Recopilación de la Jurisprudencia

CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL
SR. ATHANASIOS RANTOS
presentadas el 22 de febrero de 2022 [1]

Asuntos acumulados C-14/21 y C-15/21

Sea Watch eV
contra
Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti,
Capitaneria di Porto di Palermo (C-14/21)
Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti,
Capitaneria di Porto di Porto Empedocle (C-15/21)

[Peticiones de decisión prejudicial planteadas por el Tribunale amministrativo regionale per la Sicilia (Tribunal Regional de lo Contencioso-Administrativo de Sicilia, Italia)]

«Procedimiento prejudicial — Transportes marítimos — Actividad de búsqueda y salvamento marítimo — Régimen aplicable a los buques — Directiva 2009/16/CE — Facultades de control del Estado rector del puerto — Artículo 3 — Ámbito de aplicación — Artículo 11 — Requisitos para la realización de una inspección adicional — Artículo 13 — Inspección más detallada — Alcance de las facultades de control — Artículo 19 — Inmovilización de buques»

I. Introducción

1. Las presentes peticiones de decisión prejudicial han sido planteadas por el Tribunale amministrativo regionale per la Sicilia (Tribunal Regional de lo Contencioso-Administrativo de Sicilia, Italia) en el marco de dos litigios entre, por un lado, Sea Watch eV y, por otro lado, el Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti (Ministerio de Infraestructuras y Transporte, Italia) y la Capitaneria di Porto di Palermo (Capitanía Marítima de Palermo, Italia), en el primer asunto, y la Capitaneria di Porto di Porto Empedocle (Capitanía Marítima de Porto Empedocle, Italia), en el segundo asunto, en relación con dos órdenes de inmovilización adoptadas por ambas Capitanías y relativas, respectivamente, a los buques denominados *Sea Watch 4* y *Sea Watch 3* (en lo sucesivo, «buques en cuestión»).

[1] Lengua original: francés.

2. Las cuestiones prejudiciales versan esencialmente sobre el alcance de las facultades de control del Estado rector del puerto, con arreglo a la Directiva 2009/16/CE[2] y a otras normas internacionales aplicables, sobre buques privados que, de forma sistemática y exclusiva, desarrollan la actividad de búsqueda y salvamento de personas en grave dificultad o en peligro en el mar (en lo sucesivo, «actividad de búsqueda y salvamento marítimo»). Más concretamente, se solicita al Tribunal de Justicia que precise el ámbito de aplicación de la Directiva 2009/16, la frecuencia e intensidad de los controles y el fundamento de las medidas de inmovilización.

3. La principal dificultad que se plantea en los presentes asuntos reside en la inexistencia de una normativa internacional o europea que enmarque el desarrollo sistemático de la actividad de búsqueda y salvamento marítimo por entidades privadas,[3] actividad que se ha incrementado de forma importante a lo largo de los últimos años, habida cuenta de los fallos de las organizaciones estatales e internacionales ante la situación cada vez más crítica de la seguridad de las personas que atraviesan el Mar Mediterráneo a bordo de pateras.

4. Hasta hoy, los legisladores internacional y europeo se han abstenido de colmar esa laguna y tomar abiertamente una postura sobre este fenómeno,[4] cuya actual importancia queda demostrada por el hecho de que buques privados que desarrollan de forma sistemática la actividad de búsqueda y salvamento marítimo cooperen, en realidad, con las estructuras estatales de búsqueda y salvamento marítimo.[5] La inexistencia de normas particulares en relación con esta práctica favorece, no obstante, la aparición de situaciones ambiguas en las que la presencia de buques privados que desarrollan regularmente la actividad de búsqueda y salvamento marítimo puede llevar a eludir las normas de entrada en el territorio de la Unión e incluso a fomentar ese tipo de actividad. Conviene sin embargo destacar, de entrada, que los presentes asuntos no versan sobre la actividad de búsqueda y salvamento marítimo en sí misma, sino sobre una fase distinta y posterior a ella, a saber, la de la inspección de los buques una vez desembarcados los «náufragos».

[2] Directiva 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; corrección de errores en DO 2013, L 32, p. 23 y en DO 2015, L 98, p. 11), en su versión modificada por la Directiva 2013/38/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de agosto de 2013 (DO 2013, L 218, p. 1), por los Reglamentos (UE) n.os 1257/2013 del Parlamento Europeo y el Consejo, de 20 de noviembre de 2013 (DO 2013, L 330, p. 1) y 2015/757 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2015 (DO 2015, L 23, p. 55), así como 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»).

[3] La única normativa sobre buques privados y, por tanto, sus armadores es la Directiva 2002/90/CE del Consejo, de 28 de noviembre de 2002, destinada a definir la ayuda a la entrada, a la circulación y a la estancia irregulares (DO 2002, L 328, p. 17) (véase, a este respecto, Dumas, P., «L'obligation de prêter assistance aux personnes en détresse en mer au prisme du droit de l'Union», *Revue des affaires européennes*, 12/2019, pp. 305 a 327). En cambio, las reglas relativas a la actividad de búsqueda y salvamento marítimo en el marco de operaciones de vigilancia de fronteras realizadas por los Estados miembros en sus fronteras marítimas exteriores están recogidas en el Reglamento (UE) n.º 656/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de mayo de 2014, por el que se establecen normas para la vigilancia de las fronteras marítimas exteriores en el marco de la cooperación operativa coordinada por la Agencia Europea para la Gestión de la Cooperación Operativa en las Fronteras Exteriores de los Estados miembros de la Unión Europea (DO 2014, L 189, p. 93). Además, los únicos convenios que existen se refieren al salvamento marítimo en situaciones que implican elementos esenciales, es decir, el carácter «accidental» y «excepcional» de dicho salvamento. Ello no impide que tales disposiciones deban interpretarse y aplicarse de la manera más amplia que permita su formulación y su contexto jurídico, sin, no obstante, rebasarlos.

[4] La única «normativa» de la Unión Europea que aborda expresamente esa cuestión es, según mi leal saber y entender, la Recomendación (UE) 2020/1365 de la Comisión, de 23 de septiembre de 2020, 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), la cual, a no tener, por naturaleza, fuerza vinculante, se limita a establecer una obligación de cooperación entre autoridades competentes de los Estadios miembros interesados.

[5] Por ejemplo, las organizaciones que gestiones esos buques deben cooperar con los centros de coordinación de salvamento marítimo de los Estados miembros ribereños, que les imparten instrucciones sobre la posibilidad de desembarcar y trasbordar a las personas rescatadas en el Estado miembro en cuestión.

II. Marco jurídico

A. Derecho de la Unión

5. La Directiva 2009/16[6] versa sobre el control de los buques por el Estado rector del puerto. Según el considerando 6 de dicha Directiva:

«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 realizan 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.»

6. El artículo 3 de la citada Directiva, titulado «Ámbito de aplicación», dispone:

«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.

[…]

Ninguna de las disposiciones del presente artículo afectará a los derechos de intervención que le conceden al Estado miembro los Convenios correspondientes.

[…]

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.

[…]»

[6] 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, sobre el cumplimiento de las normas internacionales de seguridad marítima, prevención de la contaminación y condiciones de vida y de trabajo a bordo, por parte de los buques que utilicen los puertos comunitarios o las instalaciones situadas en aguas bajo jurisdicción de los Estados miembros (control del Estado del puerto) (DO 1995, L 157, p. 1; corrección de errores en DO 1996, L 291, p. 42), que había sido modificada en múltiples ocasiones desde su adopción, y de reforzar los mecanismos establecidos en ella. La Directiva 2009/16 forma parte de un conjunto de actos de Derecho derivado de la Unión adoptados el mismo día, que también incluye la Directiva 2009/21/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de abril de 2009, sobre el cumplimiento de las obligaciones del Estado de abanderamiento (DO 2009, L 131, p. 132); la Directiva 2009/15/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de abril de 2009, sobre reglas y normas comunes para las organizaciones de inspección y reconocimiento de buques y para las actividades correspondientes de las administraciones marítimas (DO 2009, L 131, p. 47), y el Reglamento (CE) n.º 391/2009 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de abril de 2009, sobre reglas y normas comunes para las organizaciones de inspección y reconocimiento de buques (DO 2009, L 131, p. 11; corrección de errores en DO 2010, L 74, p. 1).

