto que tal interpretación es conforme con las normas de Derecho internacional en las que se inserta la Directiva 2009/16 y cuya eficacia pretende reforzar.
- 137 En efecto, el hecho de supeditar el control que puede efectuar el Estado rector del puerto a la existencia de motivos fundados para estimar que un buque o su equipo incumple la norma según la cual debe seguir estando, en todos los sentidos, en condiciones de hacerse a la mar sin peligro para él mismo ni para las personas que pueda haber a bordo es conforme con las normas de Derecho internacional que regulan el reparto de competencias entre ese Estado y el Estado de abanderamiento.
- 138 En cambio, un control que obviara este reparto de competencias, como el hecho de que el Estado rector del puerto exigiera que los buques que son objeto de una inspección más detallada dispusieran de certificados distintos de los expedidos por el Estado de abanderamiento o de que cumplieran todas las prescripciones aplicables a los buques comprendidos en otra clasificación, sería contrario no solo a las normas pertinentes del Derecho internacional, como se desprende de los apartados 98 a 100 de la presente sentencia, sino también a la Directiva 2009/16. En efecto, tal control equivaldría, en definitiva, a cuestionar el modo en el que el Estado de abanderamiento ejerció su competencia en materia de atribución de su nacionalidad a los buques, así como de clasificación y certificación de estos.
- 139 Habida cuenta de todas las consideraciones anteriores, procede responder a las cuestiones prejudiciales tercera y cuarta que el artículo 13 de la Directiva 2009/16 debe interpretarse en el sentido de que el Estado rector del puerto tiene la facultad, con motivo de inspecciones más detalladas organizadas en virtud de este artículo, de tener en cuenta el hecho de que los buques que han sido clasificados y certificados como buques de carga por el Estado de abanderamiento se utilizan, en la práctica, para una actividad sistemática de búsqueda y de salvamento de personas en peligro de desaparecer o en dificultad grave en el mar, en el marco de un control destinado a apreciar, sobre la base de elementos jurídicos y fácticos detallados, la existencia de un peligro para las personas, los bienes y el medio ambiente, habida cuenta de las condiciones de utilización de esos buques. En cambio, el Estado rector del puerto no está facultado para exigir la prueba de que dichos buques disponen de certificados distintos de los expedidos por el Estado de abanderamiento ni de que cumplen todas las prescripciones aplicables a otra clasificación.

Quinta cuestión prejudicial

- 140 Mediante su quinta cuestión prejudicial, el órgano jurisdiccional remitente pregunta, en esencia, si el artículo 19 de la Directiva 2009/16 debe interpretarse en el sentido de que, en el supuesto de que se acredite que buques que se utilizan, en la práctica, para una actividad sistemática de búsqueda y de salvamento de personas en peligro de desaparecer o en dificultad grave en el mar, pese a estar clasificados y certificados como buques de carga por un Estado miembro que tiene la condición de Estado de abanderamiento, han sido utilizados con peligro para las personas, los bienes o el medio ambiente, el Estado miembro que tiene la condición de Estado rector del puerto puede supeditar la ausencia de inmovilización de esos buques o el levantamiento de tal inmovilización al requisito

de que estos dispongan de certificados adaptados a esa actividad y respeten las prescripciones correspondientes o, en su defecto, a la exigencia de que respeten determinadas medidas correctoras en materia de seguridad, de prevención de la contaminación y de condiciones de vida y de trabajo a bordo.

