



Recopilación de la Jurisprudencia

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Segunda)

de 18 de enero de 2024*

«Procedimiento prejudicial — Transporte aéreo — Reglamento (UE) n.º 376/2014 — Seguimiento de sucesos que pongan en peligro la seguridad aérea — Artículo 15 — Confidencialidad de la información relativa a estos sucesos — Alcance de esta confidencialidad — Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea — Artículo 11 — Libertad de expresión y de información — Libertad de los medios de comunicación — Solicitud de información sobre la destrucción de una aeronave cuando sobrevolaba el este de Ucrania, presentada por empresas que operan en el sector de los medios de comunicación — Artículo 52, apartado 1 — Limitación — Requisitos»

En el asunto C-451/22,

que tiene por objeto una petición de decisión prejudicial planteada, con arreglo al artículo 267 TFUE, por el Raad van State (Consejo de Estado, Países Bajos), mediante resolución de 29 de junio de 2022, recibida en el Tribunal de Justicia el 7 de julio de 2022, en el procedimiento entre

RTL Nederland BV,

RTL Nieuws BV

con intervención de:

Minister van Infrastructuur en Waterstaat,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Segunda),

integrado por la Sra. K. Jürimäe, Presidenta de la Sala Tercera, en funciones de Presidenta de la Sala Segunda, y los Sres. F. Biltgen, N. Wahl y J. Passer (Ponente) y la Sra. M. L. Arastey Sahún, Jueces;

Abogado General: Sr. A. M. Collins;

Secretaria: Sra. A. Lamote, administradora;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 30 de marzo de 2023;

* Lengua de procedimiento: neerlandés.

consideradas las observaciones presentadas:

- en nombre del Gobierno neerlandés, por la Sra. M. K. Bulterman, el Sr. J. M. Hoogveld y la Sra. C. S. Schillemans, en calidad de agentes;
- en nombre del Consejo de la Unión Europea, por el Sr. F. Naert y la Sra. N. Rouam, en calidad de agentes;
- en nombre de la Comisión Europea, inicialmente por los Sres. P.-J. Loewenthal y A. Nijenhuis, la Sra. B. Sasinowska y el Sr. G. Wilms y posteriormente por los Sres. P.-J. Loewenthal y A. Nijenhuis y la Sra. B. Sasinowska, en calidad de agentes;

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 15 de junio de 2023;

dicta la siguiente

Sentencia

- 1 La petición de decisión prejudicial tiene por objeto la interpretación del artículo 11 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (en lo sucesivo, «Carta») y del artículo 15, apartado 1, del Reglamento (UE) n.º 376/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 3 de abril de 2014, relativo a la notificación, análisis y seguimiento de sucesos en la aviación civil, que modifica el Reglamento (UE) n.º 996/2010 del Parlamento Europeo y del Consejo, y por el que se derogan la Directiva 2003/42/CE del Parlamento Europeo y del Consejo y los Reglamentos (CE) n.º 1321/2007 y (CE) n.º 1330/2007 de la Comisión (DO 2014, L 122, p. 18), en su versión modificada por el Reglamento (UE) 2018/1139 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 4 de julio de 2018 (DO 2018, L 212, p. 1) (en lo sucesivo, «Reglamento n.º 376/2014»).
- 2 Esta petición se ha presentado en el contexto de un litigio entre RTL Nederland BV y RTL Nieuws BV (en lo sucesivo, conjuntamente, «empresas RTL»), por una parte, y el Minister van Infrastructuur en Waterstaat (Ministro de Infraestructuras y Gestión del Agua, Países Bajos), por otra, en relación con una decisión por la que este último denegó una solicitud de esas dos empresas para recibir información sobre la destrucción de una aeronave, acaecida el 17 de julio de 2014, cuando esta sobrevolaba el este de Ucrania.

Marco jurídico

Derecho de la Unión

Normativa general sobre aviación civil

- 3 Según su artículo 1, apartado 1, el Reglamento (UE) 2018/1139 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 4 de julio de 2018, sobre normas comunes en el ámbito de la aviación civil y por el que se crea una Agencia de la Unión Europea para la Seguridad Aérea y por el que se modifican los Reglamentos (CE) n.º 2111/2005, (CE) n.º 1008/2008, (UE) n.º 996/2010 y (UE) n.º 376/2014 y las Directivas 2014/30/UE y 2014/53/UE del Parlamento Europeo y del Consejo y se derogan los

Reglamentos (CE) n.º 552/2004 y (CE) n.º 216/2008 del Parlamento Europeo y del Consejo y el Reglamento (CEE) n.º 3922/91 del Consejo (DO 2018, L 212, p. 1), tiene como objetivo principal establecer y mantener un nivel elevado y uniforme de seguridad en la aviación civil en la Unión Europea.

- 4 A tal fin, las disposiciones del capítulo IV de dicho Reglamento tienen por objeto establecer un «sistema conjunto de certificación, supervisión y ejecución». Entre estas disposiciones, el artículo 72 del citado Reglamento, titulado «Recopilación, intercambio y análisis de información», establece:

«1. La Comisión [Europea], la [Agencia de la Unión Europea para la Seguridad Aérea (AESA)] y las autoridades nacionales competentes intercambiarán toda la información de que dispongan en el contexto de la aplicación del presente Reglamento y de los actos delegados y de ejecución adoptados en su virtud que sea pertinente para las demás partes para el cumplimiento de sus tareas con arreglo al presente Reglamento. [...]

[...]

5. La Comisión adoptará actos de ejecución para establecer normas detalladas para el intercambio de información a que hace referencia el apartado 1 del presente artículo entre la Comisión, la [AESA] y las autoridades nacionales competentes [...].

Las normas detalladas a que se refiere el párrafo primero del presente apartado tendrán en cuenta la necesidad de:

[...]

b) limitar la difusión y el uso de información a lo estrictamente necesario a fin de conseguir los objetivos expuestos en el artículo 1;

[...]

6. La Comisión, la [AESA] y las autoridades nacionales competentes [...] adoptarán, de conformidad con el Derecho de la Unión y el Derecho nacional, las medidas necesarias para garantizar un nivel apropiado de confidencialidad de la información que reciban en virtud del presente artículo. Dicho apartado se entenderá sin perjuicio de cualesquiera requisitos de confidencialidad más estrictos contemplados en el Reglamento [(UE) n.º 996/2010 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de octubre de 2010, sobre investigación y prevención de accidentes e incidentes en la aviación civil y por el que se deroga la Directiva 94/56/CE (DO 2010, L 295, p. 35)], en el Reglamento [n.º 376/2014] o en otras disposiciones legislativas de la Unión.

[...]»

- 5 El artículo 119 del Reglamento 2018/1139, titulado «Transparencia y comunicación», dispone en su apartado 1:

«Se aplicará a los documentos en poder de la [AESA] el Reglamento [(CE) n.º 1049/2001 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo de 2001, relativo al acceso del público a los documentos del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión (DO 2001, L 145, p. 43),] sin perjuicio de las normas sobre el acceso a los datos y a la información establecidas en el Reglamento

[n.º 376/2014] y en los actos de ejecución adoptados conforme al artículo 72, apartado 5, [...] del presente Reglamento.»

Normativa en materia de investigación de accidentes e incidentes en la aviación civil

- 6 El artículo 5 del Reglamento n.º 996/2010, en su versión modificada por el Reglamento 2018/1139 (en lo sucesivo, «Reglamento n.º 996/2010»), titulado «Obligación de investigar», establece, en sus apartados 1 y 2:

«1. Todos los accidentes o los incidentes graves en que se vean involucradas aeronaves a las que sea de aplicación el Reglamento [2018/1139] serán objeto de una investigación de seguridad en el Estado miembro en cuyo territorio haya ocurrido el accidente o el incidente grave.

2. Cuando una aeronave a la que se aplique el Reglamento [2018/1139] y que esté matriculada en un Estado miembro se vea involucrada en un accidente o un incidente grave y no se pueda determinar definitivamente que el lugar en el que se ha producido el accidente o el incidente grave se encuentra en el territorio de un Estado, la investigación de seguridad será realizada por las autoridades encargadas de las investigaciones de seguridad del Estado miembro de matrícula.»

