Recopilación de la Jurisprudencia

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Quinta)

de 9 de julio de 2020*

«Incumplimiento de Estado — Principios que rigen la investigación de accidentes en el sector del transporte marítimo — Directiva 2009/18/CE — Artículo 8, apartado 1 — Terceros cuyos intereses pudieran entrar en conflicto con el cometido que se haya encomendado al organismo de investigación — Miembros del organismo de investigación que simultáneamente ejercen otras funciones — Falta de creación de un organismo de investigación independiente»

En el asunto C-257/19,

que tiene por objeto un recurso por incumplimiento con arreglo a lo dispuesto en el artículo 258 TFUE, interpuesto el 26 de marzo de 2019,

Comisión Europea, representada por el Sr. S. L. Kalėda y por la Sra. N. Yerrell, en calidad de agentes,

parte demandante,

contra

Irlanda, representada por las Sras. M. Browne y G. Hodge y por el Sr. A. Joyce, en calidad de agentes, asistidos por el Sr. N. J. Travers, SC, y por el Sr. B. Doherty, BL,

parte demandada,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Quinta),

integrado por el Sr. I. Jarukaitis, en funciones de Presidente de la Sala Quinta, el Sr. K. Lenaerts, Presidente del Tribunal de Justicia, en funciones de Juez de la Sala Quinta, y los Sres. E. Juhász, M. Ilešič y C. Lycourgos (Ponente), Jueces;

Abogado General: Sr. H. Saugmandsgaard Øe;

Secretario: Sr. A. Calot Escobar;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos;

vista la decisión adoptada por el Tribunal de Justicia, oído el Abogado General, de que el asunto sea juzgado sin conclusiones;

dicta la siguiente

* Lengua de procedimiento: inglés.

Sentencia

1 Mediante su demanda, la Comisión Europea solicita al Tribunal de Justicia que declare que Irlanda ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de lo dispuesto en el artículo 8, apartado 1, de la Directiva 2009/18/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de abril de 2009, por la que se establecen los principios fundamentales que rigen la investigación de accidentes en el sector del transporte marítimo y se modifican las Directivas 1999/35/CE del Consejo y 2002/59/CE del Parlamento Europeo y del Consejo (DO 2009, L 131, p. 114), al no haber creado un organismo de investigación independiente en su organización, estructura jurídica y toma de decisiones respecto de terceros cuyos intereses pudieran entrar en conflicto con el cometido que se le haya encomendado.

Marco jurídico

Derecho de la Unión

2 Los considerandos 2, 13, 25 y 26 de la Directiva 2009/18 exponen lo siguiente:

«(2) La realización diligente de investigaciones técnicas sobre los siniestros marítimos mejora la seguridad marítima, al contribuir a la prevención de tales siniestros, que ocasionan la pérdida de vidas y buques y la contaminación del medio marino.

[…]

(13) Es de vital importancia realizar de una manera imparcial las investigaciones de seguridad de siniestros e incidentes en los que hayan intervenido buques de navegación marítima, u otros buques en puertos u otras zonas marítimas restringidas, para establecer eficazmente las circunstancias y las causas de tales siniestros o incidentes. Por eso esas investigaciones deben ser llevadas a cabo por investigadores cualificados bajo el control de un organismo o entidad independiente dotado de las competencias necesarias, con objeto de evitar cualquier posible conflicto de intereses.

[…]

(25) Los Estados miembros y la [Unión] deben tener debidamente en cuenta las recomendaciones sobre seguridad formuladas como resultado de una investigación de seguridad.

(26) Habida cuenta de que el propósito de las investigaciones técnicas de seguridad es prevenir siniestros e incidentes marítimos, las conclusiones y las recomendaciones sobre seguridad no deben en ningún caso determinar la responsabilidad ni atribuir la culpa.»

3 El artículo 1 de dicha Directiva establece:

«1. El objeto de la presente Directiva es mejorar la seguridad marítima y la prevención de la contaminación por los buques para reducir con ello el riesgo de siniestros marítimos futuros:

a) facilitando la realización diligente de investigaciones de seguridad y el correcto análisis de los siniestros e incidentes marítimos a fin de determinar sus causas, y

b) garantizando la elaboración de informes precisos y puntuales acerca de las investigaciones de seguridad, así como de propuestas de medidas correctivas.

2. Las investigaciones que se lleven a cabo en virtud de la presente Directiva no perseguirán la determinación de responsabilidad, ni la atribución de culpa. No obstante, los Estados miembros garantizarán que el organismo o entidad de investigación (en lo sucesivo, "el organismo de investigación") no se abstenga de informar plenamente acerca de las causas del siniestro o incidente marítimo [porque] de sus resultados pueda inferirse determinada culpa o responsabilidad.»

4 El artículo 5 de la citada Directiva dispone lo siguiente:

«1. Cada Estado miembro velará por que el organismo de investigación a que se refiere el artículo 8 lleve a cabo una investigación de seguridad cuando se produzcan siniestros marítimos muy graves que:

a) afecten a buques que enarbolen su pabellón, con independencia de la localización del siniestro;

b) se produzcan en su mar territorial o sus aguas interiores, tal como las define la [Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar] con independencia del pabellón que enarbolen los buques que se vean implicados en el siniestro, o

c) afecten a intereses de consideración del Estado miembro, con independencia de la localización del siniestro y del pabellón que enarbolen los buques que se vean implicados.

2. Además, en el caso de siniestros graves, el organismo de investigación llevará a cabo una evaluación previa para decidir si procede o no realizar una investigación de seguridad. Cuando el organismo de investigación decida que no procede realizar una investigación de seguridad, las razones de dicha decisión se registrarán y notificarán de conformidad con lo dispuesto en el artículo 17, apartado 3.

En el caso de otro tipo de siniestro o incidente marítimo, el organismo de investigación decidirá si procede o no realizar una investigación de seguridad.