7. De conformidad con el artículo 11 de la misma Directiva, titulado «Frecuencia de las inspecciones»:

«Los buques que hagan escala en puertos o fondeaderos situados en la [Unión] 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 2 A,

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

8. En virtud del artículo 13 de la Directiva 2009/16, titulado «Inspecciones iniciales e inspecciones más detalladas»:

«Los Estados miembros se asegurarán de que los buques que sean seleccionados para una inspección de conformidad con el artículo 12 o el artículo 14 *bis* 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 [de la Unión] 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”.»

9. El artículo 19 de dicha 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.

[…]

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. […]

[…]»

10. El anexo I de la mencionada Directiva, titulado «Elementos del sistema comunitario de inspección por el Estado rector del puerto», contiene una parte II, cuyo punto 2, titulado «Inspecciones adicionales», incluye una sección 2B, titulada «Factores inesperados», que tiene el siguiente tenor:

«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 hayan sido utilizados con peligro para las personas, los bienes o el medio ambiente.

[…]»

11. El anexo V de esa misma Directiva, titulado «Ejemplos de “motivo fundado”», indica en la lista de motivos fundados para llevar a cabo una inspección más detallada (sección A) los siguientes ejemplos:

«Buques definidos en el anexo I, parte II, secciones 2A y 2B.

[…]

Se han observado inexactitudes durante el examen de los certificados y demás documentación

[…]».

B. Derecho italiano

12. La Directiva 2009/16 ha sido transpuesta al Derecho italiano mediante el Decreto Legislativo n.º 53 — Attuazione della direttiva [2009/16] 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 — Transposición de la Directiva [2009/16], 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.[7]

III. Litigios principales y cuestiones prejudiciales

13. Sea Watch es una organización humanitaria sin ánimo de lucro con domicilio social en Berlín (Alemania) que, según sus estatutos, tiene por objeto, en particular, la actividad de búsqueda y de salvamento marítimo, que desarrolla en aguas internacionales del Mar Mediterráneo mediante buques de los que es propietaria y armadora. Entre ellos figuran, en particular, los buques en cuestión, que enarbolan pabellón alemán y que han sido certificados por una organización reconocida de clasificación y certificación establecida en Alemania (en lo sucesivo, «organización de certificación») como «buques de carga general — polivalentes».[8]

14. Durante el verano de 2020, tras haber realizado operaciones de salvamento en aguas internacionales del Mar Mediterráneo y haber desembarcado a las personas rescatadas en el mar en los puertos de Palermo (Italia) y Porto Empedocle (Italia), con la autorización y siguiendo las instrucciones de las autoridades italianas, los buques en cuestión fueron limpiados y desinfectados y posteriormente inspeccionados por las capitanías marítimas de esas respectivas ciudades, que llevaron a cabo inspecciones más detalladas en el sentido del artículo 13 de la Directiva 2009/16.[9]

15. Dichas inspecciones más detalladas estaban fundadas en la existencia de un «factor imperioso», en el sentido del artículo 11 de la Directiva 2009/16,[10] consistente en que los buques en cuestión se destinaban a la actividad de búsqueda y salvamento marítimo a pesar de no estar certificados para ese servicio y en que habían aceptado a bordo un número de personas muy superior al indicado en sus certificados de seguridad.

7 GURI n.º 96, de 27 de abril de 2011, p. 1, en lo sucesivo, «Decreto Legislativo n.º 53/2011».

8 Como quedó confirmado durante la vista, los buques en cuestión enarbolaban pabellón neerlandés hasta finales del año 2019 y, dado que las autoridades neerlandesas tenían previsto modificar su clasificación a solicitud de las autoridades italianas, fueron posteriormente registrados en Alemania.

9 Según ha sido transpuesto por el artículo 16 del Decreto Legislativo n.º 53/2011.

10 Según ha sido transpuesto por el artículo 8 del Decreto Legislativo n.º 53/2011.

16. Según las autoridades italianas, esas inspecciones más detalladas pusieron de manifiesto diversas deficiencias técnicas y operativas con respecto a las disposiciones de la normativa de la Unión y de los convenios internacionales aplicables,[11] algunas de las cuales, individual o conjuntamente consideradas, debían estimarse manifiestamente peligrosas para la seguridad, la salud o el medio ambiente y de una gravedad tal que justificaban la inmovilización de esos buques, de conformidad con el artículo 19 de la Directiva 2009/16.[12] Por consiguiente, las dos capitanías interesadas ordenaron la inmovilización de los buques. Desde entonces, Sea Watch ha subsanado algunas de esas deficiencias, considerando que las restantes (en lo sucesivo, «deficiencias en litigio»)[13] no estaban acreditadas.

17. Tras la inmovilización de los buques en cuestión, Sea Watch interpuso ante el Tribunale amministrativo regionale per la Sicilia (Tribunal Regional de lo Contencioso-Administrativo de Sicilia), órgano jurisdiccional remitente, dos recursos solicitando la anulación de las decisiones de inmovilización de ambos buques, de los informes de inspección que dieron lugar a dichas decisiones y de «todo acto anterior, conexo o posterior». En apoyo de sus recursos, aduce, en esencia, que las capitanías que han adoptado esas decisiones se han extralimitado en el ejercicio de las facultades atribuidas al Estado rector del puerto derivadas de la Directiva 2009/16, interpretada a la luz del Derecho internacional consuetudinario y convencional aplicable.

18. El órgano jurisdiccional remitente señala, con carácter general, que existen discrepancias acerca de la existencia de las deficiencias en litigio, no solo entre las partes en los litigios principales, sino también entre las autoridades interesadas del Estado rector del puerto (Italia) y del Estado de abanderamiento (Alemania),[14] y que los litigios principales plantean cuestiones jurídicas complejas, nuevas y de especial importancia relativas, en particular, al marco y al régimen jurídico aplicables a los buques gestionados por organizaciones no gubernamentales con fines humanitarios para desarrollar de forma deliberada, y no únicamente incidental, la actividad de búsqueda y salvamento marítimo. Sentado lo anterior, el citado órgano jurisdiccional se pregunta, en esencia, por un lado, si la Directiva 2009/16 se aplica a los buques en cuestión y, por otro lado, sobre los requisitos y fundamentos de las facultades de control y de inmovilización del Estado rector del puerto.

[11] El órgano jurisdiccional remitente se refiere, en particular, al artículo I, letra b), del Convenio internacional para la seguridad de la vida humana en el mar, hecho en Londres el 1 de noviembre de 1974 (*Colección 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») y al apartado 1.3.1 del anexo de la Resolución A.1138(31), titulada «Procedimientos para la supervisión por el Estado rector del puerto, 2019», de la Organización Marítima Internacional (OMI) (en lo sucesivo, «Resolución de la OMI sobre supervisión por el Estado rector del puerto»).

[12] Según ha sido transpuesto por el artículo 22 del Decreto Legislativo n.º 53/2011.

[13] Esas irregularidades consisten, en esencia, en primer lugar, en que los buques en cuestión no están certificados para acoger a bordo y transportar a varios cientos de personas, como hicieron sistemáticamente durante el verano del año 2020; en segundo lugar, en que tales buques no están dotados de equipos técnicos adecuados para realizar esas actividades a pesar de que, en realidad, están destinados a ellas —y se utilizan efectivamente con carácter exclusivo para dicho fin— (en particular, las instalaciones de tratamiento de aguas residuales con las que cuentan están previstas, respectivamente, para 22 o para 30 personas, y no para varios cientos de ellas, y se han instalado en cubierta inodoros y duchas adicionales que vierten las aguas residuales directamente en el mar) y, por último, en que las operaciones de salvamento realizadas por los miembros de la tripulación no se han contabilizado como horas de trabajo.

[14] Sin embargo, durante la vista, el Gobierno italiano precisó que, a raíz de contactos posteriores entre las autoridades italianas y alemanas, estas últimas exigieron a Sea Watch que realizara, en su condición de armador, las reparaciones necesarias para subsanar las citadas irregularidades. Sea Watch ha indicado que ha realizado modificaciones para atenerse a esas instrucciones, no obstante el hecho de que estas hubieran sido impartidas al margen de cualquier marco reglamentario, para evitar el riesgo de inmovilización posterior.