- 7 El artículo 14 del Reglamento n.º 996/2010, titulado «Protección de información sensible en materia de seguridad», establece:

«1. Los siguientes registros no serán publicados o utilizados para fines distintos de la investigación de seguridad:

- a) todas las declaraciones de personas tomadas por la autoridad encargada de las investigaciones de seguridad en el transcurso de su investigación;
- b) documentos que revelen la identidad de las personas que hayan testificado en el contexto de la investigación de seguridad;
- c) información recopilada por la autoridad encargada de las investigaciones de seguridad que sea de índole especialmente sensible y personal, incluida información sobre la salud de las personas;
- d) material presentado posteriormente durante el transcurso de la investigación, como notas, borradores, dictámenes escritos por los investigadores, opiniones manifestadas al analizar la información, incluida la información de los registradores de vuelo;
- e) información y pruebas facilitadas por investigadores de otros Estados miembros o de terceros países, con arreglo a las disposiciones de las normas y métodos internacionales recomendados, si así lo solicita dicha autoridad encargada de la investigación de seguridad;
- f) borradores del informe preliminar o final o declaraciones provisionales;

- g) registros de voz e imagen de la cabina de pilotaje y sus transcripciones, así como registros de voz dentro de las unidades de control del tránsito aéreo garantizando asimismo que la información no pertinente en el marco de la investigación de seguridad, en particular la relativa a la intimidad personal, se proteja adecuadamente, sin perjuicio de lo dispuesto en el apartado 3.
2. Los siguientes registros no serán publicados o utilizados con fines distintos de la investigación de seguridad u otros fines relacionados con la mejora de la seguridad de la aviación:
- a) todas las comunicaciones entre personas que hayan estado involucradas en la operación de la aeronave;
 - b) los registros y las transcripciones escritos o electrónicos de los registros de las unidades de control del tránsito aéreo, incluidos los informes y los resultados realizados con fines internos;
 - c) las cartas de envío para la transmisión al destinatario de recomendaciones de seguridad de la autoridad encargada de las investigaciones de seguridad, si así lo solicita la autoridad que emite la recomendación;
 - d) las notificaciones de sucesos en virtud de la Directiva [2003/42/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de junio de 2003, relativa a la notificación de sucesos en la aviación civil (DO 2003, L 167, p. 23)].

Las grabaciones del registrador del vuelo no se publicarán ni se utilizarán con fines distintos de la investigación de seguridad, la navegabilidad o el mantenimiento, salvo si se aplica el anonimato a tales datos o se divulgan aplicando procedimientos de seguridad.

3. No obstante lo dispuesto en los apartados 1 y 2, la administración de justicia o la autoridad competente para decidir sobre la divulgación de los registros con arreglo al Derecho nacional podrá decidir que los beneficios de la divulgación de los registros a que se refieren los apartados 1 y 2 para otros fines permitidos por la ley compensan el efecto adverso nacional e internacional de dicha acción para la investigación en curso o cualquier investigación de seguridad futura. Los Estados miembros podrán decidir limitar los casos en los que pueda adoptarse dicha decisión de divulgación, en el respeto de los actos jurídicos de la Unión.

En la medida en que así lo permita el Derecho nacional del Estado miembro que efectúa la comunicación, podrá concederse la posibilidad de comunicar a otro Estado miembro los registros a que se refieren los apartados 1 y 2 para fines distintos de la investigación de seguridad y, en lo que respecta además al apartado 2, para fines distintos de los relacionados con la mejora de la seguridad de la aviación. El tratamiento o la divulgación de los registros recibidos mediante dicha comunicación por las autoridades del Estado miembro que la reciba únicamente se permitirá previa consulta del Estado miembro que efectúe la comunicación y con sujeción al Derecho nacional del Estado miembro que la reciba.

4. Solo podrán divulgarse los datos estrictamente necesarios para los fines contemplados en el apartado 3.»

8 El artículo 15 de este Reglamento, titulado «Comunicación de la información», establece en sus apartados 3 a 5:

«3. Sin perjuicio de las obligaciones establecidas en los artículos 16 y 17, la autoridad encargada de las investigaciones de seguridad [...] entregar[á] a la AESA y a las autoridades nacionales de aviación civil toda la información factual correspondiente obtenida durante la investigación de seguridad, excepto la información a la que se refiere el artículo 14, apartado 1, o la que pueda causar un conflicto de intereses. La información que reciban la AESA y las autoridades nacionales de aviación civil se protegerá de conformidad con el artículo 14 y los actos jurídicos de la Unión y la legislación nacional aplicables.

4. Se autorizará a la autoridad encargada de las investigaciones de seguridad a informar a las víctimas y a sus familiares, o a sus asociaciones, o a publicar cualquier información sobre las observaciones factuales, los procedimientos de la investigación de seguridad, posibles informes preliminares o conclusiones o recomendaciones en materia de seguridad, siempre que ello no perjudique a los objetivos de la investigación de seguridad y se respete plenamente la legislación aplicable a la protección de datos personales.

5. Antes de hacer pública la información a que se refiere el apartado 4, la autoridad encargada de las investigaciones de seguridad transmitirá dicha información a las víctimas y a sus familiares o sus asociaciones, velando por no poner en peligro los objetivos de la investigación de seguridad.»

9 A tenor del artículo 16 de dicho Reglamento, titulado «Informe de la investigación»:

«1. Cada investigación de seguridad concluirá con un informe en una forma adecuada al tipo y gravedad del accidente o incidente grave. El informe declarará que el único objetivo de la investigación de seguridad debe ser la prevención de futuros accidentes e incidentes sin determinar culpabilidades o responsabilidades. El informe contendrá, si procede, recomendaciones de seguridad.

2. El informe protegerá el anonimato de toda persona involucrada en el accidente o incidente grave.

3. En caso de que las investigaciones de seguridad den lugar a informes antes de la conclusión de la investigación, la autoridad encargada de las investigaciones de seguridad podrá pedir, antes de su publicación, comentarios de las autoridades afectadas, incluida la AESA, y, a través de ellas, al titular del certificado del diseño, al fabricante y al operador interesado. Las entidades consultadas estarán sujetas a las normas aplicables al secreto profesional por lo que respecta al contenido de la consulta.

4. Antes de publicar el informe final, la autoridad encargada de las investigaciones de seguridad solicitará comentarios a las autoridades afectadas, incluida la AESA, y, a través de ellas, al titular del certificado del diseño, al fabricante y al operador interesado. Las entidades consultadas estarán sujetas a las normas aplicables al secreto profesional por lo que respecta al contenido de la consulta. Al solicitar esos comentarios, la autoridad encargada de las investigaciones de seguridad aplicará las normas y métodos internacionales recomendados.

5. La información a que se refiere el artículo 14 solo se incluirá en el informe si resulta pertinente para el análisis del accidente o incidente grave. La información o las partes de la información que no sean pertinentes para el análisis no se divulgarán.

6. La autoridad encargada de las investigaciones de seguridad deberá publicar el informe final lo antes posible y, a poder ser, en un plazo que no supere los doce meses a partir de la fecha del accidente o incidente grave.

7. Si el informe final no puede publicarse en ese plazo de doce meses, la autoridad encargada de las investigaciones de seguridad publicará una declaración provisional al menos en cada fecha aniversario del accidente o incidente grave, detallando los avances de la investigación y las cuestiones de seguridad planteadas.

[...]»

Normativa sobre sucesos en la aviación civil

10 La Directiva 2003/42 fue derogada y sustituida por el Reglamento n.º 376/2014.

11 Los considerandos 6, 12, 16, 20, 32 a 34, 40 y 50 del Reglamento n.º 376/2014 enuncian:

«(6) Para mejorar la seguridad de la aviación aérea, es preciso recoger, almacenar, proteger, intercambiar, difundir y analizar la información pertinente sobre la seguridad de la aviación civil, y adoptar las medidas de seguridad adecuadas en función de la información recogida.
[...]

[...]

(12) Las autoridades encargadas de las investigaciones de seguridad y toda entidad a la que se haya confiado el control de la seguridad de la aviación civil en la Unión deben obtener pleno acceso a los datos de sucesos recogidos o a los informes de sucesos almacenados por sus Estados miembros para decidir qué incidentes necesitan una investigación de seguridad, así como aprender en materia de seguridad en interés de la seguridad aérea, y cumplir sus obligaciones en materia de supervisión.

[...]

(16) A fin de facilitar el intercambio de información, las notificaciones de sucesos deben almacenarse en unas bases de datos cuyo sistema sea compatible con el Centro Europeo de Coordinación de Sistemas de Información de Incidentes Aéreos (ECCAIRS) (el programa informático utilizado por todos los Estados miembros y el [Repositorio Central Europeo] para almacenar notificaciones de sucesos) [...].

[...]

(20) El objetivo del intercambio de información sobre sucesos debe centrarse principalmente en prevenir los accidentes e incidentes aéreos. No debe ser utilizado para atribuir faltas ni responsabilidades ni para proceder a evaluaciones comparativas de la seguridad.

[...]