[…]»

5 A tenor del artículo 8 de la Directiva 2009/18:

«1. Los Estados miembros garantizarán que las investigaciones de seguridad se lleven a cabo bajo la responsabilidad de un organismo de investigación permanente e imparcial, dotado de las competencias necesarias y por investigadores debidamente cualificados, competentes en los aspectos relacionados con los siniestros e incidentes marítimos.

Para llevar a cabo la investigación de seguridad de una manera imparcial, el órgano de investigación será independiente en su organización, estructura jurídica y toma de decisiones respecto de terceros cuyos intereses pudieran entrar en conflicto con el cometido que se le haya encomendado.

[…]

2. El organismo de investigación velará por que los investigadores posean conocimientos y experiencia práctica en las materias propias de sus tareas habituales. Además, garantizará el fácil acceso a los conocimientos técnicos apropiados, en caso necesario.

3. Las actividades confiadas al organismo de investigación podrán incluir la recopilación y el análisis de datos relacionados con la seguridad marítima, en particular con fines de prevención, siempre que estas actividades no menoscaben su independencia ni impliquen, por su parte, responsabilidad alguna de orden reglamentario o administrativo o en materia de normas.

[…]

5. El organismo de investigación estará capacitado para reaccionar sin demora ante la notificación de un siniestro y para obtener los recursos suficientes a fin de desempeñar sus funciones de manera independiente. Sus investigadores deberán gozar de un estatuto que les ofrezca las garantías de independencia necesarias.

6. El organismo de investigación podrá combinar las tareas asignadas en virtud de la presente Directiva con labores de investigación de otras incidencias distintas de los siniestros marítimos siempre que tales investigaciones no pongan en peligro su independencia.»

6 El artículo 14, apartados 1 y 2, de esta Directiva dispone:

«1. Toda investigación de seguridad que se lleve a cabo con arreglo a la presente Directiva dará lugar a la publicación de un informe, presentado en un formato que definirá el organismo de investigación competente de conformidad con las secciones pertinentes del anexo I.

El organismo de investigación podrá decidir que una investigación de seguridad que no se refiera a un siniestro marítimo muy grave o, en su caso, grave, y cuyos resultados no tengan la posibilidad de prevenir futuros siniestros e incidentes, se limite a un informe simplificado que se publique.

2. Los organismos de investigación harán todo lo posible para poner los informes mencionados en el apartado 1, incluidas sus conclusiones y cualquier posible recomendación, a disposición del público y, muy especialmente, de todo el sector marítimo, en el plazo de 12 meses a partir de la fecha del siniestro. Si no fuera posible presentar a tiempo el informe definitivo, se deberá publicar un informe provisional en dicho plazo.

[…]»

7 El artículo 15 de dicha Directiva establece:

«1. Los Estados miembros velarán por que las recomendaciones sobre seguridad formuladas por los organismos de investigación sean debidamente tenidas en cuenta por sus destinatarios y, si es el caso, reciban un adecuado seguimiento de acuerdo con las legislaciones [de la Unión] e internacional.

2. Cuando proceda, un organismo de investigación o la Comisión podrán formular recomendaciones sobre seguridad basándose en un análisis resumido de los datos y en los resultados generales de las investigaciones de seguridad realizadas.

3. Las recomendaciones sobre seguridad no podrán ni determinar la responsabilidad ni atribuir la culpa de un siniestro bajo ningún concepto.»

Derecho irlandés

Ley de la Marina Mercante

8 Mediante el artículo 7 de la Merchant Shipping (Investigation of Marine Casualties) Act 2000 [Ley de la Marina Mercante del año 2000 (sobre investigación de siniestros marítimos); en lo sucesivo, «Ley de la Marina Mercante»] se creó el Marine Casualty Investigation Board (Oficina de Investigación sobre siniestros marítimos, Irlanda) (en lo sucesivo, «MCIB»). De acuerdo con el apartado 1 de dicho artículo, el MCIB tiene encomendadas «la investigación en caso de siniestro marítimo y la publicación de los informes acerca de dichas investigaciones». Con arreglo al apartado 3 del artículo mencionado, este organismo tiene atribuidas «las facultades necesarias o conexas para el desempeño de sus funciones».

9 El artículo 8 de la Ley de la Marina Mercante establece que el MCIB «desempeña sus funciones con independencia del Ministro y, con carácter general, de cualquier otra persona o institución cuyos intereses pudieran resultar incompatibles con las funciones desempeñadas por el [MCIB]». De acuerdo con el artículo 2 de esta Ley, el término «Ministro» debe entenderse referido al Ministro de los recursos naturales y marinos.

10 El artículo 9, apartado 1, de dicha Ley dispone:

«El [MCIB] estará compuesto por los siguientes miembros:

a) Tres personas nombradas por el Ministro.

b) El Inspector Jefe.

c) El Secretario General del Department of the Marine and Natural Ressources [Ministerio de los recursos naturales y marinos, Irlanda], o su delegado»

11 El artículo 9, apartado 2, de la misma Ley establece que el Ministro nombrará Presidente del MCIB a una de las personas designadas con arreglo al apartado 1 del mismo precepto y a una segunda persona como suplente del Presidente.

12 El término «Inspector Jefe» se define en el artículo 2 de la Ley de la Marina Mercante como la persona que ocupa el puesto o ejerce las funciones de Inspector Jefe de la Marine Survey Office (Oficina de Inspección de la Navegación, Irlanda), dependiente del Ministerio de los Recursos naturales y marinos.

13 El artículo 17 de esta Ley regula las normas sobre incompatibilidad y establece, en particular, que los miembros del MCIB, así como los asesores, los expertos y los investigadores, están obligados a informar de «cualquier interés, de naturaleza pecuniaria o de otro tipo, vinculado o relacionado con un buque o con la carga de un buque implicado en un siniestro marítimo, o en cualquier otra circunstancia que deba examinar el [MCIB]».

Reglamento de la Marina Mercante

14 En virtud de la norma n.º 4 de las European Communities (Merchant Shipping) (Investigation of Accidents) Regulations 2011 [normativa de las Comunidades Europeas de 2011 sobre la Marina Mercante (Investigación de siniestros); en lo sucesivo, «Reglamento de la Marina Mercante»], se designa al MCIB como organismo de investigación permanente a efectos de aplicar lo dispuesto en el artículo 8 de la Directiva 2009/18.