19. En estas circunstancias, el Tribunale amministrativo regionale per la Sicilia (Tribunal Regional de lo Contencioso-Administrativo de Sicilia) resolvió, en cada uno de los dos litigios principales, suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia las cuestiones prejudiciales siguientes, redactadas en términos idénticos en ambos asuntos:

«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 SAR [search and rescue, a saber, búsqueda y salvamento] —como la que lleva a cabo [Sea Watch] mediante [los buques en cuestión] con arreglo a sus propios estatutos— y, por consiguiente, puede realizarse también respecto a dicho buque la inspección PSC [Port State Control, a saber, el control de los buques por el 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 PSC, 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 2017—, los buques de carga que desarrollen sistemáticamente la actividad [de búsqueda y salvamento] respecto de personas en peligro en el mar, 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, si bien debido a la actividad [de búsqueda y salvamento], 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 PSC 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 [de búsqueda y salvamento]?

4) a) ¿Cómo debe interpretarse [el artículo I], 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 [en la Unión] a efectos y en el marco de la inspección PSC— 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 PSC, 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 bien, 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 de[l 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 esté 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 esté destinado en concreto: ¿puede exigir el Estado rector del puerto que haya realizado la inspección PSC 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 [de búsqueda y salvamento], 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 [de búsqueda y salvamento], 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 [de búsqueda y salvamento] 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 [de búsqueda y salvamento], 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 bien 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 PSC, 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 bien 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 inspección PSC debe cumplir para desarrollar la actividad [de búsqueda y salvamento] 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 bien 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 PSC debe cumplir para desarrollar la actividad [de búsqueda y salvamento]?

f) En caso de respuesta negativa a l[as 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 inspección PSC 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?»

IV. Procedimiento ante el Tribunal de Justicia

20. Mediante sus peticiones de decisión prejudicial 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.

21. Mediante resolución del Presidente del Tribunal de Justicia de 2 de febrero de 2021, se acordó la acumulación de dichos asuntos a efectos de las fases escrita y oral del procedimiento y, mediante auto del Tribunal de Justicia de 25 de febrero de 2021, este denegó la petición de tramitación por el procedimiento acelerado pero reconoció que las circunstancias especiales de dichos asuntos justificaban que el Tribunal de Justicia les diera prioridad, en virtud del artículo 53, apartado 3, del Reglamento de Procedimiento.

22. Han presentado observaciones escritas Sea Watch, los Gobiernos italiano, español y noruego y la Comisión Europea. Esas mismas partes formularon observaciones orales durante la vista celebrada el 30 de noviembre de 2021.

V. Análisis

23. Las cuestiones prejudiciales planteadas por el órgano jurisdiccional remitente hacen referencia al ámbito de aplicación de la Directiva 2009/16 (A) y al alcance de las facultades de control del Estado rector del puerto, en lo que respecta, en primer lugar, a los requisitos que deben concurrir para que se pueda llevar a cabo una inspección adicional más detallada, con arreglo al artículo 11 de dicha Directiva (B); en segundo lugar, al alcance de las facultades de inspección, con arreglo tanto al artículo 13 de la citada Directiva como al Convenio para la seguridad de la vida humana en el mar y de la Resolución de la OMI sobre supervisión por el Estado rector del puerto (C) y, por último, a los requisitos de inmovilización de un buque, conforme al artículo 19 de la misma Directiva (D).

A. Sobre la primera cuestión prejudicial (ámbito de aplicación de la Directiva 2009/16)

24. Mediante su primera cuestión prejudicial, el órgano jurisdiccional remitente solicita que se determine, en esencia, si la Directiva 2009/16 se aplica a buques que, pese a estar clasificados y certificados como buques de carga, se utilizan, de forma exclusiva y sistemática, para desarrollar la actividad de búsqueda y salvamento marítimo [letra a)], y, en su caso, si la actividad de esos buques puede estar comprendida en el ámbito de aplicación de tal Directiva como actividad asimilada al transporte de pasajeros [(letra c)]. En caso afirmativo, dicho órgano jurisdiccional pregunta si el artículo 3 del Decreto Legislativo n.º 53/2011, que transpone el artículo 3 de la Directiva 2009/16 limitando du ámbito de aplicación exclusivamente a los buques que se utilizan con fines comerciales, es compatible con esta Directiva [letra b)].

25. El citado órgano jurisdiccional considera que la Directiva 2009/16 debe interpretarse en el sentido de que no se aplica a buques como los buques en cuestión, de manera que estos no pueden ser objeto de una inspección realizada con arreglo a dicha Directiva.

26. En primer lugar, en contra de lo que sostiene el órgano jurisdiccional remitente, considero que la Directiva 2009/16 se aplica a buques, como los buques en cuestión, que, pese a haber sido registrados como «buques de carga polivalentes», desarrollan la actividad de búsqueda y salvamento marítimo.

27. En efecto, por un lado, el artículo 3, apartado 1, de la Directiva 2009/16 dispone que esta se aplica a todo *buque* que haga escala en un puerto o fondeadero de un Estado miembro para una *interfaz buque/puerto* y a su tripulación. Pues bien, los buques en cuestión están registrados como «buques».[15] Además, desde mi punto de vista, resulta evidente que esos buques desarrollan una actividad que, en particular, implica un movimiento de personas entre el buque y el puerto y, por consiguiente, que realizan una «interfaz buque/puerto»,[16] y el hecho de que esa actividad no se efectúe de forma periódica o con cadencia previsible no afecta a esa definición.

28. Por otro lado, el artículo 3, apartado 4, de la Directiva 2009/16 establece que están excluidos del ámbito de aplicación de dicha norma, en particular, *los buques propiedad de los Estados utilizados con fines no comerciales y los yates de recreo no dedicados al comercio*. Pues bien, aunque es cierto que los buques en cuestión no se destinan a fines comerciales, al igual que las dos categorías de buques antes citadas, esa sola razón no permite asimilarlos a «buques propiedad de los Estados» ni a «yates de recreo».

29. A este respecto, ha de señalarse, en primer término, que aun cuando esos buques contribuyan, *de facto*, a la realización de misiones de búsqueda y salvamento marítimo que, en principio, incumben a las autoridades públicas del Estado ribereño y, en cierta medida, están obligados a cooperar con el sistema de coordinación de actividades de búsqueda y salvamento marítimo,[17] no son buques «propiedad de los Estados», en el sentido del artículo 3, apartado 4, de la Directiva 2009/16. Además, creo que esa excepción no está vinculada al interés público de la actividad desarrollada, sino a la completa inmunidad de jurisdicción respecto de cualquier Estado que no sea el de su pabellón, garantizada, en particular, por el artículo 96 de la Convención sobre el Derecho del mar[18] a los «buques pertenecientes a un Estado o explotados por él y utilizados únicamente para un servicio oficial no comercial».

30. En segundo término, los buques en cuestión no pueden constituir «yates de recreo», pues están registrados como buques de carga polivalentes y están destinados a una actividad que, siendo sin duda loable, no es de tipo recreativo, deportivo o análogo.

31. Por último, a mi entender, la exclusión expresa de esas dos categorías de buques que no desarrollan una actividad comercial no constituye una indicación adicional de que el legislador de la Unión quisiera excluir del ámbito de aplicación de la Directiva 2009/16 el conjunto de la categoría de buques que no desarrollan actividades de naturaleza comercial. Al contrario, creo

[15] A este respecto, el artículo 2, punto 5, de la Directiva 2009/16 precisa que, a efectos de dicha Directiva, el concepto de «buque «incluye «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».

[16] A este respecto, el artículo 2, punto 6, de la Directiva 2009/16 precisa que el concepto de «interfaz buque/puerto» define «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».

[17] Conviene recordar que, conforme a una práctica consolidada a lo largo de los últimos años, los desembarcos efectuados al término de las operaciones de salvamento de que se trata en los litigios principales fueron autorizados por el Ministero degli Interni (Ministerio de Interior, Italia) y coordinados por el Italian Maritime Rescue Coordination Centre (Centro Italiano de Coordinación de Salvamento Marítimo).

