

CONCLUSIONES DE LA ABOGADO GENERAL  
SRA. CHRISTINE STIX-HACKL

presentadas el 14 de enero de 2003<sup>1</sup>

## I. Objeto del procedimiento

1. Mediante el presente recurso, la Comisión solicita que se declare que la República Francesa ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de la Directiva 90/313/CEE del Consejo, de 7 de junio de 1990, sobre libertad de acceso a la información en materia de medio ambiente<sup>2</sup> (en lo sucesivo, «Directiva»), y del artículo 249 CE, párrafo tercero, al no haber adaptado correctamente su Derecho interno al artículo 2, letra a), y al artículo 3, apartados 2, 3 y 4, de dicha Directiva.

2. El litigio se refiere al alcance de la obligación de información con arreglo a la Directiva, concretamente al concepto de «información sobre medio ambiente» [artículo 2, letra a), en relación con el artículo 3, apartado 1, de la Directiva], a las excepciones al principio de comunicación de la información sobre medio ambiente (artículo 3, apartado 2, párrafo primero, de la Directiva), a la obligación de facilitar en su caso información parcial (artículo 3, apartado 2, párrafo segundo, de la Directiva), a la posibilidad de denegar una solicitud abusiva o que implique el

suministro de datos inconclusos o de documentos internos (artículo 3, apartado 3, de la Directiva), así como a la obligación de las autoridades de responder a los interesados a más tardar en un plazo de dos meses y de indicar las razones de la denegación de una solicitud de información (artículo 3, apartado 4, de la Directiva).

## II. Marco jurídico

### A. Derecho comunitario

3. De conformidad con su artículo 1, el objeto de la Directiva 90/313 es garantizar la libertad de acceso y la difusión de la información sobre el medio ambiente que esté en poder de las autoridades públicas, así como establecer los plazos y condiciones básicas en que se pondrá a disposición dicha información.

1 — Lengua original: alemán.

2 — DO L 158, p. 56.

4. El artículo 2 de la Directiva tiene, en parte, el siguiente tenor:

mación relativa al medio ambiente a disposición de cualquier persona física o jurídica que lo solicite y sin que dicha persona esté obligada a probar un interés determinado.

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

a) “Información sobre medio ambiente”: cualquier información disponible en forma escrita, visual, oral o en forma de base de datos sobre el estado de las aguas, el aire, el suelo, la fauna, la flora, las tierras y los espacios naturales, y sobre las actividades (incluidas las que ocasionan molestias como el ruido) o medidas que les afecten o puedan afectarles, y sobre las actividades y medidas destinadas a protegerlas, incluidas las medidas administrativas y los programas de gestión del medio ambiente;

Los Estados miembros determinarán las disposiciones con arreglo a las cuales se facilitará de forma efectiva dicha información.

2. Los Estados miembros podrán establecer disposiciones que les permitan denegar dicha información cuando ésta afecte a:

— la confidencialidad de las deliberaciones de las autoridades públicas, de las relaciones internacionales y de la defensa nacional;

[...]

— la seguridad pública;

5. El artículo 3 tiene el siguiente tenor:

«1. Con sujeción a lo dispuesto en el presente artículo, los Estados miembros harán lo necesario para que las autoridades públicas estén obligadas a poner la infor-

— los asuntos que se encuentren *sub judice* o lo hayan sido en el pasado, o sean objeto de pesquisas (incluidas las investigaciones disciplinarias), o de investigación preliminar;

- los secretos comerciales e industriales, incluida la propiedad intelectual;
  
- la confidencialidad de datos y/o de expedientes personales;

4. Las autoridades públicas deberán responder a los interesados lo antes posible y dentro de un plazo de dos meses. Se deberán indicar las razones de la denegación de la solicitud de información.»

### B. Derecho nacional

- los datos proporcionados por un tercero sin que éste esté obligado jurídicamente a facilitarlos;
  
- los datos cuya divulgación pudiera perjudicar al medio ambiente al que se refieren.

6. La Ley nº 78-753<sup>3</sup> contiene, en su título I, disposiciones relativas a la libertad de acceso a los documentos administrativos.

7. En el artículo 2 de dicha Ley se dispone lo siguiente:

Se facilitará parcialmente la información en posesión de las autoridades públicas cuando sea posible separar de la misma la información sobre puntos relacionados con los intereses antes mencionados.

«Sin perjuicio de las disposiciones del artículo 6, los documentos administrativos podrán comunicarse de pleno Derecho a las personas que lo soliciten, con independencia de que emanen de la Administración del Estado, de los entes territoriales, de entes públicos o de organismos, aunque sean de Derecho privado, encargados de la gestión de un servicio público.»

3. Se podrá denegar una solicitud de información cuando ésta implique el suministro de documentos o datos inconclusos o de comunicaciones internas o cuando la solicitud sea manifiestamente abusiva o esté formulada de forma demasiado general.

3 — Ley nº 78-753, de 17 de julio de 1978, por la que se adoptan diversas medidas de mejora de las relaciones entre la Administración y el público y diversas disposiciones de carácter administrativo, social y fiscal (JORF de 18 de julio de 1978, p. 2851).

8. El artículo 6 de la Ley tiene, en parte, el siguiente tenor:

«Las Administraciones mencionadas en el artículo 2 podrán denegar la consulta o la comunicación de un documento administrativo cuya consulta o comunicación lesione:

[...]

— o, de manera general, los secretos protegidos por la ley.»

9. El artículo 7 de la Ley, en la versión resultante del Decreto n° 88-465,<sup>4</sup> dispone, entre otras cosas, lo siguiente:

«La denegación de la comunicación será notificada por escrito al solicitante mediante decisión motivada.

[...]»

4 — Decreto n° 88-465, de 28 de abril de 1988, relativo al procedimiento de acceso a los documentos administrativos (JORF de 30 de abril de 1988, p. 5900).

10. El artículo 2 del Decreto n° 88-465 dispone, entre otras cosas, lo siguiente:

«Cuando la autoridad competente no responda a una solicitud de comunicación de documentos presentada con arreglo al título I de la Ley n° 78-753 de 17 de julio de 1978 en el plazo de un mes, dicha solicitud se entenderá denegada.

En caso de denegación expresa o presunta, el interesado dispondrá de un plazo de dos meses a partir de la notificación de la denegación o de la expiración del plazo fijado en el párrafo primero del presente artículo para recurrir a la comisión creada mediante el artículo 5 de la Ley n° 78-753 de 17 de julio de 1978.»

11. El artículo 5 de la Ley n° 79-587<sup>5</sup> contiene la siguiente normativa por lo que respecta a las decisiones presuntas:

«Una decisión presunta producida en un caso en que la decisión expresa hubiera debido ser motivada no es ilegal por el mero hecho de carecer de dicha motivación. No obstante, a solicitud del interesado, formulada dentro del plazo establecido para la interposición de recurso contencioso-administrativo, deberá comunicársele la motivación de cualquier decisión denegatoria presunta en el plazo de un mes a partir

5 — Ley n° 79-587, de 11 de julio de 1979, relativa a la motivación de los actos administrativos y a la mejora de las relaciones entre la Administración y el público (JORF de 12 de julio de 1979, p. 1711).

de dicha solicitud. En tal caso, el plazo para interponer recurso contencioso-administrativo contra dicha decisión quedará ampliado hasta la expiración de un plazo de dos meses a partir del día en que se le comunique la motivación de la decisión.»

### III. Procedimiento administrativo previo y procedimiento jurisdiccional

12. De conformidad con el artículo 9, apartado 1, de la Directiva, los Estados miembros deben poner en vigor las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas necesarias para dar cumplimiento a lo dispuesto en la Directiva a más tardar el 31 de diciembre de 1992.