15 De conformidad con la norma n.º 6 de este Reglamento, el MCIB deberá llevar a cabo las investigaciones de seguridad en caso de siniestro muy grave y efectuará una evaluación previa, en caso de siniestro grave, con objeto de decidir si procede o no instruir la investigación.

16 La norma n.º 11 del Reglamento de la Marina Mercante establece que se publicará un informe de cualquier investigación de seguridad realizada.

17 El apartado 1 de la norma n.º 12 de este Reglamento dispone que el MCIB formulará recomendaciones de seguridad dirigidas a las partes implicadas y garantizará el seguimiento de dichas recomendaciones de conformidad con el Derecho de la Unión y el Derecho internacional. El apartado 2 de la misma norma establece que las recomendaciones de seguridad emanadas del MCIB no podrán bajo ningún concepto determinar las responsabilidades o atribuir la culpa de un siniestro.

Procedimiento administrativo previo y procedimiento ante el Tribunal de Justicia

18 El 13 de julio de 2015, la Comisión remitió a Irlanda un escrito, en el contexto del procedimiento «EU Pilot», en el que la instaba a proporcionar aclaraciones acerca de distintas cuestiones relacionadas con el cumplimiento de la Directiva 2009/18 y, en particular, a explicar las normas establecidas en el Derecho irlandés para garantizar la independencia operativa y la imparcialidad que se exigen en el artículo 8 de la citada Directiva. La Comisión señalaba, a este respecto, que dos miembros del MCIB, a saber, el Inspector Jefe y el Secretario General del Department of Transports, Tourism and Sports (Ministerio de Transportes, Turismo y Deporte) (en lo sucesivo, «DTTS»), que asume en la actualidad las atribuciones del Ministerio de los Recursos naturales y marinos, ejercían otras funciones reglamentarias y de control de la aplicación de la normativa en el ámbito de los transportes marítimos o de la pesca.

19 El 17 de septiembre de 2015, Irlanda respondió al citado escrito, invocando el principio de independencia proclamado en el artículo 8 de la Ley de la Marina Mercante. En particular, dicho Estado miembro aportó precisiones sobre la estructura y el funcionamiento del MCIB, así como sobre el cometido del Inspector Jefe, miembro de ese organismo, y el de su suplente, en caso de que el MCIB lleve a cabo una investigación o de que elabore un informe referente a un siniestro marítimo. Irlanda aduce asimismo que ni el Ministro ni el DTTS intervienen en modo alguno en tales casos.

20 El 29 de abril de 2016, la Comisión envió a Irlanda un escrito de requerimiento en el que ponía de relieve que las medidas adoptadas por dicho Estado miembro no bastaban para garantizar que el MCIB cumpliera los requisitos de independencia previstos en el artículo 8, apartado 1, de la Directiva 2009/18, debido a que, en primer lugar, el Inspector Jefe de la Oficina de Inspección de la Navegación y el Secretario General del DTTS eran miembros del MCIB; en segundo lugar, a que el DTTS asumía la totalidad del control y las responsabilidades en materia de transportes marítimos en Irlanda, y, por último, a que la mencionada Oficina de Inspección de la Navegación desempeñaba funciones reguladoras y de examen de la aplicación de las normas vigentes, tales como la inspección y autorización de buques, la certificación de la aptitud de los trabajadores del mar y las actuaciones en caso de infracción de la normativa.

21 El 22 de junio de 2016, Irlanda respondió al escrito de requerimiento afirmando, en particular, que el MCIB cumplía los requisitos de independencia previstos en el artículo 8 de la Directiva 2009/18 y que la Comisión no había demostrado que existiera incompatibilidad alguna por parte de los miembros del MCIB como agentes del ministerio que ejercía la tutela sobre este organismo de investigación, ni tampoco incumplimiento alguno, en la práctica, de los requisitos establecidos por el citado precepto.

22 El 28 de abril de 2017, la Comisión envió un dictamen motivado a Irlanda, en el que consideraba que dicho Estado miembro había incumplido las obligaciones que le incumbían en virtud de lo dispuesto en el artículo 8, apartado 1, de la Directiva 2009/18, al no haber creado un organismo de investigación independiente en su organización, estructura jurídica y toma de decisiones respecto de terceros cuyos intereses pudieran entrar en conflicto con el cometido encomendado. La Comisión instó a Irlanda a adoptar las medidas necesarias para atenerse al dictamen motivado en el plazo de dos meses desde la recepción del mismo.

23 El 22 de junio de 2017, Irlanda, en su respuesta al dictamen motivado, manifestó su discrepancia con el incumplimiento imputado por la Comisión.

24 Al no considerar satisfactoria la respuesta de Irlanda, la Comisión decidió interponer el presente recurso.

Sobre el recurso

Alegaciones de las partes

25 La Comisión reprocha a Irlanda el incumplimiento de lo dispuesto en el artículo 8, apartado 1, de la Directiva 2009/18, al no haber aprobado con arreglo a su ordenamiento jurídico nacional una normativa que garantice la independencia del MCIB en su organización, estructura jurídica y toma de decisiones respecto de terceros cuyos intereses pudieran entrar en conflicto con el cometido que se le haya encomendado.

26 La Comisión pone de relieve que, aun cuando el artículo 8 de la Ley de la Marina Mercante establece que el MCIB es independiente de toda persona o institución cuyos intereses pudieran resultar incompatibles con las funciones que aquel organismo desempeña, el artículo 9, apartado 1, de esa misma Ley dispone que el MCIB se compone de cinco miembros, entre los que se incluyen preceptivamente el Inspector Jefe y el Secretario General del DTTS o su delegado. La Comisión observa que el Inspector Jefe y el Secretario General mencionados ejercen funciones como miembros del MCIB al mismo tiempo que desempeñan sus tareas ordinarias en su condición, respectivamente, de Director de la Oficina de Inspección de la Navegación y de Secretario General del DTTS. Así pues, concluye la Comisión, el artículo 9 de la Ley de la Marina Mercante vincula expresamente la condición de esos dos miembros del MCIB con el ejercicio de las otras funciones señaladas.