[18] Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, hecho en Montego Bay el 10 de diciembre de 1982 (*Colección de los Tratados de las Naciones Unidas*, vol. 1833, 1834 y 1835, p. 3; en lo sucesivo, «Convención sobre el Derecho del mar»). Dicha convención entró en vigor el 16 de noviembre de 1994. Su celebración 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).

que la mención de esas dos excepciones bien concretas relativas a buques que no se utilizan con fines comerciales (a saber, los buques propiedad de los Estados y los yates de recreo) confirma más bien que el legislador pretendió circunscribir la excepción en cuestión a esas dos categorías.

32. Por consiguiente, a la luz del tenor del artículo 3, apartados 1 y 4, de dicha Directiva, ha de señalarse que los buques que no se utilizan con fines comerciales están comprendidos en el ámbito de aplicación material de la citada Directiva, a excepción de las dos categorías antes indicadas.

33. Esta apreciación queda confirmada, en mi opinión, por la interpretación teleológica de la Directiva 2009/16, la cual, de conformidad con su artículo 1 y su considerando 4, tiene por objeto contribuir a reducir de forma drástica el número de buques que no cumplen la normativa que navegan en las aguas bajo la jurisdicción de los Estados miembros, en particular para *mejorar la seguridad, la prevención de la contaminación y las condiciones de vida y de trabajo a bordo*. Pues bien, el hecho de que los buques en cuestión desarrollen de forma sistemática la actividad de búsqueda y salvamento marítimo sin fines comerciales no permite, por sí solo, sustraerlos de la potestad del Estado rector del puerto, en particular, en lo que respecta a los controles 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 a bordo. Por ejemplo, no puede excluirse en principio que esos buques puedan generar problemas en materia de seguridad, contaminación y condiciones de vida y de trabajo a bordo, habida cuenta de la manera en la que se utilizan.[19] Por lo demás, una excepción de ese tipo sería contraria al objetivo declarado de dicha Directiva, toda vez que buques que desarrollan una actividad idéntica o similar con ánimo de lucro y que, por naturaleza, representan el mismo riesgo para la seguridad, la contaminación y las condiciones de vida y de trabajo a bordo, sí estarían sujetos a las obligaciones que prevé.

34. Asimismo, en contra de lo que aduce Sea Watch, no creo que las actividades de búsqueda y salvamento marítimo, en su condición de actividades no comerciales, no puedan ser objeto de un acto legislativo de la Unión como la Directiva 2009/16, adoptado sobre la base del artículo 80 CE, apartado 2 (actualmente artículo 100 TFUE, apartado 2). En efecto, dicha disposición prevé, en esencia, que el legislador de la Unión podrá establecer disposiciones apropiadas para la navegación marítima y aérea y no hace distinción alguna en función de que la actividad se realice con fines comerciales o no. Además, la Directiva 2009/16, adoptada sobre la base de esa disposición, no se refiere directamente a la actividad de los buques a los que se aplica, sino a las condiciones de navegación y, más concretamente, a las facultades de control del Estado rector del puerto al respecto.

35. En última instancia, en cuanto a la posibilidad que invoca el órgano jurisdiccional remitente de aplicar la Directiva 2009/16 a los buques en cuestión por el hecho de que su actividad puede asimilarse al transporte de pasajeros, considero que, habida cuenta de que esta Directiva se

[19] Además, como ha señalado el Gobierno italiano en sus observaciones escritas, las categorías excluidas del ámbito de aplicación de la Directiva 2009/16 no lo son porque comporten menores riesgos que aquellas a las que se aplica esta Directiva. Las razones particulares de que no se aplique la normativa controvertida a cada una de las categorías excluidas se hallan en fuentes específicas del ordenamiento jurídico de la Unión e internacional.

refiere a los buques, con independencia de su clasificación conforme al Derecho del Estado de abanderamiento, no es preciso ni pertinente asimilar dicha actividad al transporte de pasajeros para que pueda aplicarse la Directiva a los buques en cuestión. [20]

36. En segundo lugar, en lo tocante a la compatibilidad del artículo 3 del Decreto Legislativo n.º 53/2011 con el Derecho de la Unión, en la medida en que esta disposición parece limitar la aplicación de la Directiva 2009/16 exclusivamente a los buques que desarrollan una actividad comercial, ha de observarse que la citada Directiva adopta un planteamiento uniforme dirigido a garantizar el cumplimiento efectivo de las normas internacionales sobre seguridad, prevención de la contaminación y condiciones de vida y de trabajo a bordo por parte de los buques que naveguen por las aguas jurisdiccionales de Estados miembros y que hagan escala en sus puertos, [21] con el fin de contribuir a reducir de forma drástica el número de buques que no cumplan la normativa que naveguen es esas aguas. [22] Por consiguiente, creo que la citada Directiva no deja a los Estados miembros margen alguno de apreciación para limitar su ámbito de aplicación exclusivamente a los buques que desarrollen una actividad comercial.

37. Dicho esto, incumbe al órgano jurisdiccional remitente comprobar si el artículo 3 del Decreto Legislativo n.º 53/2011 restringe, en principio, el ámbito de aplicación de la Directiva 2009/16 y, en caso afirmativo, apreciar si es posible interpretar esta disposición de un modo conforme al artículo 3 de dicha Directiva o, de no ser así, extraer las consecuencias de la incompatibilidad parcial de la citada disposición con el Derecho de la Unión, dejándola eventualmente inaplicada. [23]

38. Propongo, por lo tanto, que se responda a la primera cuestión prejudicial que la Directiva 2009/16 se aplica a buques que, pese a haber sido clasificados y certificados como «buques de carga polivalentes» por el Estado de abanderamiento, desarrollen de forma exclusiva y sistemática la actividad de búsqueda y salvamento marítimo y que incumbe al órgano jurisdiccional remitente extraer todas las consecuencias derivadas de la interpretación y la aplicación de la normativa nacional de transposición de dicha Directiva.

B. Sobre la segunda cuestión prejudicial (requisitos para una inspección adicional en el sentido del artículo 11 de la Directiva 2009/16)

39. Mediante su segunda cuestión prejudicial, el órgano jurisdiccional remitente solicita que se determine, en esencia, si el hecho de haber transportado a un número de personas superior al número máximo de personas que los buques en cuestión pueden transportar en virtud de sus certificados de seguridad en el contexto de las operaciones de salvamento que han dado origen a las medidas controvertidas en los litigios principales puede constituir un «factor imperioso» o un «factor inesperado», en el sentido del anexo I, parte II, secciones 2A y 2B, de la Directiva 2009/16, y, más concretamente, el factor inesperado consistente en que «los buques [en cuestión] […]

[20] En cualquier caso, ha de señalarse que toda cuestión relativa a la clasificación de esos buques, realizada por la organización de certificación, es competencia del Estado de abanderamiento y no resulta pertinente en lo que atañe a las facultades del Estado rector del puerto con arreglo a la Directiva 2009/16. Asimismo, como ha señalado el Gobierno español, dudo que la actividad de búsqueda y salvamento marítimo pueda asimilarse al transporte de pasajeros, a la luz de las características distintas de esta actividad, en particular, la previsibilidad absoluta del servicio (prestado a un número de personas perfectamente identificadas y a través de rutas y en condiciones preestablecidas) y su naturaleza contractual.

[21] Véanse, en particular, el considerando 7 de la Directiva 2009/16 y el apartado 12 de la Recomendación 2020/1365, que hacen referencia a buques «adecuadamente equipados».

[22] Véase, en particular, el artículo 1 de la Directiva 2009/16.

[23] Sentencia de 29 de julio de 2019, Torubarov (C-556/17, EU:C:2019:626), apartado 77 y jurisprudencia citada.

hayan sido utilizados con peligro para las personas, los bienes o el medio ambiente» [24] que justifique que esos buques sean objeto de una inspección adicional sobre la base del artículo 11 de dicha Directiva.

40. Este órgano jurisdiccional estima que, aunque el salvamento de personas en el mar y el carácter eventualmente inadecuado de las certificaciones de seguridad expedidas por el Estado de abanderamiento con respecto al número de personas que efectivamente se encuentran a bordo, no constituyen ni «factores imperiosos» ni «factores imprevistos» en el sentido de las disposiciones antes citadas, la diferencia e inadecuación manifiesta entre las personas que pueden ser transportadas conforme a los certificados y las personas efectivamente transportadas en el contexto de las operaciones de salvamento podrían calificarse, en cambio, de «factor inesperado».