13. Como medidas de adaptación de su Derecho interno, el Gobierno francés comunicó, mediante escrito de 28 de marzo de 1991, la Ley nº 78-753 y el Decreto nº 88-465.

14. Por considerar, aun después del intercambio de correspondencia con las autoridades francesas que siguió a dicha comunicación, que mediante dichas disposiciones no se había adaptado adecuadamente el Derecho interno a la Directiva, la Comisión envió al Gobierno francés, el 17 de noviembre de 1994, un escrito de requerimiento en el que le instaba a presentar sus observaciones en el plazo de dos meses.

15. El escrito de respuesta de 23 de febrero de 1995 no consiguió disipar las objeciones de la Comisión, de modo que, el 8 de febrero de 1999, ésta dirigió a la República Francesa un dictamen motivado en el que la instaba a adoptar en el plazo de dos meses las medidas necesarias para la correcta adaptación del Derecho interno a los artículos 2, letra a), y 3, apartados 2, 3 y 4, de la Directiva.

16. El Gobierno francés respondió mediante escrito de 25 de junio de 1999, en el que negó el incumplimiento del Tratado y reafirmó su opinión según la cual el Derecho administrativo francés vigente daba amplio cumplimiento a lo dispuesto en la Directiva, aunque no mediante medidas específicas de adaptación del Derecho interno. No obstante, anunció que examinaría las posibilidades de introducir mejoras en el acceso a la información en materia de medio ambiente.

17. Mediante escrito dirigido a la Comisión el 19 de enero de 2000, el Gobierno francés comunicó que se estaba elaborando una ley que tenía por objeto introducir diversas modificaciones en el Derecho sobre el medio ambiente, en particular en materia de acceso a la información sobre medio ambiente.

18. Al no recibir posteriormente la comunicación del proyecto de ley anunciado, la Comisión interpuso, mediante escrito de 8 de junio de 2000, inscrito en el registro del Tribunal de Justicia el 13 de junio de 2000, un recurso contra la República Francesa con arreglo al artículo 226 CE.

19. La Comisión solicita al Tribunal de Justicia que:

— Declare que la República Francesa ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de la Directiva 90/313/CEE del Consejo, de 7 de junio de 1990, sobre libertad de acceso a la información en materia de medio ambiente, y del artículo 249 CE, párrafo tercero, al no haber adaptado correctamente su Derecho interno a los artículos 2, letra a), y 3, apartados 2, 3 y 4, de dicha Directiva.

— Condene en costas a la República Francesa.

20. La República Francesa solicita al Tribunal de Justicia que:

— Desestime el recurso interpuesto por la Comisión, salvo por lo que respecta al tercer motivo de recurso, relativo al artículo 3, apartado 2, último párrafo, de la Directiva.

— Condene en costas a la Comisión.

21. Mediante escrito de 13 de septiembre de 2001, el Gobierno francés transmitió al Tribunal de Justicia una Ley de 12 de abril de 2000<sup>6</sup> y un Reglamento de 11 de abril de 2001,<sup>7</sup> indicando que, en su opinión, mediante dichas normas se daba respuesta, en particular, a los cuatro primeros motivos de recurso de la Comisión. Por lo que respecta al quinto motivo de recurso, señaló que seguía considerando que el Derecho francés vigente era conforme con la Directiva.

22. El Gobierno francés acompañó la comunicación de las citadas disposiciones normativas de una petición para que la Comisión desistiera de su recurso. Sin embargo, mediante escrito de 24 de septiembre de 2001 ésta comunicó al Tribunal de Justicia que deseaba mantener su recurso.

#### IV. Apreciación jurídica

##### A. Observaciones preliminares

23. Antes de entrar en el examen de cada uno de los motivos de recurso, quisiera

6 — Ley n° 2000-321, de 12 de abril de 2000, relativa a los derechos de los ciudadanos en sus relaciones con las Administraciones, por la que se modifica la Ley n° 78-753, de 17 de julio de 1978, por la que se adoptan diversas medidas de mejora de las relaciones entre la Administración y el público y diversas disposiciones de carácter administrativo, social y fiscal (JORF de 13 de abril de 2000, p. 5646).

7 — Reglamento n° 2001-321, de 11 de abril de 2001, relativo a la adaptación del Derecho interno a las directivas comunitarias y a la ejecución de determinadas disposiciones de Derecho comunitario en el ámbito del medio ambiente (JORF de 14 de abril de 2001, p. 5820).

hacer algunas observaciones sobre las posturas fundamentales defendidas por las partes y sobre el contexto en el que se inscribe el presente procedimiento.

24. En el presente procedimiento por incumplimiento, el Gobierno francés sostiene que ya se cumplen las obligaciones que se derivan de la Directiva en virtud del contexto jurídico general vigente por lo que respecta al acceso a los documentos administrativos, por lo que no es necesario adoptar medidas específicas de adaptación de su Derecho interno. En particular, el Gobierno francés considera que la obligación de las autoridades nacionales de proceder a una interpretación conforme con la Directiva permite garantizar, en su caso, una situación jurídica nacional conforme con el Derecho comunitario.

25. En sus cinco motivos de recurso, la Comisión intenta demostrar que, en el presente caso, no es así. La Comisión considera, con carácter general, que las disposiciones normativas comunicadas por el Gobierno francés son demasiado generales e imprecisas para poder considerar que constituyen una adaptación correcta del Derecho interno a la Directiva. Señala que cuando las disposiciones nacionales son demasiado vagas o demasiado generales se crea una situación de inseguridad jurídica por lo que respecta a los derechos y obligaciones establecidos en la Directiva que es contraria al Derecho comunitario. Ni siquiera la obligación de interpretación conforme con la Directiva de las disposiciones nacionales puede paliar esta situación.

26. Entretanto, en Francia han entrado en vigor nuevas disposiciones adoptadas para dar ejecución a la Directiva.<sup>8</sup> Aunque en la vista la Comisión reconoció que mediante la adopción de dichas disposiciones se han subsanado las deficiencias en la adaptación del Derecho interno imputadas en los cuatro primeros motivos de recurso, insistió al mismo tiempo en que deseaba proseguir con el procedimiento iniciado ante este Tribunal de Justicia, ya que de las observaciones presentadas por el Gobierno francés se desprende que, pese a la adopción de tales medidas, persiste el desacuerdo jurídico sobre los aspectos controvertidos.

27. Llegados a este punto, procede recordar que, con arreglo a una reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia, corresponde a la Comisión decidir si inicia un procedimiento con arreglo al artículo 226 CE y si mantiene dicho procedimiento,<sup>9</sup> y que el interés en que continúe el procedimiento puede subsistir aun cuando el incumplimiento haya cesado con posterioridad al plazo señalado en el dictamen motivado.<sup>10</sup>

28. Así pues, a continuación examinaré cada uno de los motivos de recurso formulados por la Comisión, y lo haré sin tener en cuenta las nuevas disposiciones de adaptación del Derecho interno citadas, pues el Tribunal de Justicia ha declarado ya en repetidas ocasiones que «la existencia de

8 — Véase el punto 21 *supra*.

9 — A este respecto, véanse, por ejemplo, las sentencias de 13 de junio de 2002, Comisión/España (C-474/99, Rec. p. I-5293), apartado 25, y de 22 de junio de 1993, Comisión/Dinamarca (C-243/89, Rec. p. I-3353), apartado 30.