- (32) Debe proporcionarse al público en general información agregada general sobre el nivel de la seguridad aérea en los Estados miembros y en la Unión. Esta información debe abarcar, en particular, las tendencias y los análisis derivados de la aplicación del presente Reglamento por los Estados miembros, así como la información sobre el contenido del Repositorio Central Europeo en una forma agregada, y podrá proporcionarse mediante la publicación de los indicadores de funcionamiento en materia de seguridad.
- (33) El sistema de seguridad de la aviación civil se establece basándose en las reacciones y las enseñanzas aprendidas de los accidentes e incidentes. La notificación de sucesos y el uso de la información contenida en las notificaciones para la mejora de la seguridad dependen de una relación de confianza entre el notificante del suceso y la entidad encargada de la recogida y evaluación de las notificaciones. Esto requiere una estricta aplicación de las normas de confidencialidad. La protección de la información sobre seguridad del uso inadecuado y la limitación del acceso al Repositorio Central Europeo únicamente a las partes interesadas que participan en la mejora de la seguridad de la aviación civil deben servir para garantizar la disponibilidad constante de información sobre seguridad, a fin de que puedan tomarse a tiempo las medidas de prevención adecuadas y mejore la seguridad aérea. En este contexto, la información de seguridad sensible debe protegerse adecuadamente y debe asegurarse su recogida garantizando su confidencialidad, protegiendo las fuentes y garantizando la confianza del personal que trabaja en el sector de la aviación civil. Deben adoptarse medidas adecuadas para garantizar que la información recopilada mediante los sistemas de notificación de sucesos es mantenida confidencial y que el acceso al Repositorio Central Europeo sea restringido. Las leyes nacionales sobre libertad de la información deben tener en cuenta la necesaria confidencialidad de dicha información. Conviene proteger adecuadamente la información recogida contra usos no autorizados o divulgaciones. Debe usarse estrictamente para mantener o mejorar la seguridad aérea y no debe ser utilizada para atribuir culpabilidades o responsabilidades.
- (34) Con el fin de garantizar la confianza de los trabajadores o del personal contratado en el sistema de notificación de sucesos de la organización, debe protegerse adecuadamente la información contenida en las notificaciones de sucesos, y no se la empleará para fines distintos de la mejora de la seguridad aérea. [...]
- [...]
- (40) Para mejorar la confianza de las personas en el sistema, el tratamiento de las notificaciones de sucesos debe organizarse de tal forma que se proteja adecuadamente la confidencialidad de la identidad del notificante y de las demás personas mencionadas en la notificación del suceso [...].
- [...]
- (50) Las normas sobre el tratamiento de datos y la protección de las personas físicas [...] deben respetarse plenamente en la aplicación del presente Reglamento. Las normas sobre el acceso a los datos, según se define en el Reglamento [n.º 1049/2001], deben respetarse plenamente en la aplicación del presente Reglamento, salvo cuando se trate de la difusión de los datos y de la información contenida en el Repositorio Central Europeo, que están protegidos en virtud de las normas de acceso más estrictas establecidas en el presente Reglamento.»

12 El artículo 1 del Reglamento n.º 376/2014, titulado «Objetivos», es del siguiente tenor:

«1. El presente Reglamento tiene como finalidad mejorar la seguridad de la aviación mediante disposiciones que garanticen la notificación, recogida, almacenamiento, protección, intercambio, difusión y análisis de la información pertinente sobre seguridad de la aviación civil.

El presente Reglamento garantizará:

- a) que, cuando proceda, se tomen medidas de seguridad en el momento oportuno basadas en el análisis de la información recogida;
- b) la disponibilidad permanente de las informaciones de seguridad mediante normas relativas a la confidencialidad y al uso adecuado de las mismas, así como una protección armonizada y reforzada del notificante y de las personas mencionadas en los informes de sucesos, y
- c) que los riesgos para la seguridad aérea se examinen y traten tanto a escala de la Unión como nacional.

2. El único objetivo de la notificación de sucesos es prevenir futuros accidentes e incidentes y no atribuir faltas o responsabilidades.»

13 Conforme al artículo 2 de dicho Reglamento:

«A efectos del presente Reglamento, se entenderá por:

[...]

- 3) “incidente”: un incidente según la acepción del Reglamento [n.º 996/2010];
- 4) “incidente grave”: un incidente grave según la acepción del Reglamento [n.º 996/2010];
- 5) “accidente”: un accidente según la acepción del Reglamento [n.º 996/2010];
- 6) “información sin identificación”: información derivada de las notificaciones de sucesos de la cual se han eliminado todos los datos personales, como nombres y direcciones de personas físicas;
- 7) “suceso”: cualquier acontecimiento relacionado con la seguridad que ponga en peligro o que, en caso de no ser corregido o abordado, pueda poner en peligro una aeronave, sus ocupantes o cualquier otra persona, incluidos, en particular, los accidentes e incidentes graves;

[...]

- 9) “anonimización”: la eliminación, en las notificaciones de sucesos, de todos los datos personales referentes al notificante y a las personas mencionadas en relación con el suceso, y de todos aquellos datos, como el nombre de la organización o las organizaciones implicadas en el suceso, que permitan identificar al notificante o a terceros o que den lugar a que esa identidad se deduzca de dicha información;

[...]».

14 El artículo 3 del Reglamento n.º 376/2014, titulado «Objeto y ámbito de aplicación», dispone lo siguiente en su apartado 1:

«El presente Reglamento establece normas sobre:

- a) la notificación de sucesos que pongan en peligro o que, en caso de no ser corregidos o abordados, puedan poner en peligro una aeronave, a sus ocupantes, a cualquier otra persona, o a un equipo o instalación que afecte a las operaciones de la aeronave, y de otra información pertinente en este contexto;
- b) el análisis y la acción consecutiva respecto de los sucesos notificados;
- c) la protección de los profesionales de la aviación;
- d) el uso adecuado de la información relacionada con la seguridad recopilada;
- e) la integración de la información en el Repositorio Central Europeo, y

[...]».

15 A tenor del artículo 4 de dicho Reglamento, titulado «Notificación obligatoria»:

«1. Las personas indicadas en el apartado 6 notificarán los sucesos que puedan constituir un riesgo significativo para la seguridad aérea y que correspondan a las categorías siguientes con arreglo al sistema de notificación obligatoria de sucesos establecido en el presente artículo:

- a) los sucesos relacionados con la operación de la aeronave, tales como los sucesos relacionados con:

[...]

- iv) los sucesos en vuelo,

[...]

2. Cada organización establecida en un Estado miembro establecerá un sistema de notificación obligatoria de los sucesos aludidos en el apartado 1 para facilitar la recogida de datos de dichos sucesos.

3. Cada Estado miembro establecerá un sistema de notificación obligatoria para facilitar la recogida de datos de sucesos, incluida la recogida de datos de sucesos recopilados por organizaciones en aplicación del apartado 2.

[...]

6. Las siguientes personas físicas deberán notificar los sucesos a que se refiere el apartado 1 mediante el sistema establecido por la organización que las emplea de conformidad con el apartado 2, o, en su defecto, mediante el sistema creado por el Estado miembro de

establecimiento de su organización, o por el Estado que expidió, validó u homologó la licencia del piloto, de conformidad con el apartado 3, o por medio del sistema establecido por la [AESA] de conformidad con el apartado 4:

- a) el comandante de una aeronave matriculada en un Estado miembro o de una aeronave matriculada fuera de la Unión, pero utilizada por un operador para el que un Estado miembro garantiza la supervisión de las operaciones o por un operador establecido en la Unión, o, en caso de que el comandante no esté en condiciones de notificar el suceso, cualquier otro miembro de la tripulación que le siga en la cadena de mando de la aeronave;
- b) las personas dedicadas al diseño, la fabricación, el control de la navegabilidad continua, el mantenimiento o la modificación de una aeronave, o cualquier equipo o parte de ella, bajo la supervisión de un Estado miembro o bajo la supervisión de la [AESA];
- c) las personas que firmen un certificado de revisión de la navegabilidad aérea, o un certificado de aptitud para el servicio respecto de una aeronave, o de cualquier equipo o parte de ella, bajo la supervisión de un Estado miembro o bajo la supervisión de la [AESA];
- d) las personas que desempeñen una función que requiera la autorización de un Estado miembro como miembros del personal de un proveedor de servicios de tránsito aéreo al que se hayan confiado responsabilidades relacionadas con servicios de navegación aérea [...];
- e) las personas que desempeñen una función relacionada con la gestión de la seguridad de un aeropuerto [...];

[...]

7. Las personas enumeradas en el apartado 6 notificarán los sucesos en un plazo de 72 horas desde el momento en que hayan tenido conocimiento del suceso, a menos que se lo impidan circunstancias excepcionales.

8. Tras la notificación de un suceso, toda organización establecida en un Estado miembro que no esté cubierta por el apartado 9 notificará lo antes posible a la autoridad competente de ese Estado miembro, según lo mencionado en el artículo 6, apartado 3, los datos de sucesos recogidos de conformidad con el apartado 2 del presente artículo, y en todo caso antes del término de un plazo no superior a 72 horas desde el momento en que hayan tenido conocimiento del suceso.

[...]»

- 16 El artículo 5 del Reglamento n.º 376/2014, titulado «Notificación voluntaria», prevé, en sus apartados 1 a 3, la creación, por cada organización establecida en un Estado miembro, por cada Estado miembro y por la AESA, de un sistema de notificación voluntaria para facilitar la recogida, por una parte, de información y datos sobre sucesos que puedan no ser captados por el sistema de notificación obligatoria previsto en el artículo 4 de dicho Reglamento y, por otra parte, de otra información relacionada con la seguridad que el notificante perciba como un peligro real o potencial para la seguridad aérea. El artículo 5, apartado 7, de dicho Reglamento establece que las organizaciones, los Estados miembros y la AESA podrán establecer otros sistemas de recogida y tratamiento de información sobre seguridad para recoger información de sucesos que puedan no ser recopilados por los sistemas de notificación mencionados en los apartados 1, 2 y 3 de dicho artículo y en el artículo 4 del mismo Reglamento.

- 17 El artículo 6 del Reglamento n.º 376/2014, titulado «Recogida y conservación de la información», establece:

«[...]

3. Cada Estado miembro designará a una o varias autoridades competentes a fin de instaurar un mecanismo para la recogida, evaluación, tratamiento, análisis y almacenamiento independientes de datos sobre los sucesos notificados en virtud de los artículos 4 y 5.