27 La Comisión indica al respecto que, por una parte, en el seno del DTTS, la Oficina de Inspección de la Navegación se ocupa de la inspección, de las investigaciones, de la certificación y de la autorización por cuanto se refiere a los buques y equipos de radio de los buques, del examen y certificación de la aptitud de los trabajadores del mar y del examen del cumplimiento de las normas aplicables, mediante investigaciones de las organizaciones y de las instalaciones, así como de incoar los procedimientos establecidos cuando se infringe la normativa vigente. La Comisión señala asimismo que la Oficina de Inspección de la Navegación debe publicar dictámenes dirigidos al sector marítimo sobre cualquier tema relevante, de acuerdo con sus competencias de examen del cumplimiento de la normativa vigente.

28 La Comisión añade que el Secretario General del DTTS dirige este Ministerio en su conjunto y que es responsable de la gestión ordinaria del mismo. Dicha institución sostiene además que se encuentran específicamente sometidos a la autoridad del mencionado Secretario General del DTTS tanto la Oficina de Inspección de la Navegación como los guardacostas irlandeses y el servicio de política de seguridad marítima, encargado de la política y de la legislación en materia de vigilancia y seguridad, incluido el sistema de seguimiento del tráfico marítimo.

29 Por otra parte, la Comisión señala que el MCIB tiene la obligación de llevar a cabo las correspondientes investigaciones en caso de siniestros marítimos muy graves, que afecten a buques que enarbolen pabellón irlandés o que entren en aguas irlandesas.

30 La Comisión deduce de ambos datos que cualquier investigación de seguridad tiene aspectos comunes, en general, con las actividades y responsabilidades del DTTS y de su Secretario General, y asimismo, en particular, con las de la Oficina de Inspección de la Navegación y de su Inspector Jefe. En su opinión, los miembros del MCIB de que se trata han de asumir, de forma simultánea, la responsabilidad de la seguridad marítima de los buques que enarbolan pabellón irlandés y de las inspecciones de seguridad en aguas irlandesas. Esta situación puede dar lugar al incumplimiento del requisito establecido en el artículo 8, apartado 1, de la Directiva 2009/18. A juicio de la Comisión, el hecho de que el MCIB pueda realizar actividades distintas de las actividades de investigación mencionadas en el artículo 5 de la citada Directiva tampoco permite que se cumplan las obligaciones de independencia derivadas del citado artículo 8, apartado 1.

31 La Comisión añade que, al finalizar una investigación, el MCIB debe formular recomendaciones de seguridad dirigidas a los interesados y garantizar el seguimiento de sus recomendaciones, de conformidad con el Derecho de la Unión y con el Derecho internacional, según lo establecido en la norma n.º 11, apartado 1, y en la norma n.º 12, apartado 1, del Reglamento de la Marina Mercante, con objeto de mejorar la seguridad marítima y contribuir a la futura reducción del riesgo de siniestros marítimos. Basándose en lo anterior, la Comisión concluye que el Inspector Jefe y el Secretario General del DTTS pueden verse obligados, en la práctica, a dirigirse recomendaciones a sí mismos, pues cualquier recomendación del MCIB destinada a mejorar la seguridad marítima o a garantizar el seguimiento de las cuestiones de seguridad específicas destacadas en una investigación ha de ser aplicada por el DTTS o por la Oficina de Inspección de la Navegación, encargada de examinar el cumplimiento de la normativa vigente y de publicar dictámenes dirigidos al sector marítimo en relación con temas específicos.

32 La Comisión reconoce que ni el tenor literal ni los objetivos que persigue el artículo 8, apartado 1, de la Directiva 2009/18 exigen que el organismo de investigación sea independiente de todos los organismos públicos. No obstante, pone de relieve que, con arreglo al precepto citado, el organismo de investigación debe ser independiente en su organización, estructura jurídica y toma de decisiones respecto de terceros cuyos intereses «pudieran entrar en conflicto» con el cometido que se le haya encomendado. En su opinión, del uso del subjuntivo se desprende claramente que, mediante tal obligación, la Directiva pretende impedir que se produzcan posibles conflictos de intereses, lo cual ha de llevar a los Estados miembros a establecer suficientes garantías jurídicas de independencia del organismo de investigación, en especial respecto de terceros que realicen funciones normativas, cuando estas últimas coincidan con el objeto de las investigaciones de seguridad.

33 Pues bien, habida cuenta de la condición de dos de los cinco miembros del MCIB, la Comisión entiende que existe un riesgo intrínseco de conflicto de intereses. Dicha institución añade que la alegación del Gobierno irlandés basada en la práctica de recurrir, en el seno del DTTS, al suplente del Inspector Jefe para conocer de las investigaciones realizadas por el MCIB o para examinar las recomendaciones de este organismo plasmadas en un informe de investigación y dirigidas al Ministro o al DTTS implica el reconocimiento, por parte de Irlanda, de la existencia de tal conflicto de intereses, derivado de la presencia, entre los miembros del MCIB, del Inspector Jefe y del Secretario General del DTTS. La Comisión concluye que el hecho de recurrir en la práctica al suplente del Inspector Jefe en el seno del DTTS no puede, en ningún caso, constituir una garantía de independencia suficiente.

34 Por cuanto se refiere a los informes del MCIB, invocados por Irlanda para demostrar que este organismo de investigación obra en la práctica de manera independiente respecto al DTTS, la Comisión observa que, al indicar que el MCIB, en sus informes, señala los aspectos de la normativa irlandesa o de su aplicación que podrían mejorarse, Irlanda reconoce implícitamente que las investigaciones de seguridad realizadas por el MCIB examinan las actuaciones del DTTS y que, por consiguiente, se solapan con ellas.