10 — Véanse, por ejemplo, las sentencias de 6 de diciembre de 2001, Comisión/Grecia (C-166/00, Rec. p. I-9835), apartado 9, y de 18 de marzo de 1992, Comisión/Grecia (C-29/90, Rec. p. I-1971), apartado 12.

un incumplimiento debe apreciarse en función de la situación del Estado miembro tal como ésta se presentaba al finalizar el plazo señalado en el dictamen motivado y que los cambios ocurridos posteriormente no pueden ser tomados en cuenta por el Tribunal de Justicia». <sup>11</sup>

*B. Primer motivo de recurso: adaptación incompleta del Derecho interno al artículo 2, letra a), en relación con el artículo 3, apartado 1, de la Directiva (concepto de «información sobre medio ambiente»)*

#### 1. Alegaciones de las partes

29. Mediante este motivo de recurso, la Comisión objeta que el concepto de «documentos administrativos» utilizado en la normativa francesa es menos amplio que el concepto de «información sobre medio ambiente» en el sentido de la Directiva y que, de este modo, no se garantiza el acceso a dicha información en la medida exigida por la Directiva.

30. La Comisión alega, fundamentalmente, que el concepto de «documento adminis-

trativo» utilizado en el artículo 2 de la Ley nº 78-753 es más restringido que el de «información sobre medio ambiente» en el sentido de la Directiva, ya que, aun aplicando la amplia interpretación efectuada por la «commission d'accès aux documents administratifs» (en lo sucesivo, «CADA»), tan sólo comprende aquellos documentos en posesión de la Administración relacionados con la actividad de servicio público o con una actividad administrativa pública. Así, muchas decisiones de las autoridades de carácter no normativo, por ejemplo en el ámbito de sus actividades de Derecho privado o de contratos civiles entre las autoridades y los particulares, no están comprendidos en el ámbito de aplicación de dicha normativa. En cambio, tal como se desprende también de la sentencia en el asunto C-321/96, <sup>12</sup> según la cual debe darse un sentido amplio al concepto de «información sobre medio ambiente», la Directiva se aplica también a documentos que no están necesariamente relacionados con una actividad administrativa pública.

31. Además, con arreglo a los principios de claridad y de seguridad jurídicas una interpretación de la CADA no puede garantizar la necesaria adaptación del Derecho interno a la Directiva, ya que la CADA no es un órgano jurisdiccional cuyas interpretaciones deban ser tenidas en cuenta por el Tribunal de Justicia, sino un órgano consultivo independiente cuyos dictámenes no tienen carácter jurisdiccional, tal como reconoce el propio Gobierno francés.

11 — Véanse, entre otras, las sentencias de 17 de enero de 2002, Comisión/Irlanda (C-394/00, Rec. p. I-581), apartado 12; de 12 de diciembre de 2000, Comisión/Portugal (C-435/99, Rec. p. I-11179), apartado 16, y de 11 de octubre de 2001, Comisión/Austria (C-111/00, Rec. p. I-7555), apartado 13.

12 — Sentencia de 17 de junio de 1998, Mecklenburg (Rec. p. I-3809).



32. Por último, según la Comisión los textos específicos en materia de información sobre medio ambiente aportados por el Gobierno francés, que supuestamente complementan las disposiciones generales de la Ley nº 78-753, se refieren únicamente a la difusión pública de información de carácter general sobre el estado del medio ambiente en el sentido del artículo 7 de la Directiva.

33. El Gobierno francés alega que la Comisión no ha conseguido demostrar que exista «información sobre medio ambiente» que no esté comprendida en el ámbito de aplicación de la Ley nº 78-753, y que la Comisión no ha podido indicar ni un solo caso en el que una información sobre medio ambiente no fuera reconocida como documento administrativo en el sentido de dicha disposición. El Gobierno francés señala que la información sobre medio ambiente, en la medida en que está relacionada con el medio ambiente y, por ende, con la protección del medio ambiente, suele estar contenida en todo caso, por su propia naturaleza, en actos relacionados con el ejercicio de potestades públicas. En consecuencia, dicha información debe recibir sin lugar a dudas la calificación de documentos administrativos. Con arreglo al Derecho francés, el concepto de documento administrativo debe entenderse de manera más amplia que el concepto de acto administrativo, y comprende también los actos de Derecho privado de las autoridades y los actos emanados de particulares en poder de las autoridades, siempre y cuando dichos actos tengan alguna relación con actividades administrativas o con tareas públicas encomendadas a particulares. La única restricción que afecta a dicho concepto se refiere a documentos que se encuentren en posesión de una autoridad que actúe como particular, en cuyo caso no existe ninguna

relación del tipo señalado. Sin embargo, el Gobierno francés sostiene que, en la inmensa mayoría de los casos, no tiene por qué existir, en el ámbito de la protección del medio ambiente, ningún documento de este tipo, pues dicha protección presupone casi siempre una actuación administrativa normativa o de control. También de la sentencia en el asunto C-343/95<sup>13</sup> se desprende que, en principio, la protección del medio ambiente es una prerrogativa del poder público, de modo que la normativa francesa se atiene a la Directiva.

34. El Gobierno francés se remite asimismo a la sentencia Katsikas,<sup>14</sup> con arreglo a la cual las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de adaptación del Derecho interno a una Directiva deben entenderse en el sentido en el que son interpretadas por los órganos jurisdiccionales. Ciertamente, reconoce que, en el caso de la CADA, no se trata de un órgano jurisdiccional competente para proceder a una interpretación jurídica vinculante, pero subraya la importancia de la función que desempeña este órgano en la determinación y la interpretación del Derecho aplicable en cada caso concreto.

## 2. Apreciación

35. La alegación del Gobierno francés según la cual la Comisión no ha podido

13 — Sentencia de 18 de marzo de 1997, *Diego Cali & Figli* (Rec. p. I-1547), apartados 22 y 23.

14 — Sentencia de 16 de diciembre de 1992 (asuntos acumulados C-132/91, C-138/91 y C-139/91, Rec. p. I-6577), apartado 40.

acreditar ni un solo caso en el que a un documento relativo a información sobre medio ambiente no se le pudiera atribuir la condición de documento administrativo en el sentido de la normativa francesa me lleva a examinar, en primer lugar, la reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia por lo que respecta a la obligación de prueba que recae sobre la Comisión.

36. Es cierto que, con arreglo a dicha jurisprudencia, en el marco de un procedimiento por incumplimiento iniciado en virtud del artículo 226 CE corresponde, en principio, a la Comisión demostrar la existencia del incumplimiento alegado y aportar al Tribunal de Justicia los elementos necesarios para que éste verifique la existencia de tal incumplimiento.<sup>15</sup> Sin embargo, para demostrar que la adaptación del Derecho interno a una directiva es insuficiente o inadecuada, no es necesario probar los efectos reales de la normativa nacional de adaptación, ni hay que esperar a que la aplicación de dicha normativa produzca efectivamente efectos perjudiciales.<sup>16</sup> Por el contrario, el carácter insuficiente o defectuoso de la adaptación del Derecho interno debe determinarse en función del propio texto de la normativa controvertida.<sup>17</sup>

37. En consecuencia, un Estado miembro tampoco puede defenderse alegando simplemente que no ha sido posible citar ningún ejemplo concreto de aplicación de

las disposiciones de adaptación del Derecho interno capaz de poner de manifiesto el carácter defectuoso de dichas disposiciones por lo que respecta a las obligaciones impuestas en la directiva.<sup>18</sup>

38. En el presente caso, el Gobierno francés ha aportado diversas disposiciones administrativas generales que no fueron adoptadas específicamente para adaptar el Derecho interno a la Directiva. Tal como han señalado acertadamente las dos partes del procedimiento, con arreglo a reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia la adaptación del Derecho interno a una directiva «no exige necesariamente que sus disposiciones se reproduzcan formal y textualmente en otra disposición legal o reglamentaria expresa y específica, y que, en función de su contenido, puede ser suficiente con un contexto jurídico general».<sup>19</sup>

39. No obstante, tal contexto jurídico general sólo es suficiente «siempre que éste asegure efectivamente la plena aplicación de la Directiva de un modo bastante claro y preciso».<sup>20</sup>

40. Sin embargo, de acuerdo con las observaciones formuladas por el Gobierno francés el correlato nacional en el Derecho

15 — Véanse, entre otras, las sentencias de 5 de octubre de 2000, Comisión/Francia (C-337/98, Rec. p. I-8377), apartado 45, y de 25 de noviembre de 1999, Comisión/Francia (C-96/98, Rec. p. I-8531), apartado 36.