La gestión de las notificaciones se llevará a cabo con vistas a prevenir el empleo de la información para fines distintos de seguridad, y protegerá adecuadamente la confidencialidad de la identidad del notificante y de las personas mencionadas en relación con un suceso, con miras a fomentar una “cultura justa”.

[...]

6. Las autoridades competentes a que se refiere el apartado 3 almacenarán en una base de datos nacional las notificaciones de sucesos redactadas sobre la base de los datos de sucesos recogidos de conformidad con los artículos 4 y 5.

[...]»

- 18 El artículo 7 de este Reglamento, titulado «Calidad y contenido de las notificaciones de sucesos», dispone en su apartado 4:

«Las bases de datos mencionadas en el artículo 6, apartados 5, 6 y 8 recurrirán a formatos que sean:

- a) normalizados para facilitar el intercambio de información, y
- b) compatibles con ECCAIRS [...].

[...]»

- 19 El artículo 8 del citado Reglamento, titulado «Repositorio Central Europeo», establece, en particular, en sus apartados 1 y 2, que la Comisión gestionará un Repositorio Central Europeo en el que se almacenarán todas las notificaciones de sucesos recogidas en la Unión y que cada Estado miembro actualizará dicho Repertorio mediante la transferencia de toda la información en materia de seguridad almacenada en las bases de datos nacionales contempladas en el artículo 6, apartado 6, del mismo Reglamento.

- 20 El artículo 9 del Reglamento n.º 376/2014, que lleva por título «Intercambio de información», establece, en su apartado 1:

«Los Estados miembros y la [AESAs] participarán en el intercambio de información poniendo toda la información relacionada con la seguridad almacenada en sus respectivas bases de datos a disposición de las autoridades competentes de los demás Estados miembros, de la [AESAs] y de la Comisión, a través del Repositorio Central Europeo.

Las notificaciones de sucesos se transferirán al Repositorio Central Europeo, a más tardar 30 días después de su introducción en la base de datos nacional.

Las notificaciones de sucesos se actualizarán, siempre que sea necesario, con nueva información relacionada con la seguridad.

[...]»

- 21 El artículo 10 de este Reglamento, titulado «Divulgación de la información almacenada en el Repositorio Central Europeo», establece en su apartado 1:

«Cualquier entidad encargada de regular la seguridad de la aviación civil o cualquier autoridad encargada de las investigaciones de seguridad en la Unión tendrá pleno acceso seguro en línea a la información sobre sucesos contenida en el Repositorio Central Europeo.

La información se utilizará de conformidad con las normas establecidas en los artículos 15 y 16.»

- 22 El artículo 13 del citado Reglamento, titulado «Análisis de sucesos y seguimiento a escala nacional», tiene la siguiente redacción:

«[...]

9. Cuando se disponga de ella, la información sobre el análisis y el seguimiento de los sucesos aislados o grupos de sucesos descrita en el presente artículo se almacenará en el Repositorio Central Europeo, de conformidad con el artículo 8, apartados 2 y 3, de forma oportuna y, a más tardar, dos meses después de su almacenamiento en la base de datos nacional.

10. La información obtenida a partir del análisis de los informes de sucesos será utilizada por los Estados miembros para ayudar a determinar las eventuales medidas correctoras que hayan de tomarse en el contexto del programa de seguridad estatal.

11. Con objeto de informar a la opinión pública del nivel de seguridad de la aviación civil, los Estados miembros publicarán, al menos una vez al año, un informe sobre la seguridad. Dicho informe:

- a) contendrá información agregada y anonimizada sobre los tipos de sucesos y la información relacionada con la seguridad recogidos por sus sistemas nacionales de notificación obligatoria y voluntaria;
- b) indicará las tendencias;
- c) indicará las medidas que hayan adoptado.

12. Los Estados miembros también podrán publicar notificaciones de sucesos y resultados de análisis de riesgos anonimizados.»

- 23 A tenor del artículo 15 del mismo Reglamento, titulado «Confidencialidad y uso adecuado de la información»:

«1. Los Estados miembros y las organizaciones, de conformidad con su Derecho nacional, así como la [AESA], tomarán las medidas necesarias para garantizar la debida confidencialidad de los datos de los sucesos que reciban de conformidad con los artículos 4, 5 y 10.

Cada Estado miembro, cada organización establecida en un Estado miembro o la [AESAs] procesará datos personales únicamente en la medida en que sea necesario a efectos del presente Reglamento y sin perjuicio de lo dispuesto en las legislaciones nacionales de aplicación de 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)].

2. Sin perjuicio de las disposiciones relativas a la protección de información en materia de seguridad contenidas en los artículos 12, 14 y 15 del Reglamento [n.º 996/2010], los datos sobre sucesos se utilizarán únicamente para los fines para los que se recopilaron.

Los Estados miembros, la [AESAs] y las organizaciones no pondrán a disposición ni utilizarán dicha información sobre sucesos:

- a) para determinar la culpa o responsabilidad, o
- b) para ninguna finalidad distinta de mantener y mejorar la seguridad aérea.

[...]»

- 24 El artículo 16 del Reglamento n.º 376/2014, titulado «Protección de las fuentes de información», establece en su apartado 3:

«Cada Estado miembro garantizará que ningún dato personal se registre nunca en la base de datos nacional mencionada en el artículo 6, apartado 6. Dicha información sin identificación se pondrá a disposición de todas las partes pertinentes en particular para que puedan cumplir sus obligaciones en lo que se refiere a la mejora de la seguridad aérea.»

- 25 El artículo 20 de este Reglamento, titulado «Acceso a los documentos y protección de los datos personales», dispone en su apartado 1:

«Con excepción de los artículos 10 y 11, que establecen normas de acceso más estrictas a los datos y a la información que figuran en el Repositorio Central Europeo, el presente Reglamento se aplicará sin perjuicio de lo dispuesto en el Reglamento [n.º 1049/2001].»

Derecho neerlandés

Ley Reguladora del Acceso a la Información en Poder de la Administración

- 26 El derecho de acceso del público a los documentos administrativos estaba regulado, por lo que respecta al litigio principal, por la Wet houdende regelen betreffende de openbaarheid van bestuur (Ley Reguladora del Acceso a la Información en Poder de la Administración), de 31 de octubre de 1991 (Stb. 1991, n.º 703).

- 27 El artículo 2, apartado 1, de la Ley Reguladora del Acceso a la Información en Poder de la Administración establecía:

«Sin perjuicio del resto de disposiciones legales, la Administración, en el ejercicio de sus funciones, proporcionará información de conformidad con la presente Ley y, a este respecto, actuará en aras del interés general en el libre acceso a la información.»

28 El artículo 3 de esta Ley disponía:

«1. Cualquier persona podrá formular una solicitud de información relativa al contenido de documentos de carácter administrativo ante un órgano administrativo o ante una institución, departamento o sociedad que actúe bajo la autoridad de un órgano administrativo.

2. En la solicitud, el solicitante deberá indicar el asunto administrativo o el documento en cuestión sobre el que desea ser informado.

3. El solicitante no está obligado a declarar un interés en su solicitud.

[...]

5. Las solicitudes de información deberán estimarse de conformidad con lo dispuesto en los artículos 10 y 11.»

29 El artículo 10, apartado 2, de la citada Ley tenía la siguiente redacción:

«La comunicación de información en virtud de la presente Ley tampoco se producirá cuando el interés en que se proporcione esta no prevalezca sobre los siguientes intereses:

a. las relaciones del Reino de los Países Bajos con otros Estados y con organizaciones internacionales;

[...]

d. la inspección, el control y la vigilancia por parte de las autoridades administrativas;

e. el respeto de la vida privada;

[...]».

Ley de Navegación Aérea

30 El artículo 7.1, apartado 1, de la Wet houdende algemene regeling met betrekking tot het luchtverkeer (Ley de Regulación General de la Navegación Aérea), de 18 de junio de 1992 (Stb. 1992, n.º 368), en su versión aplicable al litigio principal (en lo sucesivo «Ley de Navegación Aérea»), enunciaba lo siguiente:

«Los sucesos se notificarán al Ministro de Infraestructuras y Medio Ambiente.»

31 El artículo 7.2, apartado 1, de la Ley de Navegación Aérea estaba redactado en los siguientes términos:

«No serán públicos los datos obtenidos de una notificación mencionada en el artículo 7.1, apartado 1, o recibidos de un Estado miembro de la Unión Europea en respuesta a una notificación similar en dicho Estado miembro.»