41. A este respecto, conviene observar que del considerando 6 de la Directiva 2009/16 se desprende que si bien 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, el control del cumplimiento de esas normas también debe ser garantizado por el Estado rector del puerto como segundo nivel de defensa frente a los buques que incumplan dichas normas, teniendo en cuenta que la inspección de control por parte de este no es un reconocimiento (para la expedición de certificados) y que los correspondientes documentos de inspección no son certificados de navegabilidad. [25]

42. En virtud del artículo 11 de la citada Directiva, los buques solo serán objeto de inspecciones adicionales por parte del Estado rector del puerto cuando concurran los «factores imperiosos» o los «factores imprevistos» que se enumeran de forma exhaustiva, respectivamente, en el anexo I, parte II, secciones 2A y 2B, de esa Directiva. [26] Entre los factores imprevistos figura el mencionado por el órgano jurisdiccional remitente relativo a «los buques que hayan sido utilizados con peligro para las personas, los bienes o el medio ambiente» respecto del cual dicho órgano jurisdiccional alberga dudas de interpretación.

43. A este respecto, considero evidente que un buque que sistemáticamente transporta a un número de personas superior al número de máximo de personas que puede transportar conforme a sus certificados puede representar, en determinadas circunstancias, un peligro para las personas, los bienes o el medio ambiente. Ese hecho puede constituir, en principio, un «factor inesperado», en el sentido del anexo I, parte II, sección 2B, de la Directiva 2009/16, y justificar una «inspección adicional», en el sentido del artículo 11 de dicha Directiva.

[24] El citado órgano jurisdiccional precisa que, aunque en los documentos relativos a los informes de inspección, las autoridades italianas consideraron que esa circunstancia constituía un «factor imperioso» en el sentido del anexo I, parte II, sección 2A, de la Directiva 2009/16 y no un «factor inesperado» en el sentido del anexo I, parte II, sección 2B, de la misma Directiva, ello se debe al hecho de que esos documentos no disponen de un espacio específicamente habilitado para indicar los factores imprevistos, de manera que ha de considerarse que la parte de esos documentos que menciona el «factor imperioso» se refiere de manera genérica a los requisitos para llevar a cabo la inspección adicional prevista en el artículo 11 de la Directiva 2009/16.

[25] El legislador de la Unión tiene en cuenta a este respecto el Memorando de acuerdo sobre supervisión por el Estado rector del puerto, firmado en París el 26 de enero de 1982 que, en sus considerandos cuarto y quinto, enuncia que la responsabilidad de la aplicación eficaz de las normas de los instrumentos internacionales incumbe principalmente a las autoridades del Estado de abanderamiento y añade que los Estados rectores del puerto deben adoptar medidas eficaces para impedir la utilización de buques deficientes.

[26] En cuanto a la diferencia entre ambos factores, los «factores imprevistos» suelen ser, por lo general, menos importantes o de una gravedad menos evidente y están vinculados a problemas de naturaleza similar, como infracciones a las normas en vigor, anomalías, quejas e inmovilizaciones anteriores (véase Pimm M., «VIII. Commentary on Directive 2009/16/EC of the European Parliament and of the Council of 23 April 2009 on Port State Control», *EU Maritime Transport Law*, 03/2016, p. 872). Por otro lado, del artículo 11, letra b), de la Directiva 2009/16 se desprende que, en presencia de factores imperiosos, la inspección adicional parece ser obligatoria, mientras que, en el caso de factores imprevistos, la decisión de realizarla depende del criterio discrecional de la autoridad competente.

44. Sin embargo, se debe llevar a cabo una comprobación fáctica, caso por caso, que corresponde realizar al órgano jurisdiccional nacional, que no puede limitarse a constatar formalmente la diferencia entre el número de personas transportadas y el de las personas cuyo transporte está autorizado conforme a los certificados,[27] sino que debe apreciar de forma concreta los riesgos de ese comportamiento.[28]

45. Además, ha de señalarse que, en ocasiones, como en el presente asunto, esa situación puede ser consecuencia directa y necesaria de un transporte realizado para cumplir la obligación de salvamento en el mar que incumbe al capitán del buque en virtud del Derecho internacional consuetudinario y que está reflejada, en particular, en el artículo 98 de la Convención sobre el Derecho del mar[29] (en lo sucesivo, «obligación de salvamento marítimo»). En efecto, el Derecho marítimo consuetudinario exime a los buques que estén cumpliendo esa obligación de las exigencias que les impone la clasificación del buque.[30] En tales circunstancias, el mero hecho de que el buque haya transportado a un número de personas simplemente superior a su capacidad máxima no podría considerarse, por sí solo, un «factor inesperado», en el sentido del artículo 11 y del anexo I, parte II, sección 2B, de la Directiva 2009/16.[31]

46. Sentado lo anterior, no cabe excluir en principio que, aun respetando la obligación de salvamento marítimo, los buques puedan utilizarse, en un caso concreto, de forma que representen un peligro para las personas, los bienes o el medio ambiente, lo cual puede constituir un «factor inesperado», en el sentido del artículo 11 y del anexo I, parte II, sección 2B, de la Directiva 2009/16. Así puede ocurrir, por ejemplo, cuando se demuestra que, por razón de su actividad predominante, un buque infringe sistemáticamente las normas en materia de seguridad de los buques, con independencia de las normas relativas a su clasificación.[32] Incumbe, en definitiva, a las autoridades nacionales competentes, demostrar que, en este caso, los buques en

[27] En efecto, el cumplimiento de los requisitos establecidos en los certificados de seguridad de un buque y, más concretamente, del relativo al número de personas transportadas a bordo, es competencia del Estado de abanderamiento. Lo mismo sucede en lo que respecta al carácter adecuado, de forma abstracta, del certificado expedido para el desarrollo de la actividad a la que están destinado los buques, cuestión que sigue siendo competencia del Estado de abanderamiento.

[28] Estimo que resulta particularmente difícil demostrar que un buque autorizado para transportar, por ejemplo, a cien personas pueda constituir un riesgo para las personas, los bienes o el medio ambiente si transporta a algunas personas más. La cosa cambia cuando un buque que no está en principio destinado al transporte de personas y que, según sus certificados de seguridad, prevé el transporte de un máximo de 30 personas a bordo como miembros de la tripulación, como en los presentes asuntos, embarca, digamos a unas 400 personas.

[29] Dicha disposición, que lleva por título «Deber de prestar auxilio», tiene el siguiente tenor en su apartado 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; […]».

[30] A este respecto, conviene recordar, en primer término, que el artículo IV, letra b), del Convenio para la seguridad de la vida humana en el mar, mencionado en el artículo 2, punto 1, letra b), de la Directiva 2009/16, dispone que las personas que se encuentren a bordo de un buque, en particular, a consecuencia de la obligación impuesta al capitán de transportar náufragos, no serán tenidas en cuenta cuando se trate de determinar si a ese buque le son de aplicación las disposiciones de dicho convenio; en segundo término, que los anexos del Convenio internacional para prevenir la contaminación por los buques, hecho en Londres el 2 de noviembre de 1973, completado por el Protocolo de 17 de febrero de 1978, también mencionado en el artículo 2, punto 1, letra c), de dicha Directiva, establecen excepciones al régimen de los vertidos en el mar cuando ello resulte imprescindible para la protección de la vida humana en el mar y, en último término, que el Convenio sobre el trabajo marítimo, 2006, mencionado a su vez en el artículo 2, punto 1, letra i), de la citada Directiva, prevé el derecho del comandante a exigir a la gente de mar que trabaje más allá del límite contractual cuando sea necesario para brindar asistencia a otros buques o personas que se encuentren en dificultades en el mar.

[31] El órgano jurisdiccional remitente ha excluido, fundadamente, que las justificaciones proporcionadas por las autoridades nacionales competentes puedan constituir «factores imperiosos», en el sentido del artículo 11 y del anexo I, parte II, sección 2A, de la Directiva 2009/16. En efecto, ninguno de los motivos invocados por estas encaja en los supuestos enumerados de forma exhaustiva como «factores imperiosos».