16 — Véase la sentencia de 21 de septiembre de 1999, Comisión/Irlanda (C-392/96, Rec. p. I-5901), apartados 60 y 61.

17 — Sentencia Comisión/Irlanda, citada en la nota 16 *supra*, apartado 60.

18 — A este respecto, véase la sentencia de 28 de febrero de 1991, Comisión/Alemania (C-131/88, Rec. p. I-825), apartados 4 y 9.

19 — Véanse, entre otras, las sentencias de 15 de noviembre de 2001, Comisión/Italia (C-49/00, Rec. p. I-8575), apartado 21; de 16 de noviembre de 2000, Comisión/Grecia (C-214/98, Rec. p. I-9601), apartado 49, y de 7 de diciembre de 2000, Comisión/Francia (C-38/99, Rec. p. I-10941), apartado 53.

20 — *Ibidem*.

francés del concepto de «información sobre medio ambiente» en el sentido de la Directiva resulta del concepto de «documento administrativo» que figura en la Ley nº 78-753, concretamente por el hecho de que dicho concepto es interpretado por las autoridades nacionales de manera amplia, es decir, de manera conforme con la Directiva.

41. Este contexto jurídico no satisface, en mi opinión, las exigencias de claridad y de seguridad jurídicas que deben presidir la adaptación del Derecho interno a la Directiva. En efecto, la jurisprudencia del Tribunal de Justicia ha concretado estos principios, en particular, en el sentido de que los Estados miembros deben establecer, en el ámbito de que se trate, un «marco *legal* preciso»<sup>21</sup> y que las directivas deben ser ejecutadas mediante disposiciones «con indiscutible fuerza imperativa».<sup>22</sup>

42. De la jurisprudencia citada por el Gobierno francés, según la cual el significado de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas nacionales debe apreciarse teniendo en cuenta su interpretación por los órganos jurisdiccionales nacionales,<sup>23</sup> no cabe deducir que la práctica interpretativa de un órgano como la CADA pueda conferir a las disposiciones normativas nacionales la condición de medidas adecuadas de adaptación del Derecho interno. En efecto, mediante dicha jurisprudencia se alude únicamente, ante todo, al reparto general de funciones entre el Tribunal de Justicia y los órganos

jurisdiccionales nacionales, en virtud del cual el Tribunal de Justicia no es en principio competente para interpretar el Derecho nacional, y corresponde únicamente a los órganos jurisdiccionales nacionales determinar el significado exacto de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas nacionales.<sup>24</sup>

43. Mediante dicha jurisprudencia viene a expresarse el principio según el cual, para la apreciación de una disposición nacional de adaptación del Derecho interno, debe darse a dicha disposición el sentido que se desprenda de la jurisprudencia reiterada de los órganos jurisdiccionales nacionales.<sup>25</sup>

44. En cambio, una jurisprudencia nacional no puede sustituir a las disposiciones de adaptación del Derecho interno. Así, en su sentencia en el asunto C-144/99, el Tribunal de Justicia declaró que la exigencia de seguridad jurídica no puede cumplirse mediante «una jurisprudencia nacional, aun cuando se la reputé consolidada, que interprete unas disposiciones de Derecho interno en un sentido considerado conforme con las exigencias de la Directiva».<sup>26</sup>

45. Por consiguiente, una adaptación del Derecho interno al concepto de «información sobre medio ambiente» basada en la práctica interpretativa de la CADA no puede considerarse suficiente.

21 — Sentencia Comisión/Alemania, citada en la nota 18 *supra*, apartado 8 (el subrayado es mío); véase también la sentencia de 30 de mayo de 1991, Comisión/Alemania (C-59/89, Rec. p. I-2607), apartado 28.

22 — Sentencia de 8 de julio de 1999, Comisión/Francia (C-354/98, Rec. p. I-4927), apartado 11.

23 — Sentencia Katsikas, citada en la nota 14 *supra*, apartado 40.

24 — A este respecto, véase la sentencia de 9 de febrero de 1999, Dilexport (C-343/96, Rec. p. I-579), apartado 51, que se remite, en este sentido, a las sentencias de 16 de abril de 1991, Eurim-Pharm (C-347/89, Rec. p. I-1747), apartado 15, y Katsikas, citada en la nota 14 *supra*, apartado 39.

25 — A este respecto, véase la sentencia de 24 de enero de 2002, Comisión/Italia (C-372/99, Rec. p. I-819), apartado 22.

26 — Sentencia de 10 de mayo de 2001, Comisión/Países Bajos (C-144/99, Rec. p. I-3541), apartado 21.

46. Según las propias indicaciones del Gobierno francés, en el caso de la CADA nos hallamos, además, ante un órgano consultivo, cuyas recomendaciones no tienen carácter jurisdiccional. Aunque sólo sea por este motivo, la práctica jurisprudencial de la CADA no puede, tal como acertadamente concluyó la Comisión, constituir una adaptación con «indiscutible fuerza imperativa» del Derecho interno al concepto de «información sobre medio ambiente» con arreglo a la Directiva que satisfaga la exigencia de seguridad jurídica.

47. El hecho de que esta adaptación del Derecho interno al artículo 3, apartado 1, de la Directiva no satisface las exigencias de claridad y seguridad jurídicas es tanto más cierto cuanto que, en el presente caso, debe aplicarse a este respecto un criterio algo más estricto.

48. En efecto, para cumplir con las exigencias de seguridad jurídica es especialmente importante que los particulares disfruten de una situación jurídica clara y precisa que les permita conocer la plenitud de sus derechos y ejercitarlos, en su caso, ante los órganos jurisdiccionales nacionales.<sup>27</sup> A este respecto, la apreciación de la claridad y la seguridad jurídicas requeridas depende de cómo se configure la situación jurídica desde la perspectiva del interesa-

do.<sup>28</sup> Tal como ya señalé a este respecto en mis conclusiones en el asunto C-145/99,<sup>29</sup> es posible someter a exigencias más estrictas a una categoría cualificada de destinatarios. Sin embargo, con arreglo a su sexto considerando, la Directiva de que se trata tiene por objeto garantizar a todas las personas físicas y jurídicas el libre acceso a la información sobre medio ambiente en poder de las autoridades públicas. Su objeto consiste precisamente en mejorar el acceso del público a la información, de manera que está dirigida a una categoría de destinatarios presumiblemente amplia y sin conocimientos especiales. En consecuencia, debe ejecutarse de manera clara e inequívoca.

49. Ahora bien, aun cuando el contexto jurídico francés por lo que respecta a la «información sobre medio ambiente» en el sentido del artículo 2, letra a), en relación con el artículo 3, apartado 1, de la Directiva debiera considerarse suficientemente claro y preciso, lo cierto es que, en todo caso, tampoco da pleno cumplimiento a dicha disposición desde un punto de vista material.

50. En efecto, de la alegaciones del Gobierno francés se desprende que el concepto de documento administrativo presupone, incluso cuando es objeto de una interpretación amplia, una cierta relación con la actuación de las autoridades públicas.

27 — Véase, entre otras, la sentencia de 19 de septiembre de 1996, Comisión/Grecia (C-236/95, Rec. p. I-4459), apartado 13.

28 — Sentencias Comisión/Alemania, citada en la nota 18 *supra*, apartado 6, y Comisión/Alemania, citada en la nota 21 *supra*, apartado 18.