Antecedentes del litigio y cuestiones prejudiciales

- 32 Mediante escrito de 10 de enero de 2018, las empresas RTL solicitaron al Minister van Justitie en Veiligheid (Ministro de Justicia y Seguridad, Países Bajos) la comunicación, en virtud de la Ley Reguladora del Acceso a la Información en Poder de la Administración, de un conjunto de datos relativos a la destrucción de una aeronave fletada por la compañía Malaysia Airlines, que efectuaba un vuelo con el código IATA (International Air Transport Association) MH17 y conectaba Ámsterdam (Países Bajos) con Kuala Lumpur (Malasia) (en lo sucesivo, «MH17»). La destrucción de la aeronave se produjo el 17 de julio de 2014, cuando el MH17 atravesaba la parte del espacio aéreo ucraniano que se encuentra sobre la región de Donetsk, situada en el este de Ucrania. Mediante su solicitud, que se refería, en particular, a una categoría de documentos identificados como «las notificaciones registradas en el ECCAIRS [durante] 2014 [y] en relación con Ucrania» (en lo sucesivo, «notificaciones del ECCAIRS»), las empresas RTL pretendían recibir información sobre lo que las autoridades neerlandesas sabían en relación con ese hecho.
- 33 El Ministro de Justicia y Seguridad transmitió la parte de esta solicitud relativa a las notificaciones del ECCAIRS al Ministro de Infraestructuras y Gestión del Agua. Tras realizar una búsqueda en la base de datos neerlandesa, este constató que la autoridad neerlandesa competente había almacenado en ella tres notificaciones relativas a sucesos acaecidos en el espacio aéreo ucraniano durante el año 2014. En cambio, no investigó si las autoridades competentes de los demás Estados miembros habían almacenado otras notificaciones a este respecto en sus respectivas bases de datos nacionales y en el Repositorio Central Europeo.
- 34 Mediante resolución de 17 de abril de 2018, el Ministro de Infraestructuras y Gestión del Agua denegó dicha solicitud en la medida en que se refería a las notificaciones de la ECCAIRS. Motivó esta decisión, en esencia, refiriéndose a la existencia de un régimen especial de prohibición de divulgación que se deriva del Reglamento n.º 376/2014 y que es el único aplicable a la información de que se trata, con exclusión del régimen general de acceso del público a los documentos administrativos establecido por la Ley Reguladora del Acceso a la Información en Poder de la Administración. A su juicio, la consecuencia jurídica de este régimen especial es que la información almacenada en las bases de datos nacionales, por una parte, solo puede comunicarse a las personas interesadas, tal como se definen en el anexo II de dicho Reglamento, y, por otra parte, solo puede utilizarse para mantener o mejorar la seguridad aérea.
- 35 RTL interpuso un recurso administrativo contra dicha resolución.
- 36 Mediante resolución de 17 de octubre de 2018, el Ministro de Infraestructuras y Gestión del Agua confirmó su decisión de 17 de abril de 2018, añadiendo un motivo basado, en esencia, en el artículo 7.2 de la Ley de Navegación Aérea, que tiene por objeto garantizar la correcta aplicación en Derecho interno del Reglamento n.º 376/2014 y que, por tanto, también impide que se comunique a una persona jurídica como las empresas RTL información relativa a la destrucción en vuelo del MH17.
- 37 RTL interpuso entonces un recurso contencioso-administrativo ante el rechtbank Midden-Nederland (Tribunal de Primera Instancia de los Países Bajos Centrales, Países Bajos).
- 38 Mediante sentencia de 7 de noviembre de 2019, este último desestimó el recurso de las empresas RTL por infundado.

- 39 En el marco del recurso de apelación que estas interpusieron ante el Raad van State (Consejo de Estado, Países Bajos), que es el órgano jurisdiccional remitente, las empresas RTL alegan, en particular, que el Reglamento n.º 376/2014 y el artículo 7.2 de la Ley de Navegación Aérea no pueden interpretarse en el sentido de que establecen un régimen especial de confidencialidad o de prohibición de divulgación que tiene como consecuencia jurídica que se las prive, de forma completa y absoluta, de la posibilidad de que disponen, en virtud del régimen general de acceso del público a los documentos administrativos previsto por la Ley Reguladora del Acceso a la Información en Poder de la Administración, de obtener la comunicación de información relativa a la destrucción en vuelo del MH17. Ciertamente, el análisis de los términos del artículo 15 de dicho Reglamento, del contexto en el que se inscribe este artículo y de los objetivos que persigue pone de manifiesto que el legislador de la Unión pretendió establecer un régimen de confidencialidad específico en el ámbito de la seguridad aérea. Sin embargo, ese régimen de confidencialidad no impone una prohibición completa y absoluta de divulgación de las informaciones comprendidas en su ámbito de aplicación.
- 40 Con carácter subsidiario, las empresas RTL consideran que, aun admitiendo que dicho régimen de confidencialidad sea aplicable con exclusión de cualquier otro régimen, debería interpretarse respetando el derecho a la libertad de expresión y de información consagrado en el artículo 10 del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, firmado en Roma el 4 de noviembre de 1950 (en lo sucesivo, «CEDH»). Por lo tanto, sigue siendo posible que las empresas que operan en el sector de los medios de comunicación obtengan la comunicación de determinada información que pone en juego un interés general importante, como es el caso de la relativa al suceso catastrófico de la destrucción en vuelo del MH17.
- 41 En este contexto, el órgano jurisdiccional remitente se pregunta, en primer lugar, sobre el alcance del régimen de confidencialidad establecido por el artículo 15 del Reglamento n.º 376/2014, sobre la compatibilidad con este del régimen especial de prohibición de divulgación establecido por la Ley de Navegación Aérea y sobre la articulación de estos dos regímenes con el régimen general de acceso del público a los documentos administrativos previsto, en Derecho interno, por la Ley Reguladora del Acceso a la Información en Poder de la Administración.
- 42 A este respecto, dicho órgano jurisdiccional considera, en particular, que el análisis de la Directiva 2003/42 y del Reglamento n.º 376/2014 no permite determinar si tales actos imponen, permiten o, por el contrario, excluyen una prohibición completa y absoluta de divulgación de la información a la que se aplican los diferentes regímenes de confidencialidad que establecen. En efecto, tanto sus disposiciones como los considerandos que pueden aclarar su alcance mencionan, en su versión en lengua neerlandesa, la necesidad de garantizar una confidencialidad «apropiada» o «adecuada» a dicha información. Además, en ocasiones se refieren a la «información» recibida por las autoridades nacionales competentes, a veces a la «información sensible» en poder de estas y, en ocasiones, a los «datos de sucesos» que pueden suponer un riesgo para la seguridad aérea, sin precisar expresamente qué abarcan estos distintos conceptos ni cómo se articulan entre sí.
- 43 Dicho órgano jurisdiccional estima, por otra parte, que estos diferentes regímenes deben interpretarse a la luz, por un lado, del derecho a la libertad de expresión y de información que el artículo 11 de la Carta y el artículo 10 del CEDH garantizan de manera general a toda persona y, por otra parte, de los derechos y del papel específico de «perro guardián» que el segundo de estos artículos reconoce a los órganos de prensa, como recordó el Tribunal Europeo de Derechos Humanos en su sentencia de 8 de noviembre de 2016, Magyar Helsinki Bizottság c. Hungría (CE:ECHR:2016:1108JUD001803011).

- 44 En segundo lugar, el órgano jurisdiccional remitente se pregunta, en esencia, sobre las consecuencias que deben extraerse de la eventual incompatibilidad de la Ley de Navegación Aérea con el Reglamento n.º 376/2014, interpretado a la luz del artículo 11 de la Carta. A este respecto, estima que, si el régimen especial de prohibición de divulgación previsto en dicha Ley debiera considerarse incompatible con el Reglamento n.º 376/2014 y, en consecuencia, inaplicable, la legalidad de la decisión por la que el Ministro de Infraestructuras y Gestión del Agua denegó la solicitud de las empresas RTL debería apreciarse a la luz de la Ley Reguladora del Acceso a la Información en Poder de la Administración. Pues bien, aunque esta Ley no tiene por objeto garantizar la transposición o la aplicación de una normativa de Derecho derivado de la Unión y aunque este último no armoniza, de manera general, el derecho de acceso del público a los documentos administrativos en los Estados miembros, también debería interpretarse, en la medida de lo posible, teniendo en cuenta el régimen de confidencialidad establecido por el Reglamento n.º 376/2014, como, por otra parte, se recuerda en su considerando 33.
- 45 En estas circunstancias, el Raad van State (Consejo de Estado) decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia las siguientes cuestiones prejudiciales:
- «1) ¿Qué se entiende por “datos de los sucesos” y “debida confidencialidad” en el sentido del artículo 15, apartado 1, del Reglamento [n.º 376/2014], a la luz del derecho a la libertad de expresión y de información consagrado en el artículo 11 de la [Carta] y en el artículo 10 del CEDH?
 - 2) ¿Debe interpretarse el artículo 15, apartado 1, del Reglamento [n.º 376/2014], a la luz del derecho a la libertad de expresión y de información, consagrado en el artículo 11 de la [Carta] y en el artículo 10 del CEDH, en el sentido de que es compatible con una normativa nacional como la controvertida en el asunto principal, en virtud de la cual no puede divulgarse ningún dato sobre sucesos notificados?
 - 3) En caso de respuesta negativa a la [segunda cuestión]: ¿puede la autoridad nacional competente aplicar una normativa nacional general en materia de divulgación en virtud de la cual no se proporciona información en la medida en que la comunicación de la misma no prevalezca sobre los intereses en juego, por ejemplo, en las relaciones con otros Estados y organizaciones internacionales, la inspección, el control y la supervisión por autoridades administrativas, el respeto de la vida privada, así como la necesidad de impedir que se generen ventajas y desventajas desproporcionadas para las personas físicas y jurídicas?
 - 4) Cuando se aplica la normativa nacional general en materia de divulgación, ¿tiene alguna relevancia que se trate de información contenida en la base de datos nacional o bien de información procedente de o relativa a notificaciones recogidas en otros documentos, por ejemplo, documentos políticos?»