35 Con carácter preliminar, Irlanda recuerda, en primer lugar, los términos de los artículos 8 y 17 de la Ley de la Marina Mercante que establecen la independencia del MCIB y las normas sobre conflictos de intereses relativas a los miembros de este organismo de investigación. Añade al respecto que este último está sometido a la Ethics in Public Office Act 1995 (Ley de 1995 sobre la ética en la función pública) y a la Standards in Public Office Act 2001 (Ley del año 2001 de normas sobre la función pública), que disponen que las personas que prestan determinados servicios en la función pública deben declarar los intereses que puedan afectar de forma sustancial al cumplimiento de sus funciones. Irlanda invoca asimismo la creación por ley de la Standards in Public Office Commission (Comisión de regulación de la función pública, Irlanda), cuya misión es investigar las denuncias y proporcionar orientaciones pormenorizadas sobre el modo en que los funcionarios deben atenerse a la ley.

36 Según Irlanda, el MCIB está sometido a estas leyes. También lo está al Code of Practice for the Governance of State Bodies (Código de buenas prácticas para la dirección de los organismos estatales), que prescribe en su artículo 5, apartado 1, la obligación del MCIB de aprobar un código de conducta para sus miembros y su personal. Irlanda invoca, a este respecto, el Code of Business Conduct (Código de conducta profesional) del MCIB y pone de relieve que este Código regula, en especial, la imparcialidad de dicho organismo, los conflictos de intereses, la accesibilidad de la información y las obligaciones legales del MCIB.

37 En segundo lugar, Irlanda se opone a la alegación de la Comisión de que toda investigación llevada a cabo por el MCIB tiene necesariamente aspectos comunes con las actividades y responsabilidades del DTTS. Invoca así varios ejemplos que, a su entender, demuestran que determinadas investigaciones no invaden el ámbito de actuación o responsabilidades del DTTS. Por otra parte, Irlanda pone de relieve que la Ley de la Marina Mercante establece que los inspectores del DTTS no participarán en las investigaciones efectuadas por el MCIB. Además señala que, a efectos de aplicar el artículo 8, apartado 2, y el artículo 14, apartado 2, de la Directiva 2009/18, el MCIB organizó un grupo de investigadores independientes, entre los que nombraba a un investigador para cada asunto, si procedía, y de acuerdo con las necesidades de la investigación.

38 En tercer lugar, Irlanda observa que el MCIB se compone de cinco miembros, de tal modo que los dos miembros a que se refiere la Comisión no dominan el organismo. Todas las recomendaciones formuladas por el MCIB se dirigen a los organismos públicos irlandeses y no a los dos miembros en cuestión. Irlanda añade que el MCIB no dirige recomendaciones de seguridad a la Oficina de Inspección de la Navegación y que el hecho de que emita informes de investigación que incluyen recomendaciones destinadas al DTTS antes bien demuestra su independencia en vez de desvirtuarla.

39 Una vez formuladas las mencionadas consideraciones preliminares, Irlanda insiste en tres cuestiones.

40 En primer lugar, Irlanda afirma que la Directiva 2009/18 no exige que el MCIB sea independiente del DTTS, sino de cualesquiera terceros cuyos intereses pudieran entrar en conflicto con el cometido que se le haya encomendado, lo cual, a juicio de dicho Estado miembro, se refiere al propietario del buque o a cualquier otra persona directamente implicada en el incidente objeto de investigación, y no a un organismo público como el DTTS.

41 Por lo demás, Irlanda alega que la Directiva 2009/18 no establece requisitos específicos con arreglo a los cuales el organismo de investigación deba ser independiente de los organismos reguladores.

42 Irlanda señala, a este respecto, que en el artículo 8, apartado 1, de la propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo, por la que se establecen los principios fundamentales que rigen la investigación de accidentes en el sector del transporte marítimo y se modifican las Directivas 1999/35/CE y 2002/59/CE, de 23 de noviembre de 2005 [COM(2005 590 final)] (en lo sucesivo, propuesta de Directiva), se disponía que el organismo de investigación actuaría con «independencia funcional de las autoridades nacionales competentes en materia de navegabilidad, certificación, inspección, dotación, seguridad de la navegación, mantenimiento, control del tráfico marítimo, supervisión por el Estado rector del puerto y explotación portuaria y, en general, de cualquier otra parte cuyos intereses pudieran entrar en conflicto con el cometido que le ha sido encomendado».

43 Ahora bien, Irlanda añade que el texto citado no se reprodujo en la Posición Común (CE) n.º 17/2008, de 6 de junio de 2008, aprobada por el Consejo con vistas a la adopción de la Directiva 2008/[…]/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de […], por la que se establecen los principios fundamentales que rigen la investigación de accidentes en el sector del transporte marítimo y se modifican las Directivas 1999/35/CE y 2002/59/CE (DO 2008, C 184 E, p. 23), que, según dicho Estado miembro, suprimió el requisito de disponer de un organismo de investigación independiente de las autoridades nacionales en materia de asuntos marítimos.

44 Por otra parte, Irlanda alega que si la voluntad del legislador de la Unión hubiera sido que el organismo de investigación fuera independiente de todos los organismos públicos o de cualquier posible influencia, como según ella sostiene la Comisión, podría haber establecido expresamente tal requisito, al igual que ha hecho en otros actos legislativos de la Unión.

45 En segundo lugar, Irlanda alega que la Comisión no puede basarse en la presunción de que, por una parte, el Inspector Jefe y el Secretario General del DTTS, miembros del MCIB, estén condicionados por las funciones que ejercen fuera de este organismo y de que, por otra parte, esos dos miembros tengan influencia en el MCIB.

46 Irlanda pone de relieve que los miembros en cuestión son minoritarios en el MCIB y que la Comisión no ha aportado la prueba de que existan datos concretos que demuestren que la imparcialidad o la independencia del MCIB hayan quedado en entredicho. Irlanda considera que no es legítimo basarse en una presunción. Añade que la Comisión no puede suponer que no haya independencia debido a los vínculos de estructura que existen entre ambos organismos y que dicha institución tampoco puede invocar un conflicto de intereses basado exclusivamente en esos vínculos.