[32] En cuando a las deficiencias en cuestión, podría ser así, por ejemplo, en lo que respecta a las infracciones relativas a las instalaciones adicionales que vierten las aguas residuales directamente en el mar.

cuestión se han utilizado de manera que representan un riesgo para las personas, los bienes o el medio ambiente, al margen de las actividades estrictamente necesarias para cumplir la obligación de salvamento marítimo.

47. Propongo, por tanto, que se responda a la segunda cuestión prejudicial que el artículo 11 y el anexo I, parte II, secciones 2A y 2B, de la Directiva 2009/16, a la luz de la obligación de salvamento marítimo recogida, en particular, en el artículo 98 de la Convención sobre el Derecho del mar, deben interpretarse en el sentido de que el mero hecho de que un buque haya transportado a un número de personas superior a su capacidad máxima indicada en el certificado de seguridad del equipo en el contexto de operaciones de salvamento marítimo, no puede considerarse, en sí mismo, un «factor imperioso» o un «factor inesperado» que exija o justifique, respectivamente, inspecciones adicionales en el sentido de dichas disposiciones. Sin embargo, no puede excluirse, en principio, que el transporte sistemático de un número de personas muy superior a la capacidad del buque pueda afectar a este último, de manera que pueda comportar un peligro para las personas, los bienes o el medio ambiente, que constituya un «factor inesperado» en el sentido de dichas disposiciones, extremo que corresponde apreciar al órgano jurisdiccional remitente.

C. Sobre las cuestiones prejudiciales tercera y cuarta [alcance de las facultades de inspección con arreglo al artículo 13 de la Directiva 2009/16, al artículo I, letra b), del Convenio para la seguridad de la vida humana en el mar y al apartado 1.3.1 de la Resolución de la OMI sobre supervisión por el Estado rector del puerto]

48. Mediante sus cuestiones prejudiciales tercera y cuarta, que conviene examinar conjuntamente, el órgano jurisdiccional remitente solicita que se determine, en esencia, si el artículo 13 de la Directiva 2009/16, por un lado, o el artículo I, letra b), del Convenio para la seguridad de la vida humana en el mar y el apartado 1.3.1 del anexo de la Resolución de la OMI sobre supervisión por el Estado rector del puerto, por otro lado, permiten al Estado rector del puerto comprobar que un buque dispone de los certificados necesarios y cumple las normas internacionales en materia de seguridad, prevención de la contaminación y condiciones de vida y de trabajo a bordo en lo que respecta a la actividad efectivamente desarrollada por ese buque, en este caso la de búsqueda y salvamento marítimo, con independencia de la actividad para la que haya sido clasificado. [33]

49. El órgano jurisdiccional remitente estima que el control que ejerce el Estado rector del puerto no puede poner en entredicho el control realizado por el Estado de abanderamiento y las decisiones que este ha adoptado y señala, por un lado, que ni los convenios internacionales, ni el Derecho de la Unión o el Derecho italiano o alemán prevén requisitos precisos para buques privados que desarrollen de forma sistemática la actividad de búsqueda y salvamento marítimo [34]

[33] Más concretamente, creo que la cuarta cuestión prejudicial, referida a la aplicación de los instrumentos convencionales citados, es accesoria de la tercera, relativa a la aplicación del artículo 13, párrafo primero, punto 3, de la Directiva 2009/16, toda vez que, mediante su cuarta cuestión prejudicial, el órgano jurisdiccional remitente desea que se establezca, en esencia, si, en caso de que el Estado rector del puerto no pueda controlar el cumplimiento de las exigencias aplicables con respecto a la actividad efectiva de dicho buque sobre la base de la citada Directiva, esa facultad puede fundamentarse no obstante en uno de los instrumentos convencionales mencionados.

[34] La inexistencia de esos requisitos en el Derecho internacional y en el Derecho de la Unión queda confirmada por la Recomendación 2020/1365, que enuncia, en su considerando 12, que es indispensable, por razones de «orden público» y, en particular, de seguridad, que estos buques estén debidamente matriculados y adecuadamente equipados para cumplir los requisitos pertinentes de seguridad y de salud aplicables a esta actividad, a fin de no poner en peligro a la tripulación ni a las personas rescatadas. En caso contrario, según dicho órgano jurisdiccional, no existiría ningún motivo para invocar el orden público en esas circunstancias.

y, por otro lado, que los convenios internacionales establecen excepciones expresas a las exigencias impuestas, en su caso, en función de la clasificación del buque, a efectos de la realización de tareas de salvamento marítimo. [35]

50. En virtud del artículo 13, párrafo primero, punto 3, de la Directiva 2009/16, una inspección más detallada, como las que constituyen el objeto de los litigios principales, comprende una «comprobación detenida del cumplimiento a bordo de los requisitos de explotación del buque», que se realiza cuando, tras una inspección inicial, existen «motivos fundados» para estimar que las condiciones del buque o de su equipo o tripulación incumplen sustancialmente las prescripciones aplicables de un Convenio. [36] El anexo V de dicha Directiva proporciona ejemplos de «motivos fundados». [37]

51. Por cuanto aquí interesa, según la resolución de remisión, las inspecciones más detalladas con arreglo al artículo 13, párrafo primero, punto 3, de la Directiva 2009/16 estaban basadas en el «motivo fundado» indicado en el anexo V, parte A, punto 3), de dicha Directiva, a saber, que «se ha[bían] observado inexactitudes durante el examen de los certificados y demás documentación», en este caso durante el examen del certificado de seguridad indicado en la norma 9 del capítulo XI-2 del Convenio para la seguridad de la vida humana en el mar. [38] Además, el Gobierno italiano señala en sus observaciones escritas que, en los asuntos principales, la facultad de realizar las inspecciones más detalladas se basaba, en particular, en la regla 19 del capítulo I del anexo de ese Convenio. [39]

52. Pues bien, el artículo 13, párrafo primero, punto 3, de la Directiva 2009/16, pese a establecer el marco en el que está permitido realizar una inspección más detallada, no fija claramente los límites de dicha inspección. Se trata pues de determinar si la «comprobación detenida del

[35] Además, según dicho órgano jurisdiccional, cuando los instrumentos convencionales mencionados prevén que los gobiernos parte se comprometan, en esencia, a adoptar todas las medidas necesarias para garantizar que, desde el punto de vista de la seguridad de la vida humana, un buque es «idóneo para el servicio a que se le destine», la idoneidad para el servicio al que el buque se destine debe entenderse en sentido abstracto, atendiendo al tipo de buque según su clasificación, y no en sentido concreto, en función del tipo específico de las actividades efectivamente desarrolladas, pues en caso contrario se habría empleado el término «utilizado» o un sinónimo. Reconoce, no obstante, que el empleo del término «destinado» también se presta a una interpretación según la cual el destino podría no hacer referencia a las características intrínsecas del buque ni al uso para el que sirven tales características, sino igualmente al fin al que el armador destina realmente el buque.

[36] Dicha disposición precisa que existen esos «motivos fundados» si el inspector lo considera justificado, según su criterio profesional.

[37] Asimismo, creo que el artículo 13, párrafo primero, punto 3, de la Directiva 2009/16, al remitirse a las prescripciones de un *convenio*, como el Convenio para la seguridad de la vida humana en el mar, citado en su artículo 2, debe interpretarse, en particular, a la luz del artículo I, letra b), de este. En efecto aunque la Unión no es parte contratante en dicho convenio (a diferencia de todos los Estados miembros que sí lo son), el Tribunal de Justicia puede tener en cuenta sus disposiciones a la hora de interpretar un instrumento jurídico de Derecho derivado (véase, en ese sentido, la sentencia de 3 de junio de 2008, Intertanko y otros, C-308/06, EU:C:2008:312, apartados 47 a 52).

[38] La regla 9 del capítulo XI-2 del Convenio para la seguridad de la vida humana en el mar prevé un control limitado relativo a la validez de los certificados mencionados en el apartado 1.1 de dicha regla y, en particular, del certificado internacional de seguridad. En este caso, de la resolución de remisión se desprende que se ordenaron las inspecciones más detalladas porque los documentos de transmisión de información en materia de seguridad previos a la entrada de los buques en el puerto se habían cumplimentado de forma incorrecta al faltar, en particular, el número de la compañía, la localización de los buques en el momento en que se había efectuado la declaración, la administración que había expedido los certificados internacionales de seguridad y la fecha de expiración de dichos certificados. De la resolución de remisión resulta, además, que se había señalado que se habían aprobado los resultados de los planes de seguridad de los buques a pesar de que tal aprobación aún no había tenido lugar.