Sobre las cuestiones prejudiciales

Cuestiones prejudiciales primera y segunda

- 46 Mediante sus cuestiones prejudiciales primera y segunda, que procede examinar conjuntamente, el órgano jurisdiccional remitente pregunta, en esencia, si el artículo 15 del Reglamento n.º 376/2014, a la luz del derecho a la libertad de expresión y de información consagrado en el artículo 11 de la Carta, debe interpretarse en el sentido de que la información en poder de las

autoridades nacionales competentes sobre un «suceso» relativo a la seguridad aérea, en el sentido del artículo 2, punto 7, de dicho Reglamento, está sujeta a un régimen de confidencialidad que tiene como consecuencia que ni el público ni las propias empresas de medios de comunicación tengan derecho a acceder a ella.

- 47 A este respecto, procede recordar, con carácter preliminar, que tanto de las exigencias de la aplicación uniforme del Derecho de la Unión como del principio de igualdad se desprende que el tenor de una disposición del Derecho de la Unión que no contenga una remisión expresa al Derecho de los Estados miembros para determinar su sentido y su alcance normalmente debe ser objeto en toda la Unión de una interpretación autónoma y uniforme. Esta interpretación debe efectuarse teniendo en cuenta no solo el tenor de la disposición que ha de interpretarse, sino también el contexto en el que se inscribe y los objetivos perseguidos por la normativa de la que forma parte (véanse, en este sentido, las sentencias de 18 de enero de 1984, Ekro, 327/82, EU:C:1984:11, apartado 11, y de 15 de noviembre de 2022, Senatsverwaltung für Inneres und Sport, C-646/20, EU:C:2022:879, apartado 40).
- 48 Por otra parte, todo acto de la Unión debe interpretarse, en la medida de lo posible, de un modo que no cuestione su validez y de conformidad con el conjunto del Derecho primario, en particular las disposiciones de la Carta. Así, cuando una disposición de un acto de este tipo puede ser objeto de varias interpretaciones, procede dar preferencia a aquella que hace que dicha disposición se ajuste al Derecho primario y no a la que llevaría a considerarla incompatible con él [sentencias de 14 de mayo de 2019, M y otros (Revocación del estatuto de refugiado), C-391/16, C-77/17 y C-78/17, EU:C:2019:403, apartado 77, y de 26 de abril de 2022, Polonia/Parlamento y Consejo, C-401/19, EU:C:2022:297, apartado 70].
- 49 En el caso de autos, por lo que respecta, en primer lugar, al tenor del artículo 15 del Reglamento n.º 376/2014, procede señalar, por un lado, que el apartado 1 de dicho artículo obliga, entre otros, a los Estados miembros a tomar las medidas necesarias para garantizar la debida confidencialidad de los datos de los sucesos que reciban de conformidad con los artículos 4, 5 y 10 de ese Reglamento.
- 50 Como se desprende del artículo 4, apartados 1 a 3 y 6 a 8, del Reglamento n.º 376/2014 y del artículo 5, apartados 1 a 3 y 7, de dicho Reglamento, interpretados a la luz de las definiciones que figuran en el artículo 2, puntos 3 a 5 y 7, del referido Reglamento, los «datos», en el sentido del mismo Reglamento, incluyen toda la «información» recogida, en cualquier forma, por las autoridades nacionales competentes, a través de los sistemas de notificación y de tratamiento de las notificaciones previstos en los dos primeros de estos tres artículos, en relación con sucesos que pongan o puedan poner en peligro una aeronave, a sus ocupantes o a cualquier otra persona, ya se trate de incidentes, de incidentes graves o de accidentes. Como se desprende del artículo 10, apartado 1, párrafo primero, del Reglamento n.º 376/2014, esa información incluye también, de manera más amplia, toda «información sobre sucesos» almacenada, en cualquier forma, en el Repositorio Central Europeo y en las bases de datos nacionales a que se refieren respectivamente el artículo 8 y el artículo 6, apartado 6, de dicho Reglamento, en particular la relativa a la «evaluación», al «análisis» y al «seguimiento» que las autoridades nacionales competentes deben llevar a cabo en virtud de los artículos 6, apartado 3, párrafo primero, y 13, apartado 9, de dicho Reglamento, así como la relativa a las «medidas correctoras» que deben adoptarse en virtud del artículo 13, apartado 10, del mismo Reglamento.

- 51 Por consiguiente, la obligación de confidencialidad establecida en el artículo 15, apartado 1, del Reglamento n.º 376/2014 se aplica, como ha señalado el Abogado General, en esencia, en el punto 30 de sus conclusiones, a toda la información sobre sucesos que obre en poder de las autoridades nacionales competentes o de la AESA en virtud de los artículos 4, 5 o 10 de dicho Reglamento. Esta información incluye tanto la información recogida por las autoridades nacionales competentes a raíz de la notificación de un suceso que ponga en peligro o pueda poner en peligro una aeronave, a sus ocupantes o a cualquier otra persona, como las otras informaciones almacenadas en las bases de datos nacionales y en el Repositorio Central Europeo, en particular la que figura en las actas, los informes y otros documentos o soportes elaborados o constituidos por dichas autoridades a raíz de dicha notificación.
- 52 Por otra parte, el artículo 15, apartado 2, del Reglamento n.º 376/2014 precisa el alcance jurídico de la obligación de confidencialidad enunciada en el apartado 1 de dicho artículo, cuyo ámbito de aplicación material define. Así, este apartado 2 establece, en su párrafo primero, que, sin perjuicio de las disposiciones relativas a la protección de la información en materia de seguridad contenidas en los artículos 12, 14 y 15 del Reglamento n.º 996/2010, los datos sobre sucesos se utilizarán únicamente para los fines para los que se recopilaron. Además, de conformidad con el párrafo segundo de dicho apartado, los Estados miembros no pondrán a disposición ni utilizarán dicha información sobre sucesos para determinar la culpa o responsabilidad ni, más ampliamente, para ninguna finalidad distinta de mantener y mejorar la seguridad aérea.
- 53 Aunque el párrafo primero del artículo 15, apartado 2, del Reglamento n.º 376/2014 se refiere, de manera genérica, a «los fines para los que se recopilaron [tales datos]», del análisis del Reglamento en su conjunto se desprende que estos fines están relacionados, en realidad, con el mantenimiento y la mejora de la seguridad aérea, contemplados en el párrafo segundo de dicha disposición. Más concretamente, los artículos 3, apartado 1, 6, apartado 3, párrafo segundo, y 13, apartado 10, del citado Reglamento ponen de manifiesto, de manera clara y coherente, que estos datos solo pueden ponerse a disposición y utilizarse para fines que, de un modo u otro, correspondan a ese mantenimiento o mejora, como, por ejemplo, la detección de los riesgos que puedan afectar a la seguridad aérea, el seguimiento de esos riesgos, la adopción de medidas para resolverlos o incluso la protección de los profesionales del sector de la aviación civil. Además, estas tres últimas disposiciones del Reglamento n.º 376/2014 y su artículo 9, apartado 1, ponen de manifiesto que todos los mecanismos establecidos para regular los diferentes aspectos del tratamiento de dichos datos, como su notificación, almacenamiento, evaluación y análisis, o incluso su intercambio, están destinados a contribuir a mantener y mejorar la seguridad en el sector de la navegación aérea civil.
- 54 Por lo que respecta, en segundo lugar, al contexto en el que se inscribe el artículo 15 del Reglamento n.º 376/2014 y a los objetivos perseguidos por dicho Reglamento, procede señalar, en primer término, que este tiene como finalidad, según su artículo 1, apartado 1, mejorar la seguridad de la aviación en la Unión mediante disposiciones que garanticen la notificación, recogida, almacenamiento, protección, intercambio, difusión y análisis de la información pertinente sobre seguridad de la aviación civil.
- 55 En segundo término, el artículo 1, apartados 1, letra b), y 2, del Reglamento n.º 376/2014 y los considerandos 6, 12, 20, 33, 34 y 40 de dicho Reglamento confirman que la obligación de confidencialidad establecida en el artículo 15 del referido Reglamento constituye un elemento central y necesario del sistema de supervisión y control establecido por este para mejorar la seguridad aérea. Esta obligación de confidencialidad tiene carácter estricto y se aplica a toda la

información recogida o establecida a tal fin por las autoridades nacionales competentes. La misma obligación tiene como corolario la prohibición de poner a disposición o de utilizar tal información para otros fines, cualesquiera que sean.