29 — Conclusiones en las que recayó la sentencia de 7 de marzo de 2002, Comisión/Italia (C-145/99, Rec. p. I-2235), puntos 45 a 47.

51. Sin embargo, tal como ya declaró el Tribunal de Justicia en el asunto C-321/96,<sup>30</sup> del tenor literal del artículo 2, letra a), de la Directiva se deriva que el legislador comunitario pretendió dar al concepto de «información sobre medio ambiente» un sentido amplio. Asimismo, procede señalar que, a tenor de dicha disposición, dicho concepto comprende también la información, en sus formas más diversas, que se refiera no sólo a medidas de protección del medio ambiente, sino también simplemente al estado del medio ambiente, lo que puede incluir, por ejemplo, toda la documentación de carácter general al respecto. En contra de lo alegado por el Gobierno francés, de la sentencia en el asunto C-343/95<sup>31</sup> no cabe deducir, por último, que dicho concepto deba comprender únicamente aquella información que esté relacionada, al menos de manera general, con el ejercicio de prerrogativas de los poderes públicos. En dicha sentencia, el Tribunal de Justicia se limitó a declarar que las actividades de vigilancia relativas a la protección del medio ambiente se vinculan al ejercicio de prerrogativas típicas del poder público.<sup>32</sup>

52. Así pues, la Comisión tenía razón al objetar que el concepto francés de documento administrativo es menos amplio que el de «información sobre medio ambiente» en el sentido de la Directiva.

53. En virtud de todo ello, procede declarar que el primer motivo de recurso formulado por la Comisión, basado en la adaptación

incompleta del Derecho interno al artículo 2, letra a), en relación con el artículo 3, apartado 1, de la Directiva, es fundado.

*C. Segundo motivo de recurso: adaptación incorrecta del Derecho interno al artículo 3, apartado 2, párrafo primero, de la Directiva (excepciones a la obligación de comunicación)*

#### 1. Alegaciones de las partes

54. Mediante este motivo de recurso, la Comisión objeta que el artículo 6 de la Ley nº 78-753 permite también la denegación de una solicitud de acceso a información sobre medio ambiente cuando la consulta de un documento o su puesta a disposición pueda vulnerar «secretos protegidos por la ley». Según la Comisión, dicha excepción no está prevista en el artículo 3, apartado 2, párrafo primero, de la Directiva, por lo que es contraria al mismo.

55. La Comisión señala que la denegación de información sólo está permitida, con arreglo a la Directiva, en casos muy concretos y enumerados de manera taxativa en el artículo 3, apartado 2, párrafo primero, y que además dichas excepciones deben interpretarse de manera estricta. En su opinión, la posibilidad contemplada en la Ley nº 78-753 de denegar información al amparo de los «secretos protegidos por la ley» constituye una extensión ilegal de

30 — Sentencia Mecklenburg, citada en la nota 12 *supra*, apartado 19.

31 — Sentencia Diego Cali & Figli, citada en la nota 13 *supra*, apartados 22 y 23.

32 — *Ibidem*.

dichos supuestos excepcionales. Por consiguiente, las disposiciones francesas no presentan la suficiente claridad y seguridad jurídica por lo que respecta al alcance de las posibilidades de denegación de la información. La remisión general a los secretos legalmente protegidos abre la puerta a un número indeterminado de excepciones de alcance indefinido.

56. Por último, la Comisión observa que las disposiciones especiales por las que se establecen excepciones mencionadas por el Gobierno francés, a las que se hace referencia mediante la causa de denegación basada en los secretos protegidos por la ley, ya están comprendidas, como tales, en los supuestos de excepciones enumerados en la Directiva, de modo que esta causa de denegación general es incluso superflua y únicamente puede contribuir a crear inseguridad jurídica.

57. En cambio, el Gobierno francés considera que las excepciones contempladas en el Derecho francés no van más allá de lo establecido en la Directiva. Según sostiene, la inclusión de una categoría general de excepciones relativa a los «secretos protegidos por la ley» es necesaria debido al gran número de leyes francesas y de normas especiales en materia de confidencialidad de los datos en distintos ámbitos, que a menudo no tienen nada que ver con el medio ambiente. Según afirma, todas estas normas especiales en materia de confidencialidad están redactadas en términos muy precisos. Además, la Comisión no ha podido señalar ni uno solo de estos supuestos de excepciones que no esté amparado por la Directiva. El Gobierno francés señala que, en este ámbito, todavía no ha habido ninguna queja de particulares. Ahora bien,

reconoce que no es posible enumerar exhaustivamente los supuestos de excepciones contenidos en las distintas normas nacionales en materia de confidencialidad.

## 2. Apreciación

58. En el artículo 1 de la Directiva se establece el principio de la libertad de acceso a la información. Sin embargo, con arreglo al séptimo considerando, en «determinados casos específicos y claramente definidos» puede estar justificado rechazar una petición de información sobre el medio ambiente. Los intereses cuya protección puede permitir que un Estado miembro deniegue el acceso a información sobre el medio ambiente están enumerados de manera taxativa en el artículo 3, apartado 2, de la Directiva y, en cuanto excepciones al régimen general previsto en la Directiva, deben interpretarse de manera estricta.<sup>33</sup> Además, estas causas de denegación determinan el alcance del derecho de acceso a la información que la Directiva reconoce a los particulares, por lo que deben ser suficientemente claras y precisas para que éstos puedan conocer el alcance exacto de sus derechos e invocarlos.<sup>34</sup>

59. De ello se desprende que las disposiciones nacionales de adaptación del Dere-

33 — Véase la sentencia Mecklenburg, citada en la nota 12 *supra*, apartado 25; en relación con las causas de denegación de información con arreglo al artículo 3, apartado 3, de la Directiva, véanse los puntos 70 y ss. *infra*.

34 — Véase, por ejemplo, la sentencia de 9 de septiembre de 1999, Comisión/Alemania (C-217/97, Rec. p. I-5087), apartados 32 a 35.

cho interno al artículo 3, apartado 2, de la Directiva deben garantizar de manera inequívoca que una autoridad sólo puede denegar una solicitud de acceso a información para proteger los intereses definidos en dicha disposición.

60. La causa de denegación basada en los secretos legalmente protegidos, prevista en el artículo 6 de la Ley nº 78-753, se remite, sin embargo, a normas en materia de confidencialidad contenidas en leyes especiales que, tal como ha reconocido el Gobierno francés, no pueden enumerarse de manera exhaustiva. En consecuencia, mediante dicha normativa no se garantiza que las solicitudes de información sobre medio ambiente sólo puedan denegarse por los motivos mencionados en el artículo 3, apartado 2.

61. El hecho de que, tal como ha señalado el Gobierno francés, todas estas normas especiales en materia de confidencialidad estén redactadas (consideradas en sí mismas) de manera precisa carece, a este respecto, de pertinencia, al igual que la indicación de que, en este ámbito, no ha habido hasta el momento ninguna queja de particulares.<sup>35</sup>

62. Por consiguiente, procede declarar que también el motivo de recurso formulado por la Comisión según el cual el Derecho interno se adaptó incorrectamente al artículo 3, apartado 2, párrafo primero, es fundado.

35 — Véanse la sentencia Comisión/Alemania, citada en la nota 18 *supra*, apartado 9, así como las consideraciones que he efectuado en los puntos 35 y ss. *supra*.