- 141 A este respecto procede señalar, en primer lugar, que el artículo 19 de la Directiva 2009/16 establece, en su apartado 1, que deberán rectificarse de acuerdo con los convenios internacionales y a satisfacción de las autoridades competentes del Estado rector del puerto cuantas deficiencias confirme o manifieste la inspección a la que se haya procedido.
- 142 Este artículo también establece, en su apartado 2, que, cuando tales deficiencias sean manifiestamente peligrosas para la seguridad, la salud o el medio ambiente, esa autoridad procederá a inmovilizar el buque de que se trate, o a detener la operación en la cual se hayan observado las deficiencias, y añade a continuación que no se levantará la inmovilización ni la detención de una operación hasta que desaparezca el peligro o hasta que dicha autoridad decida que, bajo determinadas condiciones, el buque puede hacerse a la mar o continuar la operación interrumpida sin riesgo para la seguridad y la salud de los pasajeros y tripulación ni para otros buques, y sin que ello suponga una amenaza inaceptable para el medio marino.
- 143 Además, el citado artículo dispone, en su apartado 3, que, en el ejercicio de su criterio profesional sobre la oportunidad de inmovilizar o no un buque, la autoridad competente del Estado rector del puerto aplicará los criterios enunciados en el anexo X. Este anexo precisa, en su punto 2, que tal ejercicio obliga a comprobar, en particular, si es posible «abandonar el buque inmediatamente y en condiciones de seguridad y efectuar operaciones de salvamento durante el viaje», a «impedir la contaminación del medio ambiente durante el viaje» y a «proporcionar condiciones adecuadas en materia de seguridad y salud durante el viaje». Además, dicho anexo incluye en la lista no exhaustiva de deficiencias que pueden justificar, por sí mismas, la inmovilización del buque en cuestión, entre otras, la «inexistencia, capacidad insuficiente o deterioro grave de los dispositivos individuales de salvamento, embarcaciones de supervivencia y medios de puesta a flote», así como la infracción grave o recurrente de las condiciones de vida y de trabajo de los marinos a bordo.
- 144 Del tenor y de la sistemática de estas distintas disposiciones se desprende claramente que, si bien el Estado rector del puerto está obligado a cerciorarse de que todas las deficiencias que han sido confirmadas o puestas de manifiesto por una inspección llevada a cabo en virtud de los artículos 11 a 13 de la Directiva 2009/16, en particular las relativas a los equipos de seguridad a bordo, han sido o serán rectificadas de conformidad con los convenios internacionales cuya efectividad pretende reforzar esta Directiva, solo puede inmovilizar un buque cuando esas deficiencias supongan un riesgo manifiesto para la seguridad, la salud o el medio ambiente.
- 145 De ese tenor y sistemática también resulta que tal inmovilización no puede levantarse hasta que no desaparezca el peligro, o hasta que la autoridad competente del Estado rector del puerto decida que, bajo determinadas condiciones, el buque puede hacerse a la mar o continuar la operación interrumpida sin riesgo para la seguridad y la salud de los pasajeros y tripulación ni para otros buques, y sin que ello suponga una amenaza inaceptable para el medio marino.
- 146 Esta interpretación también se desprende del concepto de «inmovilización», tal como se define en el artículo 2, punto 15, de la Directiva 2009/16, que precisa que se entiende como tal la prohibición oficial de que un buque se haga a la mar debido a la comprobación de deficiencias que, aisladamente o en conjunto, hacen que el buque no esté en condiciones de navegar, así como del considerando 23 de esta Directiva, según el cual «procede inmovilizar los buques que deban

someterse a medidas correctoras cuando los incumplimientos observados sean claramente peligrosos para la seguridad, la salud o el medio ambiente, hasta que se hayan rectificado dichas carencias.»