- 56 En tercer término, es evidente que otras disposiciones del Reglamento n.º 376/2014, aunque no afecten directamente a la puesta a disposición y la utilización de la información en cuestión, tienen como finalidad y consecuencia garantizar la efectividad de la obligación de confidencialidad establecida en el artículo 15 de dicho Reglamento reforzando la prohibición, derivada de ella, de poner a disposición o utilizar esa información para fines distintos de los expresamente previstos en el artículo 15 del referido Reglamento.
- 57 En particular, del artículo 20 del Reglamento n.º 376/2014, interpretado a la luz del considerando 50 de este, se desprende claramente que el derecho de acceso del público a los documentos, tal como se establece en el Reglamento n.º 1049/2001, no se aplica a dicha información. En efecto, esa información está sometida, con carácter exclusivo, a las normas más estrictas establecidas en los artículos 10 y 11 del Reglamento n.º 376/2014.
- 58 En cuarto término, el análisis de los demás reglamentos aplicables en materia de seguridad aérea, a los que el Reglamento n.º 376/2014 remite en numerosas ocasiones, confirma también el carácter general y estricto de la obligación de confidencialidad prevista en el artículo 15 de dicho Reglamento.
- 59 Así, el Reglamento 2018/1139, cuyo objetivo, según su artículo 1, apartado 1, es establecer y mantener un nivel elevado y uniforme de seguridad en la aviación civil en la Unión, establece, en su artículo 72, apartados 1 y 5, que toda la información que pueda ser recopilada, analizada e intercambiada por la Comisión, la AESA y las autoridades nacionales competentes en el contexto de la aplicación de dicho Reglamento debe ser objeto de una difusión y de un uso que se limiten a lo «estrictamente necesario» para la consecución de dicho objetivo. Además, el artículo 72, apartado 6, del citado Reglamento obliga a esas diferentes entidades a adoptar las medidas necesarias para garantizar un nivel apropiado de confidencialidad de esa información, sin perjuicio de cualesquiera requisitos de confidencialidad aún «más estrictos» contemplados, entre otros, en el Reglamento n.º 376/2014. Por último, el artículo 119 del Reglamento 2018/1139 recuerda, en esencia, que el derecho de acceso del público a los documentos establecido por el Reglamento n.º 1049/2001 no se aplica a la información recogida o establecida en virtud del Reglamento n.º 376/2014.
- 60 De manera coherente, el Reglamento n.º 996/2010, que, como se desprende de su artículo 5, apartados 1 y 2, se aplica paralelamente al Reglamento n.º 376/2014 en caso de accidentes o incidentes graves en los que se vean involucradas aeronaves que deban ser objeto de una investigación de seguridad, establece, en esencia, en su artículo 14, apartados 1 y 2, que la información sensible que se recopile sobre tales accidentes o incidentes graves en el contexto de la investigación de seguridad a la que den lugar debe gozar de una «protección» comparable a la «confidencialidad» prevista en el Reglamento n.º 376/2014, en el sentido de que no puede publicarse o utilizarse para fines distintos de los relacionados con dicha investigación o, en determinados casos, con la mejora de la seguridad aérea. Asimismo, del artículo 15, apartado 3, del Reglamento n.º 996/2010 se desprende que, cuando la autoridad encargada de la investigación de seguridad comunique alguna información sensible a la AESA o a las autoridades nacionales de aviación civil, con el fin de mejorar la seguridad aérea, dicha información deberá seguir estando protegida contra cualquier publicación o utilización con otros fines.

- 61 Así pues, del tenor del artículo 15 del Reglamento n.º 376/2014, del contexto en el que se inscribe y de los objetivos perseguidos por la normativa de la que forma parte se desprende que esta disposición debe interpretarse en el sentido de que toda la información en poder de las autoridades nacionales competentes acerca de un «suceso» relativo a la seguridad aérea, tal como se define en el Reglamento n.º 376/2014, está sujeta a un régimen de confidencialidad que tiene como consecuencia que el público no tenga derecho a acceder a ella de ninguna forma.
- 62 Por lo que respecta a las consideraciones del órgano jurisdiccional remitente relativas al empleo, por el legislador de la Unión, de términos como «adecuado» o equivalentes, en particular en los considerandos 6, 33, 34 y 40 del Reglamento n.º 376/2014, así como en algunas de sus disposiciones, en particular en los artículos 1, apartado 1, 3, apartado 1, y 6, apartado 3, de dicho Reglamento, ha de añadirse que este término no remite a la «confidencialidad» prevista en el referido Reglamento como tal, sino a la «protección» o a la «preservación» de esa confidencialidad, a las «medidas» que deben adoptarse para garantizar esa preservación o esa protección, así como a la «utilización» o al «uso» de la información de que se trate. Por lo tanto, no debe entenderse en el sentido de que la citada confidencialidad solo tiene carácter relativo, como sostiene dicho órgano jurisdiccional, sino que debe asegurarse por todos los medios que garanticen que la información en cuestión solo se utilice para los fines para los que fue recopilada o establecida.
- 63 Por lo tanto, el artículo 15 del Reglamento n.º 376/2014 no se opone a una normativa nacional que establece que la información en poder de las autoridades nacionales competentes acerca de tal suceso está sujeta a un régimen de confidencialidad completo y absoluto que tiene como consecuencia que el público no tenga derecho a acceder a ella de ninguna forma.
- 64 De ello se deduce que la obligación de confidencialidad enunciada en el artículo 15, apartado 1, del Reglamento n.º 376/2014 se aplica, en particular, a toda información recogida, cualquiera que sea su forma, por una autoridad nacional competente en relación con un suceso como el controvertido en el litigio principal, a saber, un «accidente», en el sentido del artículo 2, punto 5, del Reglamento n.º 376/2014 y del Reglamento n.º 996/2010, al que remite esta disposición, así como a toda información que figure, en cualquier forma, en un documento o soporte elaborado o constituido a raíz de la notificación de dicho suceso y que se encuentre en la base de datos nacional correspondiente y en el Repertorio Central Europeo. En efecto, tal suceso forma parte de aquellos que deben dar lugar a una notificación obligatoria en virtud del artículo 4, apartado 1, letra a), inciso iv), del Reglamento n.º 376/2014, puesto que se trata de un suceso en vuelo de la aeronave afectada y puede constituir un riesgo significativo para la seguridad aérea. Por tanto, dicha obligación ha de cumplirse, entre otras, en relación con las «notificaciones del ECCAIRS», como las mencionadas en los apartados 32 a 34 de la presente sentencia, debiendo observarse que el ECCAIRS es, en la práctica, el programa informático utilizado por las bases de datos nacionales y por el Repertorio Central Europeo cuya creación impone el Reglamento n.º 376/2014, como se desprende del artículo 7, apartado 4, de dicho Reglamento, interpretado a la luz del considerando 16 de este.
- 65 En tercer y último lugar, habida cuenta de las dudas del órgano jurisdiccional remitente relativas a las consecuencias jurídicas de tal interpretación del artículo 15 del Reglamento n.º 376/2014 sobre el derecho a la libertad de expresión y de información, consagrado en el artículo 11 de la Carta, en el supuesto concreto de que la persona que solicita acceder a información amparada por el régimen de confidencialidad previsto en dicho artículo sea una empresa de medios de comunicación, procede precisar lo siguiente.

- 66 El Tribunal de Justicia ya ha recordado que los actos o las disposiciones de Derecho derivado de la Unión que puedan afectar negativamente al ejercicio del derecho a la libertad de expresión y de información consagrada en el artículo 11 de la Carta y, por tanto, establecer una limitación a tal ejercicio deben interpretarse teniendo en cuenta ese derecho (véase, en este sentido, la sentencia de 26 de abril de 2022, Polonia/Parlamento y Consejo, C-401/19, EU:C:2022:297, apartados 47 y 70).
- 67 En el caso de autos, el Consejo de la Unión Europea, la Comisión y el Gobierno neerlandés, en sus observaciones escritas, han expresado la opinión de que, si bien establecía una limitación al ejercicio del derecho a la libertad de expresión y de información consagrado en el artículo 11 de la Carta, el artículo 15 del Reglamento n.º 376/2014 cumplía los requisitos exigidos por el artículo 52, apartado 1, de la Carta para que tal limitación pudiera admitirse.
- 68 A este respecto, el artículo 52, apartado 1, de la Carta establece que podrán introducirse limitaciones al ejercicio de los derechos y libertades reconocidos por esta, siempre que, en primer término, tales limitaciones estén establecidas por la ley, en segundo término, respeten el contenido esencial de los derechos y libertades en cuestión y, en tercer término, dentro del respeto del principio de proporcionalidad, sean necesarias y respondan efectivamente a objetivos de interés general reconocidos por la Unión o a la necesidad de protección de los derechos y libertades de los demás.
- 69 En cuanto, en primer lugar, a la exigencia de que tal limitación esté establecida por la ley, de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia se desprende que implica, en particular, que su base jurídica habrá de definir con claridad y precisión el alcance de la restricción [véanse, en este sentido, las sentencias de 17 de diciembre de 2015, WebMindLicenses, C-419/14, EU:C:2015:832, apartado 81, y de 6 de octubre de 2020, État luxembourgeois (Derecho de recurso contra una solicitud de información en materia fiscal), C-245/19 y C-246/19, EU:C:2020:795, apartado 76].
- 70 Pues bien, así sucede con el artículo 15 del Reglamento n.º 376/2014, como se desprende, en particular, de los apartados 51 y 61 de la presente sentencia.
- 71 Por lo que se refiere, en segundo lugar, a la exigencia relativa al respeto del contenido esencial del derecho de que se trata, procede recordar, de entrada, que el artículo 15 del Reglamento n.º 376/2014 somete a un régimen general y estricto de confidencialidad la información que las autoridades competentes en materia de seguridad aérea recopilen o tengan en su poder, en virtud de dicho Reglamento. A este respecto, este artículo 15 puede vulnerar el derecho a la libertad de expresión y de información consagrado en el artículo 11 de la Carta en la medida en que este permite de manera general a toda persona, en su apartado 1, y, más concretamente, a los medios de comunicación, en su apartado 2, recibir información.
- 72 En efecto, el artículo 15 del Reglamento n.º 376/2014 impide a toda persona acceder libremente a los datos y a la información a los que se refiere dicha disposición y, por tanto, tener conocimiento de su contenido, independientemente del suceso al que se refieran y, por tanto, del interés que estos puedan tener eventualmente para el público.
- 73 Por otra parte, impide, más concretamente, a las empresas de medios de comunicación tener acceso a dicha información para fines periodísticos, en el marco de las actividades preparatorias de búsqueda, investigación y recopilación de elementos inherentes a la libertad de los medios de comunicación y al objetivo último de la actividad periodística, consistente en comunicar

información al público y en alimentar el debate público (véase, en este sentido, la sentencia de 15 de marzo de 2022, *Autorité des marchés financiers*, C-302/20, EU:C:2022:190, apartados 68 y 69 y jurisprudencia citada).