*D. Tercer motivo de recurso: no adaptación del Derecho interno al artículo 3, apartado 2, párrafo segundo, de la Directiva (obligación de comunicación parcial de información sobre medio ambiente respecto de la cual existe, además, una causa de denegación)*

## 1. Alegaciones de las partes

63. Mediante este motivo de recurso, la Comisión reprocha al Gobierno francés no haber contemplado expresamente en las disposiciones normativas francesas la obligación de comunicar parcialmente información sobre medio ambiente que figura en el artículo 3, apartado 2, párrafo segundo, de la Directiva. A este respecto, se remite, en particular, a la sentencia del Tribunal de Justicia en el asunto C-217/97.<sup>36</sup>

64. El Gobierno francés no discute el tercer motivo de recurso.

## 2. Apreciación

65. Puesto que el Tribunal de Justicia ya declaró, en su sentencia en el asunto C-217/97, que la comunicación parcial de información con arreglo al artículo 3,

36 — Citada en la nota 34 *supra*, apartados 33 y 35.

apartado 2, párrafo segundo, de la Directiva debe reflejarse en una disposición explícita en el Derecho interno y el Gobierno francés no discute que no ha adoptado ninguna medida en este sentido, procede declarar que la República Francesa ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de la Directiva y del artículo 249 CE, párrafo tercero, al no haber adaptado su Derecho interno al artículo 3, apartado 2, párrafo segundo.

posibilidad de denegación. En una situación como ésta, la Comisión considera que un Estado miembro está obligado a adaptar su Derecho interno a la disposición pertinente de la Directiva de tal modo que el particular pueda determinar con suficiente precisión los límites de su derecho de información. Según la Comisión, la jurisprudencia del Conseil d'État no basta, habida cuenta de la inexistencia de disposiciones de adaptación del Derecho interno a este respecto, para crear una situación jurídica adecuada.

*E. Cuarto motivo de recurso: no adaptación del Derecho interno al artículo 3, apartado 3, de la Directiva (posibilidad de denegación de una solicitud)*

#### 1. Alegaciones de las partes

66. Mediante su cuarto motivo, la Comisión objeta que, en contra de lo establecido en el artículo 3, apartado 3, de la Directiva, las disposiciones francesas no prevén que una solicitud de acceso a la información pueda denegarse cuando se refiera a documentos o datos inconclusos o a comunicaciones internas, o cuando la solicitud sea manifiestamente abusiva o esté formulada de forma demasiado general.

67. Si bien la Comisión admite que el Gobierno francés tiene razón cuando afirma que la denegación de una solicitud es una posibilidad y no una obligación de los Estados miembros, que pueden hacer uso o no de ella, sostiene, sin embargo, que, en la práctica, es manifiesto que las autoridades francesas han hecho uso de esta

68. El Gobierno francés no niega la inexistencia de disposiciones específicas de adaptación de su Derecho interno. También ha reconocido que debe establecerse la posibilidad de denegación de una solicitud por los motivos mencionados en el artículo 3, apartado 3, pues no excluye que las autoridades francesas hagan uso de dichos motivos de denegación. Sin embargo, sostiene que el contexto jurídico general, constituido por la Ley n° 78-753 tal y como ha sido interpretada por el Conseil d'État, regula de manera suficientemente precisa y notoria la posibilidad de denegación controvertida de que gozan las autoridades. A este respecto, se remite, en relación con cada una de las causas de denegación, a una sentencia del Conseil d'État. Asimismo, señala que, por lo que respecta al artículo 3, apartado 3, de la Directiva, el elemento predominante no es la concesión de derechos a los particulares, sino el reconocimiento de una posibilidad a las autoridades, posibilidad que ya existe al amparo de la jurisprudencia del Conseil d'État. En consecuencia, una simple codificación de dicha posibilidad no contribuiría a proteger los derechos de los particulares.



## 2. Apreciación

69. Tal como ya he señalado, en el artículo 3, apartado 2, de la Directiva se definen determinados intereses cuya protección permite a un Estado miembro denegar el acceso a información sobre medio ambiente.

70. Además, el artículo 3, apartado 3, de la Directiva establece que puede denegarse una solicitud de información cuando ésta implique el suministro de documentos o datos inconclusos o de comunicaciones internas o cuando la solicitud sea manifiestamente abusiva o esté formulada de forma demasiado general.

71. En primer lugar, procede señalar que el Gobierno francés ha indicado que estas posibilidades de denegación existen en el Derecho francés sobre la base de la jurisprudencia del Conseil d'État sobre la Ley nº 78-753. Además, también resulta significativo el hecho de que dicho Gobierno no niegue, en principio, su obligación de garantizar la adaptación del Derecho interno a estas normas en materia de denegación, toda vez que, tal como ha señalado, las autoridades francesas podrían hacer uso de dichas posibilidades.

72. Así pues, en el presente caso el litigio no se extiende a la necesidad de adaptar el Derecho interno al artículo 3, apartado 3,

de la Directiva, sino que se limita a la cuestión de si el Derecho francés fue (adecuadamente) adaptado a dicha disposición.

73. Ahora bien, en la medida en que el Gobierno francés se basa, a este respecto, en la jurisprudencia del Conseil d'État, debe señalarse que la adaptación del Derecho interno a disposiciones de directivas no puede basarse únicamente en una jurisprudencia nacional.<sup>37</sup> En consecuencia, no es suficiente que las causas de denegación enunciadas en el artículo 3, apartado 3, de la Directiva sean reconocidas en la jurisprudencia del Conseil d'État.

74. Asimismo, considero que no es acertada la distinción, alegada por el Gobierno francés contra la imputación de falta de seguridad jurídica, entre la habilitación a las autoridades que a su juicio predomina en el artículo 3, apartado 3, de la Directiva y el caso de una disposición de una Directiva que confiere un derecho a los particulares.

75. En efecto, el alcance del derecho de acceso a la información sobre medio ambiente conferido por la Directiva a los particulares depende de la medida en que se permite a las autoridades denegarles dicho acceso. Así pues, el artículo 3, apartado 3, de la Directiva sí regula efectivamente los

37 — Véanse, en particular, las sentencias Comisión/Países Bajos, citada en la nota 26 *supra*, apartado 21, así como mis consideraciones en relación con el primero motivo de recurso, efectuadas en los puntos 43 y 44 *supra*.

derechos conferidos a los particulares con arreglo a la Directiva, por lo que el Derecho nacional debe adaptarse al mismo de manera suficientemente clara y precisa para que un solicitante pueda conocer el alcance exacto de su derecho de acceso.<sup>38</sup> Sin embargo, esta seguridad jurídica no puede quedar garantizada mediante una adaptación del Derecho interno basada principalmente en la jurisprudencia del Conseil d'État.

76. De ello se desprende que la imputación de falta de adaptación del Derecho interno al artículo 3, apartado 3, de la Directiva es acertada. En consecuencia, el cuarto motivo de recurso es fundado.

*F. Quinto motivo de recurso: adaptación incompleta del Derecho interno al artículo 3, apartado 4, de la Directiva (obligación de motivar la decisión de denegación en el plazo de dos meses)*

#### 1. Alegaciones de las partes

77. Mediante este motivo de recurso, la Comisión alega que las disposiciones francesas no se atienen a lo dispuesto en el artículo 3, apartado 4, de la Directiva en la medida en que no garantizan que un solicitante reciba una decisión motivada

de denegación de una solicitud de información a más tardar en el plazo de dos meses.

78. En concreto, la Comisión critica la regulación de la denegación presunta adoptada mediante el artículo 2 del Decreto n° 88-465, en virtud de la cual el silencio de la Administración durante más de un mes desde la presentación de la solicitud o durante más de dos meses desde el recurso a la CADA debe entenderse en ambos casos como una decisión de denegación. Ni la posibilidad introducida mediante la Ley n° 79-587 de obtener una motivación por escrito *a posteriori* de este tipo de decisiones presuntas en el plazo de un mes ni la motivación sustitutoria por parte de la CADA pueden garantizar, según la Comisión, el respeto de las obligaciones derivadas del artículo 3, apartado 4, de la Directiva, aunque sólo sea debido al plazo transcurrido hasta ese momento. Una vez más, la Comisión se refiere también en este contexto a la falta de seguridad jurídica y de claridad de dichas normas para los particulares.