- 147 De ello se deduce que no puede ordenarse tal inmovilización por el mero hecho de que una inspección realizada en virtud de los artículos 11 a 13 de la Directiva 2009/16 haya permitido al Estado rector del puerto comprobar, de manera precisa, que un buque ha sido utilizado con peligro para las personas, los bienes o el medio ambiente. En efecto, es preciso que dicho Estado también compruebe, en un determinado caso, por un lado, que tal peligro o riesgo futuro presenta carácter manifiesto y, por otro, que las deficiencias que lo provocan, aisladamente o en conjunto, hacen que el buque en cuestión no esté en condiciones de navegar.
- 148 Por su parte, esta última exigencia debe interpretarse a la luz de la norma recordada en los apartados 123, 124 y 137 de la presente sentencia, según la cual todo buque debe ser idóneo para el servicio al que se le destine, desde el punto de vista de la seguridad marítima, así como para hacerse a la mar sin peligro para él mismo ni para las personas que pueda haber a bordo. Por lo tanto, la citada exigencia debe entenderse en el sentido de que no hace referencia a una imposibilidad absoluta de que el buque navegue, sino, más ampliamente, a la imposibilidad de que dicho buque navegue, habida cuenta, en particular, de su actividad declarada y de su actividad efectiva, en condiciones aptas para garantizar la seguridad en el mar para las personas, los bienes y el medio ambiente. Por lo demás, esta situación se corresponde con aquella en la que la regla 19, letra c), del capítulo I, parte B, del anexo al Protocolo que acompaña al Convenio para la Seguridad de la Vida Humana en el Mar autoriza al Estado en cuyo puerto se encuentra un buque a adoptar las medidas necesarias para que este no navegue. Por lo tanto, la Directiva 2009/16 reproduce en este punto, en esencia, esa regla.
- 149 En el caso de autos, corresponde al órgano jurisdiccional remitente verificar que las autoridades competentes del Estado rector del puerto cumplieran las exigencias establecidas en los dos apartados anteriores cuando ordenaron la inmovilización de los buques de que se trata en el litigio principal.
- 150 Por lo que se refiere, en segundo lugar, a las medidas correctoras que tales autoridades están facultadas para imponer en caso de que hayan acreditado la existencia de incumplimientos que presenten claramente un peligro o un riesgo manifiesto para la seguridad, la salud o el medio ambiente y que hagan, aisladamente o en conjunto, que el buque no esté en condiciones de navegar, debe recordarse, en primer lugar, que las normas de Derecho internacional en las que se inscribe la Directiva 2009/16 y cuya eficacia pretende garantizar se oponen a que esta Directiva sea interpretada en el sentido de que el Estado miembro que, en virtud del artículo 3, apartado 1, de la citada Directiva, tiene la condición de Estado rector del puerto puede exigir que buques bajo su jurisdicción dispongan de certificados distintos de los que emitió en su favor el Estado de abanderamiento o que respeten el conjunto de exigencias aplicables a los buques pertenecientes a otra clasificación distinta de la suya, tal como se ha expuesto en el anterior apartado 138 de la presente sentencia.
- 151 De ello se deduce que el Estado rector del puerto no puede supeditar a tales exigencias la ausencia de inmovilización de esos buques o el levantamiento de dicha inmovilización.
- 152 Preciado lo anterior, procede señalar, a continuación, que el artículo 19, apartado 2, de la Directiva 2009/16, interpretado a la luz del considerando 23 de esta, permite al Estado rector del puerto adoptar las medidas correctoras que considere necesarias y a cuyo cumplimiento esté

- supeditada la posibilidad de que el buque inmovilizado abandone el puerto o continúe la operación interrumpida. De esta disposición se desprende igualmente que tales medidas correctoras deben tener por objeto garantizar que el buque pueda abandonar el puerto o continuar la operación interrumpida sin riesgo para la seguridad y la salud de los pasajeros y tripulación ni para otros buques, y sin que ello suponga una amenaza inaceptable para el medio marino.
- 153 Las medidas correctoras que pueden ser adoptadas de este modo en un determinado caso dependen necesariamente de las circunstancias fácticas y de las razones jurídicas que han justificado las inspecciones adicionales y más detalladas, así como a la inmovilización del buque de que se trate. No obstante, deben ser, en todo caso, no solo adecuadas y necesarias para subsanar las deficiencias que presenten claramente un riesgo para la seguridad, la salud o el medio ambiente y que hagan que el buque no esté en condiciones de navegar, las cuales justificaron tal inmovilización, sino también proporcionadas a ese fin, extremo que corresponde acreditar a la autoridad competente, bajo el control del órgano jurisdiccional nacional competente y teniendo en cuenta, en particular, las consideraciones expuestas en el apartado 121 de la presente sentencia.
- 154 Por último, tanto del artículo 19, apartado 6, de la Directiva 2009/16 como del artículo 21, apartados 1, 3 y 5, de esta y de las normas de Derecho internacional a la luz de las cuales deben interpretarse estas disposiciones se desprende que, antes de determinar las medidas correctoras que pretende imponer, el Estado rector del puerto debe informar por escrito al Estado de abanderamiento de las circunstancias y de las razones que hayan dado lugar a la inspección e inmovilización de un buque que enarbole su pabellón, comunicándole el informe o informes elaborados al término de dicha inspección. Esta exigencia se aplica cualquiera que sea el Estado de abanderamiento y, por tanto, con independencia de si se trata de otro Estado miembro o de un tercer Estado.
- 155 En efecto, del artículo 94, apartado 6, de la Convención sobre el Derecho del Mar se desprende claramente que todo Estado que tenga motivos fundados para estimar que no se han ejercido la jurisdicción y el control apropiados en relación con un buque podrá comunicar los hechos al Estado de abanderamiento, al que corresponde, una vez recibida dicha comunicación y en el marco de sus competencias y facultades, investigar el caso y, de ser procedente, tomar todas las medidas necesarias para corregir la situación. Esta disposición implica que el Estado de abanderamiento adopte, con respecto a los buques que enarbolan su pabellón, todas las medidas necesarias para proteger los intereses del Estado ribereño del que procede la comunicación (véanse, en este sentido, las sentencias de 3 de junio de 2008, Intertanko y otros, C-308/06, EU:C:2008:312, apartado 62, y de 26 de noviembre de 2014, Parlamento y Comisión/Consejo, C-103/12 y C-165/12, EU:C:2014:2400, apartado 63).
- 156 Además, en las relaciones entre Estados miembros, debe tenerse en cuenta el principio de cooperación leal enunciado en el artículo 4 TUE, apartado 3, que obliga a los Estados miembros, de manera general y, por tanto, en particular en el marco de las situaciones reguladas por la Directiva 2009/16, a respetarse y a asistirse mutuamente en el cumplimiento de las misiones derivadas de los Tratados, a adoptar todas las medidas apropiadas para asegurar el cumplimiento de las obligaciones derivadas de los actos de las instituciones de la Unión y a abstenerse de toda medida que pueda poner en peligro la consecución de los objetivos de la Unión.