47 En tercer lugar, Irlanda invoca varios ejemplos de informes del MCIB que a su entender contienen críticas y recomendaciones referentes a los guardacostas irlandeses y, con carácter más general, a la normativa irlandesa o a su aplicación, lo cual en su opinión demuestra la independencia del MCIB respecto al DTTS.

Apreciación del Tribunal de Justicia

48 La Comisión pone de relieve que, de acuerdo con el artículo 9 de la Ley de la Marina Mercante, el Secretario General del DTTS, que dirige este Ministerio en su conjunto, y el Inspector Jefe de la Oficina de Inspección de la Navegación, que depende del DTTS, son también miembros del MCIB. Habida cuenta de las funciones que uno y otro ejercen en el seno del DTTS y de la mencionada Oficina de Inspección de la Navegación, ambas personas han de asumir, simultáneamente con sus funciones en el MCIB, la responsabilidad de la seguridad marítima de los buques que enarbolan pabellón irlandés y de la seguridad en aguas irlandesas. Al actuar así, la Comisión reprocha a Irlanda el incumplimiento de las obligaciones derivadas del artículo 8, apartado 1, de la Directiva 2009/18, por no disponer dicho Estado miembro de una normativa que garantice la independencia del MCIB en su organización, estructura jurídica y toma de decisiones respecto de cualesquiera terceros cuyos intereses pudieran entrar en conflicto con el cometido que se le haya encomendado.

49 A este respeto, con carácter preliminar, cabe señalar que, de conformidad con el artículo 7 de la Ley de la Marina Mercante y la norma n.º 4 del Reglamento de la Marina Mercante, el MCIB tiene atribuida la ejecución, en Irlanda, de las funciones del organismo de investigación contemplado en el artículo 8 de la Directiva 2009/18. Las investigaciones de seguridad previstas en el artículo 5 de dicha Directiva se tramitan, por lo tanto, bajo la responsabilidad del citado organismo.

50 El artículo 8, apartado 1, de la Directiva 2009/18 dispone que los Estados miembros garantizarán que las investigaciones de seguridad se lleven a cabo bajo la responsabilidad de un organismo de investigación permanente e imparcial. Dicho precepto establece asimismo que «para llevar a cabo la investigación de seguridad de una manera imparcial, el órgano de investigación será independiente en su organización, estructura jurídica y toma de decisiones respecto de terceros cuyos intereses pudieran entrar en conflicto con el cometido que se le haya encomendado».

51 Por lo que respecta, en primer lugar, a la cuestión de si el DTTS y la Oficina de Inspección de la Navegación son, a efectos del artículo 8, apartado 1, de la Directiva 2009/18, terceros cuyos intereses pudieran entrar en conflicto con el cometido que se haya encomendado al MCIB, procede recordar el objeto de dicha Directiva.

52 En este sentido, de acuerdo con su artículo 1, el objeto de la Directiva es mejorar la seguridad marítima y la prevención de la contaminación por los buques para reducir con ello el riesgo de siniestros marítimos futuros, facilitando la realización diligente de investigaciones de seguridad y el correcto análisis de los siniestros e incidentes marítimos a fin de determinar sus causas, y garantizando la elaboración de informes precisos y puntuales acerca de las investigaciones de seguridad, así como de propuestas de medidas correctivas.

53 El considerando 13 de la citada Directiva expone que es de vital importancia realizar de manera imparcial las investigaciones de seguridad de siniestros e incidentes en los que hayan intervenido buques de navegación marítima, u otros buques en puertos u otras zonas marítimas restringidas, para establecer eficazmente las circunstancias y las causas de tales siniestros o incidentes. A tenor del mismo considerando, esas investigaciones deben ser llevadas a cabo por investigadores cualificados bajo el control de un organismo o entidad independiente dotado de las competencias necesarias, con objeto de evitar cualquier posible conflicto de intereses.

54 Además, aun cuando, de conformidad con el artículo 15, apartado 3, y el considerando 26 de la Directiva 2009/18, las investigaciones de seguridad no tienen por objeto determinar la responsabilidad ni atribuir la culpa de un siniestro, deben dar lugar, sin embargo, a la elaboración de informes sobre los accidentes, en virtud del artículo 14 de dicha Directiva. Las recomendaciones sobre seguridad formuladas por el organismo de investigación, de acuerdo con el artículo 15, apartado 1, de la misma Directiva, deberán ser tenidas en cuenta por sus destinatarios. Como señala el considerando 25 de la Directiva 2009/18, los Estados miembros y la Unión deberán tener debidamente en cuenta las citadas recomendaciones, a fin de mejorar la seguridad marítima.

55 En virtud del artículo 7 de la Ley de la Marina Mercante y de las normas n.os 6 y 12 del Reglamento de la Marina Mercante, el MCIB está encargado de llevar a cabo las investigaciones de seguridad y de elaborar los informes y recomendaciones, que pueden llevarlo a examinar la normativa sobre navegación marítima.

56 Pues bien, de la documentación remitida al Tribunal de Justicia resulta que el DTTS es el responsable de la mencionada normativa. Asimismo, el servicio de política de seguridad marítima, dependiente jerárquicamente de aquel Ministerio, tiene encomendada la política y la legislación en materia de vigilancia y seguridad, incluido el sistema de seguimiento del tráfico marítimo.

57 Por otra parte, las investigaciones del MCIB pueden también llevar a este organismo a conocer de las actividades de seguridad marítima, inspección, investigación, certificación y autorización de buques.

58 Ahora bien, es pacífico que el DTTS, con carácter general, asume la responsabilidad de la seguridad marítima de los buques que enarbolan pabellón irlandés y de los buques que se encuentran en aguas irlandesas. También dependen jerárquicamente del DTTS los guardacostas irlandeses y la Oficina de Inspección de la Navegación, encargada de la inspección, investigación, certificación y autorización en lo referente a los buques y los equipos de radio de los buques, del examen y certificación de la aptitud de los trabajadores del mar y del examen del cumplimiento de las normas aplicables, mediante inspecciones de las organizaciones y de las instalaciones, así como de incoar los procedimientos establecidos cuando se infrinja la normativa vigente.