- 74 Sin embargo, el artículo 15 del Reglamento n.º 376/2014 solo se aplica a la información sobre accidentes, incidentes graves u otros sucesos que puedan suponer un riesgo significativo para la seguridad aérea recopilados o en poder de las autoridades públicas competentes en virtud de dicho Reglamento. Por lo tanto, no impide que el público y las empresas de medios de comunicación busquen información al respecto de otras fuentes o por otros medios.
- 75 Además, este artículo no vulnera, en sí mismo, la libertad de opinión y de expresión.
- 76 En estas circunstancias, procede considerar que el artículo 15 del Reglamento n.º 376/2014 no vulnera el contenido esencial del derecho consagrado en el artículo 11 de la Carta.
- 77 Por lo que respecta, en tercer lugar, a la exigencia de que toda limitación sea necesaria para alcanzar un objetivo de interés general reconocido por la Unión y proporcionada a tal fin, procede recordar que el Tribunal de Justicia ya ha declarado que los objetivos consistentes en garantizar la seguridad del tráfico aéreo y, más ampliamente, en garantizar un nivel uniforme y elevado de seguridad en la aviación civil en Europa constituyen objetivos de interés general reconocidos por la Unión (véanse, en este sentido, las sentencias de 5 de julio de 2017, *Fries*, C-190/16, EU:C:2017:513, apartados 42 y 43, y de 2 de junio de 2022, *Skeyes*, C-353/20, EU:C:2022:423, apartado 67).
- 78 Además, tal objetivo de interés general puede consistir en que el legislador de la Unión establezca, en un sector caracterizado por una situación particular, un sistema de supervisión y control basado en mecanismos de notificación de información por las personas físicas o jurídicas afectadas, de análisis compartido de dicha información por las autoridades nacionales y de la Unión competentes y de protección de dicha información por medio de obligaciones de confidencialidad. En particular, el Tribunal de Justicia ha admitido que tales obligaciones pueden ser necesarias para preservar la confianza de las personas afectadas y para protegerlas contra el riesgo de divulgación de la información que deben comunicar a las autoridades competentes (véanse, en relación con el sector de la supervisión financiera, la sentencia de 19 de junio de 2018, *Baumeister*, C-15/16, EU:C:2018:464, apartados 31 a 33 y 46, y, en relación con el sector de los contratos públicos, la sentencia de 7 de septiembre de 2021, *Klaipėdos regiono atliekų tvarkymo centras*, C-927/19, EU:C:2021:700, apartado 115 y jurisprudencia citada).
- 79 Pues bien, en el caso de autos, como se desprende de los apartados 54 y 55 de la presente sentencia, estos objetivos subyacen al Reglamento n.º 376/2014 en su conjunto y, más concretamente, al sistema de supervisión y control que establece este Reglamento, así como a la obligación de confidencialidad prevista en el artículo 15 de dicho Reglamento, que constituye un elemento central y necesario de ese sistema.
- 80 Por otra parte, como han señalado el Consejo y la Comisión en sus observaciones escritas y orales ante el Tribunal de Justicia, es preciso señalar que, si bien excluye, de manera general y estricta, todo derecho del público o incluso de una empresa de medios de comunicación a acceder a la información de que se trate, la obligación de confidencialidad establecida en el artículo 15 del Reglamento n.º 376/2014 se entiende sin perjuicio de la posibilidad de que las autoridades o los órganos jurisdiccionales nacionales competentes decidan de oficio, en determinadas situaciones precisas y respetando requisitos estrictos, hacer pública parte de esta información.

- 81 Así, en primer lugar, el artículo 13, apartados 11 y 12, del Reglamento n.º 376/2014, que debe interpretarse a la luz del considerando 32 de este Reglamento, faculta a los Estados miembros para publicar no solo informes destinados a informar al público sobre el nivel general de seguridad en la aviación civil, en particular mediante información agregada y anonimizada, sino también informes de sucesos específicos, siempre que estos sean anonimizados.
- 82 Además, el artículo 15 del Reglamento n.º 376/2014, como resulta de sus propios términos, deja a salvo la posibilidad que el artículo 14, apartados 3 y 4, del Reglamento n.º 996/2010 confiere a la administración de justicia o a la autoridad nacional competente de decidir divulgar, en la medida en que sea estrictamente necesario para una finalidad autorizada por la ley y respetando las condiciones establecidas en dichas disposiciones y en el Derecho nacional aplicable, determinada información relativa a un accidente o incidente grave en el que intervenga una aeronave que haya sido objeto de una investigación de seguridad.
- 83 Por último, y de la misma manera, el artículo 15 del Reglamento n.º 376/2014 no afecta a la posibilidad de que la autoridad encargada de la investigación de seguridad decida, con arreglo al artículo 15, apartados 4 y 5, del Reglamento n.º 996/2010, informar a las víctimas del accidente o incidente grave de que se trate y a sus familiares o sus asociaciones, así como publicar cualquier información sobre el procedimiento de investigación y los posibles informes preliminares, conclusiones o recomendaciones a los que dé lugar. Asimismo, en virtud del artículo 16 del mismo Reglamento, dicha autoridad tiene la obligación de publicar el informe final al que da lugar dicho procedimiento.
- 84 Habida cuenta del conjunto de disposiciones mencionadas en los apartados 81 a 83 de la presente sentencia, que ofrecen al público, y más concretamente a las empresas de medios de comunicación, determinadas posibilidades de recibir información general sobre la seguridad aérea en la Unión, así como información relativa a determinados acontecimientos, en los casos en que las autoridades o los órganos jurisdiccionales nacionales competentes consideren que la publicación o la comunicación selectiva de esa información está justificada, la obligación de confidencialidad establecida en el artículo 15 del Reglamento n.º 376/2014 debe considerarse proporcionada al objetivo que persigue. En efecto, con independencia de la circunstancia de que esta obligación no impide al público y a las empresas de medios de comunicación buscar información de otras fuentes o por otros medios, como se desprende del apartado 74 de la presente sentencia, tampoco excluye toda posibilidad de divulgación de la información de que se trate, a iniciativa y bajo el control de dichas autoridades u órganos jurisdiccionales. Así pues, resulta que, al adoptar el Reglamento n.º 376/2014, el legislador de la Unión trató de establecer, y efectivamente estableció, un justo equilibrio entre los objetivos perseguidos por dicho Reglamento, por un lado, y los diferentes derechos e intereses públicos y privados en juego, por otro.
- 85 A la luz de todas las consideraciones anteriores, procede responder a las cuestiones prejudiciales primera y segunda que el artículo 15 del Reglamento n.º 376/2014, en relación con el derecho a la libertad de expresión y de información consagrado en el artículo 11 de la Carta, debe interpretarse en el sentido de que la información en poder de las autoridades nacionales competentes sobre un «suceso» relativo a la seguridad aérea, en el sentido del artículo 2, punto 7, de dicho Reglamento, está sujeta a un régimen de confidencialidad que tiene como consecuencia que ni el público ni las propias empresas de medios de comunicación tengan derecho a acceder a ella de forma alguna.

Cuestiones prejudiciales tercera y cuarta

- 86 En vista de la respuesta dada a las cuestiones prejudiciales primera y segunda, no procede responder a las cuestiones prejudiciales tercera y cuarta.

Costas

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

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

El artículo 15 del Reglamento (UE) n.º 376/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 3 de abril de 2014, relativo a la notificación, análisis y seguimiento de sucesos en la aviación civil, que modifica el Reglamento (UE) n.º 996/2010 del Parlamento Europeo y del Consejo, y por el que se derogan la Directiva 2003/42/CE del Parlamento Europeo y del Consejo y los Reglamentos (CE) n.º 1321/2007 y (CE) n.º 1330/2007 de la Comisión, en su versión modificada por el Reglamento (UE) 2018/1139 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 4 de julio de 2018, en relación con el derecho a la libertad de expresión y de información consagrado en el artículo 11 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea,

debe interpretarse en el sentido de que

la información en poder de las autoridades nacionales competentes sobre un «suceso» relativo a la seguridad aérea, en el sentido del artículo 2, punto 7, de dicho Reglamento, en su versión modificada, está sujeta a un régimen de confidencialidad que tiene como consecuencia que ni el público ni las propias empresas de medios de comunicación tengan derecho a acceder a ella de forma alguna.

Firmas