[39] La regla 19 del capítulo I del Convenio para la seguridad de la vida humana en el mar, relativa a la comprobación de los certificados del buque precisa, en su letra b), que si esos certificados son válidos serán aceptados a menos que haya claros indicios para sospechar que el estado del buque o de su equipo no corresponde en lo esencial a los pormenores de uno cualquiera de los certificados o que el buque no cumple con lo dispuesto en las letras a) y b) de la regla 11 de ese capítulo. Según la regla 11, letra a), del mismo capítulo, el estado del buque y de su equipo debe mantenerse de modo que se ajuste a lo dispuesto en las reglas del Convenio, 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 se encuentren a bordo. En cambio, la regla 11, letra b), del capítulo I del Convenio para la seguridad de la vida humana en el mar no resulta pertinente en este caso, dado tiene por objeto la prohibición de efectuar cambios tras la realización de un reconocimiento en virtud de lo dispuesto en las reglas 7 a 10 de ese mismo capítulo.

cumplimiento a bordo de los requisitos de explotación del buque» se limita exclusivamente a los requisitos aplicables sobre la base de la clasificación del buque o si también se refiere a los requisitos aplicables a la actividad que realiza de forma concreta el buque.

53. Con el fin de determinar el alcance del control del Estado rector del puerto, en el sentido de dicha disposición, a mi juicio, es preciso tener presente, por un lado, que dicha norma le confiere la facultad de ejercer un control que necesariamente excede de la «inspección inicial» prevista en el artículo 13, párrafo primero, punto 1, de dicha Directiva que, en esencia, se refiere a los certificados y al estado general del buque y, por otro lado, que ese control tiene por objeto comprobar el cumplimiento de las «prescripciones aplicables de un Convenio». Así pues, ese control no puede limitarse exclusivamente a los requisitos de naturaleza formal previstos en los certificados relativos a la clasificación del buque por parte de una organización de clasificación, sino que tiene más bien por objeto el cumplimiento por parte de ese buque de todas las normas convencionales internacionales aplicables en materia de seguridad, de prevención de la contaminación y de condiciones de vida y de trabajo a bordo, teniendo en cuenta el estado real del buque y de sus equipos y las actividades que este desarrolla de forma efectiva, sobre todo si difieren de las correspondientes a su clasificación. [40]

54. Cabe concluir, en principio, que, como sostiene el Gobierno italiano, la circunstancia de que un buque no se utilice conforme a sus certificaciones puede constituir un incumplimiento de los requisitos de explotación de ese buque y representar, en particular, un peligro para las personas, los bienes o el medio ambiente, extremo que debe demostrar la autoridad competente, sobre la base de las normas aplicables a la actividad a la que dicho buque se destine efectivamente.

55. Dicho esto, es necesario precisar, no obstante, como hace el órgano jurisdiccional remitente, que en el Derecho de la Unión y en el Derecho internacional no existe ninguna clasificación para los buques que realizan actividades de búsqueda y salvamento marítimo. [41] Por consiguiente, a falta de dicha clasificación, no puede concluirse que la mera clasificación de los buques en cuestión como «buques de carga general — polivalentes» constituya, en sí misma, un «motivo fundado» para estimar que las condiciones del buque o de su equipo o tripulación incumplen sustancialmente las «prescripciones aplicables de un Convenio», de conformidad con el artículo 13, párrafo primero, punto 3, de la Directiva 2009/16, a menos que la utilización sistemática de ese buque infrinja las reglas relativas a su clasificación. [42]

56. Por consiguiente, propongo que se responda a la tercera cuestión prejudicial que la facultad del Estado rector del puerto de realizar una inspección más detallada, de conformidad con el artículo 13 de la Directiva 2009/16, de un buque que enarbola pabellón de un Estado miembro incluye la facultad de comprobar que ese buque cumple las prescripciones en materia de

[40] Por otro lado, no creo que esa conclusión quede desvirtuada por la interpretación del artículo 13, párrafo primero, punto 1, de la Directiva 2009/16, a la luz del artículo I, letra b), del Convenio para la seguridad de la vida humana en el mar y del apartado 1.3.1 de la Resolución de la OMI sobre supervisión por el Estado rector del puerto. En efecto, esas disposiciones, al prever que pueda comprobarse que el buque es «idóneo para el servicio a que se le destine», pueden interpretarse en el sentido de que toda evaluación sobre la idoneidad del buque debe realizarse atendiendo al servicio que efectivamente realiza y a los reglamentos pertinentes.

[41] Además, esa clasificación tampoco parece existir ni en el Derecho alemán ni en el Derecho italiano.

[42] Confieso que me cuesta aceptar que el transporte de personas en peligro pueda asimilarse, en cierta medida, al transporte de «carga», aunque reconozco que es necesario evitar cuestionar la clasificación de los buques en cuestión realizada por la organización de certificación del Estado de abanderamiento. Además, para aquellos casos en los que el Estado rector del puerto no esté de acuerdo con la clasificación de un buque, la Convención sobre el Derecho del mar establece un procedimiento de comunicación en virtud del cual todo Estado que tenga motivos fundados para estimar que no se han ejercido la jurisdicción y el control apropiados en relación con un buque puede comunicar los hechos al Estado del pabellón que está obligado a investigar el caso y, de ser procedente, tomar todas las medidas necesarias para corregir la situación (véase el artículo 94, apartado 6, de dicha Convención). Ese planteamiento es conforme al adoptado en el apartado 1.3.3 de la Resolución de la OMI sobre supervisión por el Estado rector del puerto.

seguridad, de prevención de la contaminación y de condiciones de vida y de trabajo a bordo aplicables a las actividades a las que se destine efectivamente, teniendo en cuenta aquellas para las que ha sido clasificado.

D. Sobre la quinta cuestión prejudicial (posibilidad de inmovilizar un buque con arreglo al artículo 19 de la Directiva 2009/16 debido al ejercicio de una actividad distinta de la que corresponda a la certificación)

57. Mediante su quinta cuestión prejudicial el órgano jurisdiccional remitente solicita, en primer término, que se determine, en esencia, si las autoridades del Estado rector del puerto tienen derecho a exigir que se esté en posesión de certificaciones y que se cumplan las exigencias o prescripciones en materia de seguridad y de prevención de la contaminación marítima relativas a las actividades realmente desarrolladas por un buque, en este caso la de búsqueda y salvamento marítimo, para evitar que el buque sea inmovilizado [letra a)] y, en caso afirmativo, si esas certificaciones y esas exigencias o prescripciones solo pueden exigirse si existe un marco jurídico internacional o de la Unión claro y fiable en lo que respecta a la clasificación de las actividades de búsqueda y salvamento marítimo y a las certificaciones, exigencias o prescripciones correspondientes [letra b)] o si, por el contrario estas deben exigirse sobre la base del Derecho nacional del Estado de abanderamiento o del Estado rector del puerto y, a tal efecto, es necesaria una normativa de rango primario o secundario o es suficiente una regulación administrativa de carácter general [letra c)].

58. En segundo término, dicho órgano jurisdiccional plantea la cuestión de si corresponde al Estado rector del puerto indicar durante la inspección sobre la base de qué normativa nacional (legislativa, reglamentaria o administrativa) deben determinarse las exigencias o las prescripciones impuestas y qué correcciones o rectificaciones resultan necesarias para garantizar el cumplimiento de esa normativa [letra d)] y si, en caso de que no exista tal normativa, la Administración del Estado rector del puerto puede indicar, caso por caso, las exigencias que debe cumplir el buque objeto de inspección [letra e)].

59. Por último, dicho órgano jurisdiccional desea que se establezca si, a falta de esa normativa y de indicaciones específicas del Estado de abanderamiento, las actividades de búsqueda y salvamento marítimo pueden considerarse autorizadas (y, por tanto, no susceptibles de ser prohibidas mediante la adopción de una medida de inmovilización) cuando el buque cumple las exigencias o las prescripciones de otra categoría, cuyo respeto efectivo ha confirmado el Estado de abanderamiento [letra f)].