59 De lo anterior se deduce que el MCIB, en las investigaciones que instruye, puede verse en la situación de conocer sobre las actividades realizadas directamente por el DTTS, pero también por el servicio de política de seguridad marítima, así como por los guardacostas y la Oficina de Inspección de la Navegación, del mismo modo en que, al elaborar sus informes, es posible que tenga que cuestionar la gestión de las competencias atribuidas a las mencionadas autoridades públicas y formular recomendaciones sobre las prácticas que deben observarse en el futuro o las reformas que han de introducirse.

60 Por lo tanto, debe concluirse que el DTTS y la Oficina de Inspección de la Navegación son terceros cuyos intereses pueden entrar en conflicto con el cometido encomendado al MCIB, a efectos del artículo 8, apartado 1, de la Directiva 2009/18.

61 Las alegaciones formuladas por Irlanda no pueden desvirtuar esta conclusión.

62 Según dicho Estado miembro, el artículo 8, apartado 1, de la Directiva 2009/18 pretende garantizar la independencia del organismo de investigación únicamente respecto a los propietarios de buques o de cualquier otra persona directamente implicada en el incidente investigado.

63 En apoyo de esta tesis, Irlanda invoca el abandono, en la Directiva 2009/18, de un requisito mencionado en la propuesta de Directiva. Según Irlanda, el hecho de que el legislador de la Unión suprimiera ese requisito para adoptar simplemente la disposición en la redacción que se plasmó en el artículo 8, apartado 1, de la Directiva 2009/18 demuestra que se abandonó la exigencia de disponer de un organismo de investigación independiente de las autoridades nacionales competentes en materia de siniestros marítimos.

64 A este respecto, debe señalarse que el requisito indicado en la propuesta de Directiva mencionaba únicamente la independencia funcional de las autoridades nacionales competentes, esto es, que el organismo de investigación debía actuar con «independencia funcional de las autoridades nacionales competentes en materia de navegabilidad, certificación, inspección, dotación, seguridad de la navegación, mantenimiento, control del tráfico marítimo, supervisión por el Estado rector del puerto y explotación portuaria y, en general, de cualquier otra parte cuyos intereses pudieran entrar en conflicto con el cometido que le ha sido encomendado». Pues bien, el artículo 8, apartado 1, de la Directiva 2009/18, según la redacción adoptada por el legislador de la Unión, no se limita a la independencia funcional, sino que propugna una independencia mucho más amplia, ya que, en lo sucesivo, los Estados miembros quedan obligados a garantizar que el organismo de investigación sea independiente tanto en su organización como en su estructura jurídica y toma de decisiones, independencia que incluye a cualesquiera terceros cuyos intereses pudieran entrar en conflicto con el cometido que se haya encomendado al citado organismo. Por lo tanto, no cabe admitir que, al optar por esta redacción del artículo 8, apartado 1, de la Directiva 2009/18, el legislador de la Unión haya querido excluir que las autoridades públicas puedan incluirse entre los terceros respecto a los cuales debe garantizarse la independencia del organismo de investigación.

65 Irlanda alega asimismo que, si hubiera sido voluntad del legislador de la Unión que el organismo de investigación fuera independiente de todos los organismos públicos o de cualquier posible influencia, como según ella sostiene la Comisión, podría haber establecido expresamente tal requisito, tal como el legislador de la Unión hizo, a juicio de dicho Estado miembro, en la Directiva 95/46/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de octubre de 1995, relativa a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos (DO 1995, L 281, p. 31), y en el Reglamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de abril de 2016, relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos, y por el que se deroga la Directiva 95/46/CE (Reglamento general de protección de datos) (DO 2016, L 119, p. 1).

66 Sin embargo, por un lado, de las alegaciones escritas de la Comisión no se desprende que esta institución haya pretendido que el organismo de investigación deba ser independiente de todos los organismos públicos.

67 Por otro lado, si bien es cierto que, en el artículo 28 de la citada Directiva y en el artículo 52 del mencionado Reglamento, el requisito de independencia está redactado en términos diferentes de los recogidos en el artículo 8, apartado 1, de la Directiva 2009/18, el mero hecho de que difiera la redacción de los preceptos en cuestión no puede llevar a interpretar el artículo 8, apartado 1, de la Directiva 2009/18 de manera distinta a lo que dispone ese mismo precepto. Y este precepto exige que

el organismo de investigación sea independiente en su organización, estructura jurídica y toma de decisiones respecto de «terceros cuyos intereses pudieran entrar en conflicto con el cometido que se le haya encomendado», expresión esta que puede incluir, en particular, a las autoridades públicas.

68 En segundo lugar, procede examinar si, como afirma la Comisión, la independencia del MCIB respecto al DTTS y a la Oficina de Inspección de la Navegación no queda garantizada debido a la presencia en el seno del MCIB de dos miembros que ejercen simultáneamente funciones en el DTTS y en la Oficina de Inspección de la Navegación, respectivamente.

69 La Comisión pone de relieve, en particular, que, en virtud del artículo 9 de la Ley de la Marina Mercante, el MCIB se compone de cinco miembros, entre los que se encuentran el Secretario General del DTTS (o su delegado) y el Inspector Jefe de la Oficina de Inspección de la Navegación. Ahora bien, habida cuenta de las funciones que esos dos miembros ejercen simultáneamente, por una parte, en el DTTS o en la Oficina de Inspección de la Navegación y, por otra parte, en el MCIB, la Comisión considera que la presencia de aquellos en el MCIB demuestra que Irlanda no cumple las obligaciones que le incumben en virtud de lo dispuesto en el artículo 8, apartado 1, de la Directiva 2009/18.

70 Ha de señalarse que, puesto que la Comisión no alega que el MCIB carezca de independencia por lo que se refiere a su estructura jurídica, únicamente procede examinar si la presencia en dicho organismo del Secretario General del DTTS (o de su delegado) y del Inspector Jefe de la Oficina de Inspección de la Navegación le priva de independencia en su organización y toma de decisiones.