- 157 Habida cuenta de este principio, los Estados miembros están obligados a concertarse y a cooperar lealmente en el ejercicio de sus facultades de control respectivas, de modo que el Estado competente cumpla las obligaciones de la Directiva 2009/16, preservando el efecto útil de estas. Así pues, procede considerar que, en el caso de que el buque que ha sido inspeccionado e inmovilizado enarbole un pabellón de un Estado miembro distinto del Estado rector del puerto, este último, que es el único competente, en el marco del dispositivo establecido por la Directiva 2009/16, para adoptar medidas correctoras en las condiciones enunciadas en los apartados 150 a 153 de la presente sentencia, debe, al hacerlo, respetar la clasificación y las certificaciones concedidas por el Estado de abanderamiento. Por su parte, el Estado de abanderamiento debe tener en cuenta las razones que han llevado al Estado rector del puerto a inspeccionar y a inmovilizar dicho buque y prestarle ayuda en la búsqueda de las medidas correctoras más adecuadas para subsanar las deficiencias comprobadas, así como para evitar los peligros o los riesgos manifiestos que derivan de ellas. Ambos Estados miembros deben igualmente esforzarse, tanto uno como el otro, para alcanzar una posición concertada en cuanto a las medidas que cada uno de ellos debe adoptar en el ejercicio de sus facultades respectivas, así como en la ejecución de esas medidas.
- 158 Estas diferentes exigencias revisten aún mayor importancia si se tiene en cuenta que, en el estado actual del Derecho de la Unión, no existen disposiciones que regulen específicamente la actividad sistemática de búsqueda y de salvamento de personas en peligro de desaparecer o en dificultad grave en el mar, de la que se trata en el litigio principal.
- 159 Habida cuenta de todas las consideraciones anteriores, procede responder a la quinta cuestión prejudicial que el artículo 19 de la Directiva 2009/16 debe interpretarse en el sentido de que, en el supuesto de que se acredite que buques que se utilizan, en la práctica, para una actividad sistemática de búsqueda y de salvamento de personas en peligro de desaparecer o en dificultad grave en el mar, pese a estar clasificados y certificados como buques de carga por un Estado miembro que tiene la condición de Estado de abanderamiento, han sido utilizados con peligro para las personas, los bienes o el medio ambiente, el Estado miembro que tiene la condición de Estado rector del puerto no puede supeditar la ausencia de inmovilización de esos buques o el levantamiento de tal inmovilización al requisito de que estos dispongan de certificados adaptados a esa actividad y de que respeten el conjunto de prescripciones correspondientes. En cambio, dicho Estado puede imponer medidas correctoras determinadas en materia de seguridad, de prevención de la contaminación y de condiciones de vida y de trabajo a bordo, siempre que esas medidas correctoras estén justificadas por la existencia de deficiencias que presenten claramente un riesgo para la seguridad, la salud o el medio ambiente y que entrañen la imposibilidad de navegar en condiciones que garanticen la seguridad marítima. Por otra parte, dichas medidas correctoras deben ser adecuadas, necesarias y proporcionadas a tal fin. Además, la adopción y la aplicación de tales medidas por el Estado rector del puerto deben ser objeto de una cooperación leal con el Estado de abanderamiento, respetando las facultades respectivas de esos dos Estados.

Costas

- 160 Dado que el procedimiento tiene, para las partes de los litigios principales, el carácter de un incidente promovido ante el órgano jurisdiccional remitente, corresponde a este resolver sobre las costas. Los gastos efectuados por quienes, no siendo partes del litigio principal, han presentado observaciones ante el Tribunal de Justicia no pueden ser objeto de reembolso.