79. Además, la posibilidad de que un particular obtenga una motivación *a posteriori* dentro del plazo de dos meses fijado en la Directiva es meramente teórica, y presupone, además, que aquél reaccione inmediatamente una vez transcurrido el plazo de un mes de silencio de la Administración. Por lo demás, el propio Gobierno francés ha reconocido que, en la situación jurídica actual, es posible que el solicitante sólo reciba dicha motivación una vez expirado dicho plazo de dos meses.

<sup>38</sup> — A este respecto, véanse mis consideraciones sobre el segundo motivo de recurso en el punto 35 *supra*.

80. La Comisión señala asimismo que, con arreglo a la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, en principio la motivación de un acto jurídico debe acompañar a la propia decisión.<sup>39</sup> En todo caso, debe efectuarse en el plazo fijado de dos meses.

81. En cambio, si se considerara, como hace el Gobierno francés, que la obligación de responder en el plazo de dos meses es independiente de la obligación de motivación, esto significaría que no habría ningún plazo para cumplir con la obligación de motivación. La Comisión rechaza semejante apreciación invocando asimismo los principios de buena administración.

82. El Gobierno francés desea expresamente que las consideraciones que formuló en la vista se consideren como sus alegaciones principales.

83. De acuerdo con las mismas, considera que el artículo 3, apartado 4, de la Directiva establece dos obligaciones autónomas e independientes entre sí: de conformidad con la primera frase de dicha disposición, las autoridades públicas deben responder a una petición en un plazo de dos meses. La segunda frase de la disposición, que no hace ninguna referencia a la primera frase, impone a las autoridades la obligación de motivar la denegación de una solicitud. Por consiguiente, la motivación no tiene por

qué acompañar a la decisión de denegación, ni efectuarse en un plazo de dos meses.

84. El Gobierno francés señala que, de conformidad con su artículo 1, mediante la Directiva únicamente se pretendía establecer las condiciones básicas para el acceso a la información, y que corresponde a los Estados miembros determinar las modalidades de puesta a disposición de dicha información. Con arreglo al principio de autonomía procesal de los Estados miembros, no existe, según el Gobierno francés, ninguna obligación de simultaneidad de la decisión y la motivación.

85. Según el Gobierno francés, la obligación de motivación tiene por objeto evitar las arbitrariedades y ofrecer al afectado una vía de recurso, tal como declaró el Tribunal de Justicia en su sentencia en el asunto 222/86,<sup>40</sup> en la que reconoció también la posibilidad de que se proporcione una motivación separada. Según el Gobierno francés, esta interpretación se ve confirmada también, *a contrario*, por la posición común del Consejo sobre la propuesta de directiva destinada a sustituir a la actual Directiva, así como por el Reglamento n° 1049/2001 del Parlamento y del Consejo.<sup>41</sup> A diferencia de la Directiva objeto del presente asunto, en dichos textos se establece que tanto la decisión como su motivación deben adoptarse dentro de un determinado plazo, o bien simultáneamente.

40 — Sentencia de 15 de octubre de 1987, Heylens (Rec. p. 4097).

41 — Reglamento (CE) n° 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 L 145, p. 43).

39 — Sentencia de 26 de noviembre de 1981, Michel/Parlamento (195/80, Rec. p. 2861), apartado 22.

86. En sus observaciones escritas, que ahora deben considerarse subsidiarias, el Gobierno francés alegó que la Comisión había entendido erróneamente la regulación del artículo 7 de la Ley nº 78-753, en la versión resultante del Decreto nº 88-465. Según afirma, esta disposición sí establece, efectivamente, que la denegación de una solicitud de información debe efectuarse por escrito y estar motivada. La posibilidad de una decisión presunta de conformidad con el Decreto nº 88-465 tan sólo existe en el caso de que las autoridades no adopten, por falta de diligencia, una decisión al efecto, incumpliendo de este modo dicha obligación. Con ello se pretende ofrecer al particular una vía de recurso. Así pues, en modo alguno se confiere a las autoridades el derecho a denegar una solicitud sin motivación, sino que tan sólo se ofrece al particular la posibilidad de recurrir contra la falta de actuación de la Administración. No obstante, el Gobierno francés reconoce que la regulación de la decisión presunta puede dar lugar a la adopción de decisiones no motivadas.<sup>42</sup>

87. Con todo, el Gobierno francés sostiene que el artículo 5 de la Ley nº 79-587 garantiza al particular, en el caso de una decisión presunta, la obtención de una motivación en el plazo de un mes. El Gobierno francés señala que este procedimiento no conduce necesariamente a una motivación extemporánea, ya que, en virtud del Decreto nº 88-465, el particular puede, tan pronto como haya transcurrido un mes, constatar la existencia de una denegación presunta e impulsar el procedimiento.

42 — A este respecto, véase el escrito de contestación.

## 2. Apreciación

88. El Gobierno francés basa fundamentalmente su tesis según la cual las disposiciones normativas que ha aportado cumplen con las exigencias del artículo 3, apartado 4, de la Directiva en que en las dos frases de dicha disposición se establecen dos obligaciones independientes entre sí, de modo que únicamente la respuesta, y no la motivación, debe efectuarse en un plazo de dos meses.

89. En mi opinión, esta interpretación se basa en una *distinción injustificada* entre la primera y la segunda frase del artículo 3, apartado 4, de la Directiva, y no me parece apropiada con arreglo al sentido y la finalidad de dicha disposición.

90. Con arreglo a su artículo 1, la Directiva tiene por objeto, en particular, establecer los plazos y condiciones básicas en que se pondrá a disposición la información sobre medio ambiente. Las condiciones materiales en las que debe garantizarse a las personas físicas y jurídicas el acceso a dicha información cuando así lo soliciten se desprenden del artículo 3, apartados 1 a 3.

91. El artículo 3, apartado 4, de la Directiva regula la decisión sobre este derecho de acceso desde un punto de vista procesal. Con arreglo a la primera frase de dicha

disposición, las autoridades públicas deben reaccionar y dar una respuesta a las peticiones de información lo antes posible y a más tardar dentro de un plazo de dos meses. En función del alcance del derecho de acceso a la información, tal como se desprende del artículo 3, apartados 1 a 3, esta respuesta puede consistir en conceder el acceso a la información o en denegarlo por los motivos indicados en dichas disposiciones.

92. Así pues, el plazo fijado en el artículo 3, apartado 4, primera frase, de la Directiva se aplica tanto a las respuestas estimatorias como a las respuestas denegatorias de las autoridades. Esto ya pone de manifiesto que la segunda frase de dicha disposición no puede ser una norma completamente independiente de la primera frase. Por el contrario, la segunda frase establece, en relación con la denegación de una solicitud, que ya se encuentra sujeta a lo dispuesto en la primera frase, una condición adicional consistente en que dicha denegación debe motivarse.

93. En consecuencia, la especificación de esta obligación de motivación en una segunda frase diferenciada constituye más bien la consecuencia de la enunciación, desde un punto de vista lingüístico, de dicha condición adicional aplicable en el caso de que se dé una respuesta en el sentido del artículo 3, apartado 4, primera frase, mediante la cual no se apruebe la petición de información, sino que se deniegue. Esto no permite deducir, en contra de lo alegado por el Gobierno francés, que esta obligación de motivación pueda separarse de la obligación general de respuesta y que no esté sujeta al plazo establecido en dicha disposición.