71 En cuanto al concepto de «independencia», cabe observar que ni el artículo 8, apartado 1, de la Directiva 2009/18, ni ningún otro precepto de la misma Directiva definen tal concepto. Por lo tanto, procede tener en cuenta su sentido habitual. Así, en lo que se refiere a los órganos públicos, la independencia designa normalmente un estatuto que asegure al órgano de que se trate la posibilidad de actuar con total libertad con respecto a los organismos frente a los cuales debe garantizarse su independencia, al abrigo de cualquier instrucción o presión (véase, por analogía, la sentencia de 13 de junio de 2018, Comisión/Polonia, C-530/16, EU:C:2018:430, apartado 67).

72 En el caso de autos, es verdad que el artículo 8 de la Ley de la Marina Mercante establece que el MCIB es independiente del DTTS en el ejercicio de sus funciones y que, con carácter general, es independiente de cualquier otra persona o institución cuyos intereses puedan ser incompatibles con el cometido desempeñado por el propio MCIB. Por otra parte, el artículo 17 de la misma Ley establece las normas sobre conflictos de intereses de los miembros del MCIB, el cual, por lo demás, debe atenerse a reglas deontológicas.

73 No es menos cierto, sin embargo, que, a pesar de que los artículos que acaban de citarse imponen un principio general de independencia y establecen normas sobre conflictos de intereses, el artículo 9, apartado 1, de la propia Ley de la Marina Mercante, en relación con el artículo 2 de la misma Ley, dispone que el Secretario General del DTTS y el Inspector Jefe de la Oficina de Inspección de la Navegación son miembros del MCIB. Pues bien, la presencia en ese organismo de investigación de dos funcionarios responsables, respectivamente, del DTTS y de la mencionada Oficina de Inspección de la Navegación, que son autoridades públicas cuyos intereses podrían entrar en conflicto con el cometido encomendado al MCIB, impide que se garantice la independencia de dicho organismo de investigación tanto en su organización como en su toma de decisiones.

74 En efecto, la mera presencia de los miembros de que se trata —cuya situación de conflicto de intereses es obvia, toda vez que son al mismo tiempo miembros del MCIB y responsables de autoridades públicas cuya actuación puede ser examinada por ese organismo de investigación y ser objeto de críticas y recomendaciones por su parte— es en sí misma incompatible con la independencia de dicho organismo desde el punto de vista de su organización.

75 En cuanto a la influencia que los miembros de que se trata pueden ejercer sobre las decisiones del organismo de investigación, en favor, posiblemente, de los intereses de las Administraciones cuya responsabilidad ostentan, defendiendo por ejemplo las normas, procedimientos o prácticas existentes en tales Administraciones, esa influencia puede menoscabar la independencia del MCIB desde el punto de vista de la toma de decisiones.

76 La existencia de ese conflicto de intereses y de esa posible influencia es suficiente para demostrar la infracción del artículo 8, apartado 1, de la Directiva 2009/18, ya que los Estados miembros tienen la obligación de adoptar las medidas que garanticen de antemano la independencia objetiva del organismo de investigación, como así lo confirma el uso del subjuntivo en el inciso «pudieran entrar en conflicto», que figura en esa misma disposición.

77 Por consiguiente, contrariamente a lo alegado por Irlanda, para acreditar la infracción no es preciso comprobar que el organismo de investigación haya actuado en casos concretos con parcialidad, ya que los requisitos de independencia deben concurrir de manera objetiva, de tal modo que el MCIB quede al abrigo de cualquier influencia ejercida, directa o indirectamente, por terceros cuyos intereses puedan entrar en conflicto con el cometido que se le haya encomendado (véase, por analogía, la sentencia de 16 de octubre de 2012, Comisión/Austria, C-614/10, EU:C:2012:631, apartado 41).

78 Por lo tanto, los ejemplos de los informes del MCIB citados por Irlanda, en los que se formularon críticas o propuestas dirigidas al DTTS o a la Oficina de Inspección de la Navegación, no pueden demostrar que dicho Estado miembro se haya atenido a las obligaciones que le incumben en virtud de lo dispuesto en el artículo 8, apartado 1, de la Directiva 2009/18.

79 Por lo demás, contrariamente a lo que sostiene Irlanda, el hecho de que los miembros de que se trata sean minoritarios en el MCIB carece de relevancia, ya que la presencia en el seno de un organismo público, aun cuando solo sea de un miembro que ejerce al mismo tiempo sus responsabilidades para un tercero cuyos intereses pudieran entrar en conflicto con el cometido que se haya encomendado a dicho organismo, supone que tal organismo no está libre de cualquier sospecha de parcialidad con respecto a ese tercero (véase, por analogía, la sentencia de 16 de octubre de 2012, Comisión/Austria, C-614/10, EU:C:2012:631, apartado 41).

80 De las anteriores consideraciones resulta que Irlanda ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de lo dispuesto en el artículo 8, apartado 1, de la Directiva 2009/18, al no haber creado un organismo de investigación independiente en su organización y toma de decisiones respecto de terceros cuyos intereses pudieran entrar en conflicto con el cometido que se le haya encomendado.

Costas

81 A tenor del artículo 138, apartado 1, del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia, la parte que haya visto desestimadas sus pretensiones será condenada en costas, si así lo hubiera solicitado la otra parte.

82 La Comisión ha pedido que se condene en costas a Irlanda. Al haber sido desestimadas las pretensiones formuladas por esta, procede condenarla en costas.

En virtud de todo lo expuesto, el Tribunal de Justicia (Sala Quinta) decide:

1) **Irlanda ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de lo dispuesto en el artículo 8, apartado 1, de la Directiva 2009/18 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de abril de 2009, por la que se establecen los principios fundamentales que rigen la investigación de accidentes en el sector del transporte marítimo y se modifican las Directivas 199/35/CE del Consejo y 2002/59/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, al no haber**

creado un organismo de investigación independiente en su organización y toma de decisiones respecto de terceros cuyos intereses pudieran entrar en conflicto con el cometido que se le haya encomendado.

2) Condenar en costas a Irlanda.

Firmas