60. Con carácter preliminar procede señalar que, en virtud del artículo 19, apartado 1, de la Directiva 2009/16, la autoridad competente debe asegurarse de que se han rectificado de acuerdo con los convenios cuantas deficiencias confirme o manifieste una inspección y que, en virtud del artículo 19, apartado 2, de dicha Directiva, cuando las deficiencias confirmadas o manifestadas por las inspecciones sean manifiestamente peligrosas, en particular, para la seguridad, la autoridad competente del Estado rector del puerto procederá a inmovilizar el buque.

61. Según se desprende de las respuestas que se han propuesto para las cuestiones prejudiciales anteriores, el Estado rector del puerto puede garantizar el cumplimiento de los convenios internacionales y de la legislación de la Unión aplicables en materia de seguridad marítima, protección marítima, protección del medio ambiente marino y condiciones de vida y de trabajo a bordo de conformidad con el artículo 13, párrafo primero, punto 2, de la Directiva 2009/16,

teniendo en cuenta las actividades que el buque realiza efectivamente, siempre que ese control no se inmiscuya en las competencias del Estado de abanderamiento en lo que respecta a la clasificación del buque ni en el cumplimiento de la obligación de salvamento marítimo.

62. Por consiguiente, el mero hecho de que un buque desarrolle la actividad de búsqueda y salvamento marítimo de forma sistemática no lo sustrae de la obligación de cumplir las exigencias que le resultan de aplicación en virtud del Derecho internacional o del Derecho de la Unión y no impide que ese buque pueda ser objeto de medidas de inmovilización en el sentido del artículo 19 de dicha Directiva si incumple esas normas. Dicho de otro modo, como señala el órgano jurisdiccional remitente, aunque los buques están exentos de la aplicación de las normas internacionales relativas a la seguridad de la navegación y a la protección del medio ambiente marino en la medida en que realicen misiones puntuales de salvamento marítimo, no están eximidos del cumplimiento de cualquier otra norma aplicable a los buques sobre la base de exigencias del Derecho internacional, habida cuenta de la actividad efectivamente desarrollada.

63. Por lo tanto, propongo que se responda a la quinta cuestión prejudicial, en primer término, que la Directiva 2009/16 debe interpretarse en el sentido de que las autoridades del Estado rector del puerto tienen derecho a exigir que se esté en posesión de certificaciones y que se cumplan las exigencias o prescripciones en materia de seguridad y de prevención de la contaminación marítima relativas a las actividades para las que un buque está clasificado, así como cualquier otra certificación, exigencia o prescripción basada en el marco jurídico internacional o de la Unión. [43]

64. En segundo término, creo que dicha Directiva debe interpretarse en el sentido de que corresponde al Estado rector del puerto indicar durante la inspección sobre la base de qué normativa deben determinarse las exigencias o prescripciones cuya infracción se ha detectado y qué correcciones o rectificaciones resultan necesarias para garantizar el cumplimiento de esa normativa.

65. Por último, estimo que la citada Directiva debe interpretarse en el sentido de que no cabe considerar que un buque que desarrolla la actividad de búsqueda y salvamento marítimo de forma sistemática no puede ser objeto, en cuanto tal, de medidas de inmovilización cuando incumpla las exigencias que le resultan de aplicación en virtud del Derecho internacional o del Derecho de la Unión, sin perjuicio de la obligación de salvamento marítimo. [44]

[43] Si, en cambio, el buque no cumple los requisitos exigidos por la legislación del Estado de abanderamiento o del Estado rector del puerto o si este último no está de acuerdo con la clasificación del buque, podrá (o incluso deberá) comunicárselo al Estado de abanderamiento y cooperar con él para encontrar una solución para las deficiencias detectadas.

[44] Me permito formular a este respecto una última observación. La vida humana y su protección es, sin duda, el valor que prevalece sobre cualquier otra consideración. Sin embargo, el «deber del buen samaritano» no está exento de obligaciones; por ejemplo, por cuanto aquí interesa, es cierto que el buen samaritano del Evangelio salvó a la persona en peligro sin dudarlo. Sin embargo, la trasladó a un lugar seguro, una posada, corriendo él con los gastos, con el medio de transporte más seguro, su propio asno; se encargó de cuidar a esa persona sin trasladar la «carga» a otros y entregó su propio dinero al posadero para que se encargara de cuidarla mientras tanto, prometiéndole que «si gastas algo más, te lo pagaré cuando vuelva». A veces las comparaciones resultan difíciles...

VI. Conclusión

66. A la luz de las anteriores consideraciones, propongo al Tribunal de Justicia que responda a las cuestiones prejudiciales planteadas por el Tribunale amministrativo regionale per la Sicilia (Tribunal Regional de lo Contencioso-Administrativo de Sicilia, Italia) del modo siguiente:

«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 2013/38/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de agosto de 2013, por los Reglamentos (UE) n.os 1257/2013 del Parlamento Europeo y el Consejo, de 20 de noviembre de 2013 y 2015/757 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2015, y por la Directiva (UE) 2017/2110 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de noviembre de 2017, se aplica a buques que, pese a haber sido clasificados y certificados como "buques de carga polivalentes" por el Estado de abanderamiento, desarrollan de forma exclusiva la actividad de búsqueda y salvamento marítimo y, a tal respecto, incumbe al órgano jurisdiccional remitente extraer todas las consecuencias derivadas de la interpretación y aplicación de la normativa nacional de transposición de dicha Directiva.

2) El artículo 11 y el anexo I, parte II, secciones 2A y 2B, de la Directiva 2009/16, a la luz de la obligación de salvamento marítimo que incumbe al capitán del buque en virtud del Derecho internacional consuetudinario y recogida, en particular, en el artículo 98 de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, hecha en Montego Bay el 10 de diciembre de 1982, deben interpretarse en el sentido de que el hecho de que un buque haya transportado a un número de personas superior a su capacidad máxima indicada en el certificado de seguridad del equipo en el contexto de operaciones de salvamento marítimo, no puede considerarse, en sí mismo, un "factor imperioso" o un "factor inesperado" que exija o justifique, respectivamente, inspecciones adicionales en el sentido de dichas disposiciones. Sin embargo, no puede excluirse, en principio, que el transporte sistemático de un número de personas muy superior a la capacidad del buque pueda afectar a este último, de manera que pueda comportar un peligro para las personas, los bienes o el medio ambiente, que constituya un «factor inesperado» en el sentido de dichas disposiciones, extremo que corresponde apreciar al órgano jurisdiccional remitente.

3) La facultad del Estado rector del puerto de realizar una inspección más detallada, de conformidad con el artículo 13 de la Directiva 2009/16, de un buque que enarbola pabellón de un Estado miembro incluye la facultad de comprobar que ese buque cumple las prescripciones en materia de seguridad, de prevención de la contaminación y de condiciones de vida y de trabajo a bordo aplicables a las actividades a las que se destine efectivamente, teniendo en cuenta aquellas para las que ha sido clasificado.

4) a) La Directiva 2009/16, en su versión modificada por la Directiva 2013/38, por los Reglamentos n.os 1257/2013 y 2015/757 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2015 y por la Directiva 2017/2110, debe interpretarse en el sentido de que las autoridades del Estado rector del puerto tienen derecho a exigir que se esté en posesión de certificaciones y a que se cumplan las exigencias o prescripciones en materia de seguridad y de prevención de la contaminación marítima relativas a las actividades para las que un buque está clasificado, así como cualquier otra certificación, exigencia o prescripción basada en el marco jurídico internacional o de la Unión.

b) Dicha Directiva debe interpretarse en el sentido de que corresponde al Estado rector del puerto indicar durante la inspección sobre la base de qué normativa deben determinarse las exigencias o prescripciones cuya infracción se ha detectado y qué correcciones o rectificaciones resultan necesarias para garantizar el cumplimiento de esa normativa.

c) La citada Directiva debe interpretarse en el sentido de que no cabe considerar que un buque que desarrolla la actividad de búsqueda y salvamento marítimo de forma sistemática no puede ser objeto de medidas de inmovilización cuando incumpla las exigencias que le resultan de aplicación en virtud del Derecho internacional o del Derecho de la Unión, sin perjuicio de la obligación de salvamento marítimo.»