94. Además, la imposición a las autoridades de un plazo de respuesta como el del artículo 3, apartado 4, de la Directiva favorece, en particular, la seguridad jurídica, al garantizar que la incertidumbre de un solicitante sobre la suerte de su solicitud o sobre su situación jurídica no se prolongará indefinidamente. En mi opinión, este aspecto merece una especial atención precisamente en el caso de una directiva que pretende garantizar el acceso del público a información en poder de las autoridades.

95. A este respecto, debe considerarse que esta necesidad de seguridad jurídica existe también por lo que respecta a la motivación de una decisión de denegación, en particular si se considera que, en el artículo 4 de la Directiva, se contempla una posibilidad de recurso tanto para las respuestas estimatorias de las autoridades como para las denegatorias, y que la legalidad de estas últimas debe apreciarse sobre la base de su motivación.

96. En consecuencia, una interpretación según la cual la motivación de una decisión de denegación de las autoridades exigida por el artículo 3, apartado 4, de la Directiva no está sujeta a plazo alguno no es conforme con el objeto y la finalidad de dicha disposición ni de la Directiva en general.

97. Así pues, de conformidad con el artículo 3, apartado 4, de la Directiva, los

Estados miembros deben garantizar en todo caso que, en el supuesto de que se deniegue su solicitud, el solicitante también obtendrá la motivación a más tardar en un plazo de dos meses. Por tanto, la interpretación defendida por el Gobierno francés, según la cual la motivación y el plazo son separables, es incorrecta. En consecuencia, procede desestimar todas las alegaciones del Gobierno francés basadas en dicha interpretación.

98. Por tanto, la Comisión consideró acertadamente que la decisión de denegación de una solicitud de información debe producirse en todo caso, al igual que su motivación, en un plazo de dos meses.

99. Por lo demás, en este contexto se ha planteado asimismo la cuestión de si la motivación debe ser simultánea a la decisión de denegación. Ahora bien, tal como se desprende de mis anteriores consideraciones, la imputación de adaptación incorrecta del Derecho interno al artículo 3, apartado 4, de la Directiva estaría fundada ya en el caso de que no se garantizara que el solicitante cuya petición de información no sea atendida obtendrá, *en el plazo establecido de dos meses, una motivación* de dicha denegación. Por consiguiente, si se confirma a continuación que esto es lo que sucede en el presente caso, no resultará necesario examinar si, además, la motivación debe efectuarse de forma simultánea a la decisión de denegación.

100. En primer lugar, quisiera subrayar de forma general que, naturalmente, un Estado miembro tiene plena libertad para

decidir la forma y los medios de adaptación de su Derecho interno a una directiva, tal como se desprende ya del artículo 249 CE, párrafo tercero. Además, como ya he señalado en varias ocasiones, por lo que respecta a la adaptación del Derecho interno a una directiva, el Estado miembro puede limitarse, en principio, a un contexto jurídico general.<sup>43</sup>

101. Sin embargo, en cualquier caso las modalidades de adaptación del Derecho interno elegidas por el Estado miembro deben garantizar efectivamente la plena aplicación de la directiva de forma suficientemente clara y precisa, de modo que los beneficiarios de la misma puedan conocer el alcance de sus derechos.<sup>44</sup>

102. En opinión de la Comisión, las disposiciones francesas no se atienen a la Directiva, en la medida en que no garantizan que un solicitante obtenga, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 3, apartado 4, una respuesta denegatoria de las autoridades, incluida su motivación, en un plazo de dos meses.

103. Por lo que respecta a las disposiciones normativas mediante las cuales, a juicio del Gobierno francés, se adaptó el Derecho interno a dicha obligación, procede señalar lo siguiente:

43 — Véanse las consideraciones expuestas en los puntos 38 y 39 *supra*, y la jurisprudencia citada en la nota 19 *supra*.

44 — Véanse, entre otras, la sentencia Comisión/Alemania, citada en la nota 34 *supra*, apartados 31 y 32, y la jurisprudencia del Tribunal de Justicia indicada en ellos.

104. Aun cuando el Gobierno francés alegue que, en principio, las autoridades están obligadas, con arreglo al artículo 7 de la Ley nº 78-753, en la versión resultante del Decreto nº 88-465, a motivar la denegación de una solicitud de acceso a documentos, lo cierto es que ha reconocido que la regulación de la decisión presunta que se hace en dicho Decreto, que es el principal blanco de las críticas de la Comisión, puede dar lugar a decisiones denegatorias *sin motivación*. Así pues, dichas disposiciones no bastan, por sí solas, para garantizar sin lugar a dudas que una decisión denegatoria de las autoridades deba motivarse, al menos en un plazo de dos meses.

105. No obstante, el Gobierno francés se remitió, en este contexto, al artículo 5 de la Ley nº 79-587, con arreglo al cual, en el caso de una decisión denegatoria presunta, han de comunicarse al solicitante en el plazo de un mes, *a petición suya*, los motivos de dicha decisión.

106. A este respecto, basta indicar que la obligación de las autoridades con arreglo a dicha disposición de comunicar al destinatario de una denegación presunta la motivación de dicha decisión en el plazo de un mes sólo nace a petición precisamente de dicho destinatario. Ahora bien, con arreglo al artículo 3, apartado 4, de la Directiva, los Estados miembros deben garantizar que la denegación de una solicitud de información sobre medio ambiente, al igual que su motivación, se producirá en todo caso en el plazo de dos meses, sin que para ello sea necesario ningún otro acto del solicitante. Así pues, tampoco dicha disposición nacio-

nal asegura una adaptación adecuada del Derecho interno a la obligación de motivación establecida en el artículo 3, apartado 4, de la Directiva.

107. Por último, el Gobierno francés ha señalado asimismo que las normas descritas no conducen necesariamente a una *motivación extemporánea*. En efecto, según afirma, en virtud de la Ley nº 78-753 y del Decreto nº 88-465 el particular puede constatar claramente, una vez transcurrido un mes, la existencia de una denegación presunta y solicitar entonces, con arreglo al artículo 5 de la Ley nº 79-587, que se le comunique una motivación en el plazo de un mes, de modo que es posible obtener en el plazo de dos meses la motivación exigida por el artículo 3, apartado 4, de la Directiva.

108. Con independencia de que, tal como acabo de señalar, esta normativa presupone la presentación de una (nueva) solicitud y, por tanto, impone al solicitante obligaciones de actuación no previstas en la Directiva, tampoco es suficiente que se le ofrezca simplemente la posibilidad de obtener una respuesta motivada en el plazo previsto de dos meses. Por el contrario, las disposiciones nacionales de adaptación del Derecho interno deben establecer una obligación clara de motivar la denegación de una solicitud de acceso a información sobre medio ambiente en un plazo de dos meses.

109. En consecuencia, procede declarar, en definitiva, que las disposiciones normativas

francesas no garantizan de forma clara y precisa que un solicitante cuya petición de información sea denegada obtendrá una motivación de dicha denegación en un plazo de dos meses. Por consiguiente, el Derecho interno no se ha adaptado plenamente al artículo 3, apartado 4, de la Directiva. Por tanto, no es necesario examinar, en el presente caso, si la motivación de la denegación no sólo debe efectuarse en

el plazo establecido en dicha disposición sino, además, de forma simultánea a la decisión de denegación.

110. Así pues, el quinto motivo de recurso es fundado.

## V. Conclusión

111. En consecuencia, propongo al Tribunal de Justicia que:

«1) Declare que la República Francesa ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de la Directiva 90/313/CEE del Consejo, de 7 de junio de 1990, sobre libertad de acceso a la información en materia de medio ambiente, y del artículo 249 CE, párrafo tercero, al no haber adaptado adecuadamente su Derecho interno a los artículos 2, letra a), y 3, apartados 2, 3 y 4, de dicha Directiva.

2) Condene en costas a la República Francesa.»