En virtud de todo lo expuesto, el Tribunal de Justicia (Gran Sala) declara:

- 1) **La Directiva 2009/16/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de abril de 2009, sobre el control de los buques por el Estado rector del puerto, en su versión modificada por la Directiva (UE) 2017/2110 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de noviembre de 2017, debe interpretarse en el sentido de que**
 - se aplica a buques que, pese a haber sido clasificados y certificados como buques de carga por el Estado de abanderamiento, son utilizados en la práctica por una organización humanitaria, de manera sistemática, para una actividad no comercial de búsqueda y de salvamento de personas en peligro de desaparecer o en dificultad grave en el mar, y
 - se opone a que una normativa nacional que garantiza la transposición de dicha Directiva al Derecho interno limite su aplicabilidad solo a los buques que se utilizan para una actividad comercial.
- 2) **El artículo 11, letra b), de la Directiva 2009/16, en su versión modificada por la Directiva 2017/2110, en relación con el anexo I, parte II, de dicha Directiva en su versión modificada, debe interpretarse en el sentido de que el Estado rector del puerto puede someter a una inspección adicional a los buques que ejercen una actividad sistemática de búsqueda y de salvamento y se encuentran en alguno de sus puertos o en las aguas bajo su jurisdicción, tras haber entrado en esas aguas y una vez terminadas todas las operaciones de trasbordo o de desembarco de las personas a las que su respectivo capitán haya decidido prestar auxilio, cuando ese Estado haya acreditado, sobre la base de elementos jurídicos y fácticos detallados, que existían indicios serios que podían demostrar un peligro para la salud, la seguridad, las condiciones de trabajo a bordo o el medio ambiente, teniendo en cuenta las circunstancias de utilización de tales buques.**
- 3) **El artículo 13 de la Directiva 2009/16, en su versión modificada por la Directiva 2017/2110, debe interpretarse en el sentido de que el Estado rector del puerto tiene la facultad, con motivo de inspecciones más detalladas organizadas en virtud de ese artículo, de tener en cuenta el hecho de que los buques que han sido clasificados y certificados como buques de carga por el Estado de abanderamiento se utilizan, en la práctica, para una actividad sistemática de búsqueda y de salvamento de personas en peligro de desaparecer o en dificultad grave en el mar, en el marco de un control destinado a apreciar, sobre la base de elementos jurídicos y fácticos detallados, la existencia de un peligro para las personas, los bienes y el medio ambiente, habida cuenta de las condiciones de utilización de esos buques. En cambio, el Estado rector del puerto no está facultado para exigir la prueba de que dichos buques disponen de certificados distintos de los expedidos por el Estado de abanderamiento ni de que cumplen todas las prescripciones aplicables a otra clasificación.**
- 4) **El artículo 19 de la Directiva 2009/16, en su versión modificada por la Directiva 2017/2110, debe interpretarse en el sentido de que, en el supuesto de que se acredite que buques que se utilizan, en la práctica, para una actividad sistemática de búsqueda y de salvamento de personas en peligro de desaparecer o en dificultad grave en el mar, pese a estar clasificados y certificados como buques de carga por un Estado miembro que tiene la condición de Estado de abanderamiento, han sido utilizados con peligro para las personas, los bienes o el medio ambiente, el Estado miembro que tiene la condición de**

Estado rector del puerto no puede supeditar la ausencia de inmovilización de esos buques o el levantamiento de tal inmovilización al requisito de que estos dispongan de certificados adaptados a esa actividad y de que respeten el conjunto de prescripciones correspondientes. En cambio, dicho Estado puede imponer medidas correctoras determinadas en materia de seguridad, de prevención de la contaminación y de condiciones de vida y de trabajo a bordo, siempre que esas medidas correctoras estén justificadas por la existencia de deficiencias que presenten claramente un riesgo para la seguridad, la salud o el medio ambiente y que entrañen la imposibilidad de navegar en condiciones que garanticen la seguridad marítima. Por otra parte, dichas medidas correctoras deben ser adecuadas, necesarias y proporcionadas a tal fin. Además, la adopción y la aplicación de tales medidas por el Estado rector del puerto deben ser objeto de una cooperación leal con el Estado de abanderamiento, respetando las facultades respectivas de esos dos Estados.

Firmas