



Recopilación de la Jurisprudencia

CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL
SR. GERARD HOGAN
presentadas el 16 de julio de 2020¹

Asunto C-619/19

Land Baden-Württemberg
contra
D.R.,
partes coadyuvantes:
Deutsche Bahn AG,
Vertreter des Bundesinteresses beim Bundesverwaltungsgericht

[Petición de decisión prejudicial planteada por el Bundesverwaltungsgericht (Tribunal Supremo de lo Contencioso-Administrativo, Alemania)]

«Procedimiento prejudicial — Medio ambiente — Convenio de Aarhus — Directiva 2003/4/CE — Artículo 4, apartado 1 — Acceso del público a la información medioambiental — Excepciones al derecho de acceso — Concepto de “comunicación interna” — Alcance — Limitación en el tiempo de la protección de las comunicaciones internas — Proyecto “Stuttgart 21” en materia de transporte y desarrollo urbano»

I. Introducción

1. Muchos sistemas de libertad de información prevén exenciones para las comunicaciones internas. La razón de tal exención es que esta libertad para no divulgar tiene por objeto promover un debate pleno y honesto en el seno de los órganos decisorios que, de otro modo, estarían sujetos a esa normativa. Estas exenciones se conceden sabiendo que es deseable, para el interés público, que los administradores se sientan libres de expresar dudas, objeciones y preocupaciones, y debatan de manera general diferentes puntos de vista, a sabiendas, al mismo tiempo, de que este debate interno estará, por lo general, protegido de la opinión pública y de la divulgación, con arreglo a la normativa pertinente sobre libertad de información.

2. Existe una exención similar en el Derecho de la Unión. Como veremos a continuación, la interpretación y delimitación de ese sistema de exención de la comunicación interna constituye el punto de partida de la presente petición de decisión prejudicial, que versa sobre la interpretación del artículo 4, apartado 1, de la Directiva 2003/4/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 28 de enero de 2003, relativa al acceso del público a la información medioambiental y por la que se deroga la Directiva 90/313/CEE.² Se aborda, más concretamente, el significado de una de las posibles excepciones al acceso a los documentos establecidas en esa disposición —a saber, la excepción relativa a las «comunicaciones internas»— y la posibilidad de limitar esa excepción en el tiempo.

¹ Lengua original: inglés.

² DO 2003, L 41, p. 26.

3. Esta petición se ha presentado en el contexto de un litigio entre, por una parte, el Land Baden-Württemberg y, por otra, D. R. Dicho litigio versaba sobre la solicitud de D. R. de acceso a la información medioambiental contenida en determinados documentos del Staatsministerium Baden-Württemberg (Ministerio de la Presidencia de Baden-Württemberg; en lo sucesivo, «Ministerio de la Presidencia»). Estos documentos se referían, a su vez, a un proyecto de desarrollo de infraestructuras urbanísticas y de transporte denominado «Stuttgart 21» en el parque Schlossgarten de Stuttgart (Jardín del Palacio de Stuttgart).

II. Marco jurídico

A. *Derecho Internacional*

4. El artículo 4 del Convenio de Aarhus sobre el acceso a la información, la participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en materia de medio ambiente (en lo sucesivo, «Convenio de Aarhus»), aprobado en nombre de la Comunidad Europea mediante la Decisión 2005/370/CE del Consejo, de 17 de febrero de 2005,³ se titula «Acceso a la información sobre el medio ambiente». Los apartados 3, 4 y 6 de dicho artículo disponen:

«3. Podrá denegarse una solicitud de información sobre el medio ambiente si:

[...]

c) la solicitud se refiere a documentos que estén elaborándose o concierne a comunicaciones internas de las autoridades públicas, siempre que esta excepción esté prevista en el derecho interno o en la costumbre, habida cuenta del interés que la divulgación de las informaciones solicitadas tenga para el público.

4. Podrá denegarse una solicitud de información sobre el medio ambiente en caso de que la divulgación de esa información pudiera tener efectos desfavorables sobre:

a) el secreto de las deliberaciones de las autoridades públicas, cuando ese secreto esté previsto en el derecho interno;

[...]

Los motivos de denegación antes mencionados deberán interpretarse de manera restrictiva teniendo en cuenta el interés que la divulgación de las informaciones solicitadas tendría para el público y según que esas informaciones guarden o no relación con las emisiones al medio ambiente.

[...]

6. Cada Parte procurará, si la información exenta de divulgación según el apartado 3, letra c), y el apartado 4 del presente artículo puede disociarse sin menoscabar la confidencialidad, que las autoridades públicas faciliten el resto de la información ambiental solicitada.»

³ DO 2005, L 124, p. 1.

B. Derecho de la Unión

1. Reglamento n.º 1049/2001

5. El artículo 4, apartado 3, del 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 Comisión⁴ establece:

«Se denegará el acceso a un documento elaborado por una institución para su uso interno o recibido por ella, relacionado con un asunto sobre el que la institución no haya tomado todavía una decisión, si su divulgación perjudicara gravemente el proceso de toma de decisiones de la institución, salvo que dicha divulgación revista un interés público superior.

Se denegará el acceso a un documento que contenga opiniones para uso interno, en el marco de deliberaciones o consultas previas en el seno de la institución, incluso después de adoptada la decisión, si la divulgación del documento perjudicara gravemente el proceso de toma de decisiones de la institución, salvo que dicha divulgación revista un interés público superior.»

2. Reglamento n.º 1367/2006

6. El artículo 6 del Reglamento (CE) n.º 1367/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 6 de septiembre de 2006, relativo a la aplicación, a las instituciones y a los organismos comunitarios, de las disposiciones del Convenio de Aarhus sobre el acceso a la información, la participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en materia de medio ambiente,⁵ se titula «Aplicación de excepciones respecto de las solicitudes de acceso a información medioambiental» y establece:

«1. Por lo que respecta al artículo 4, apartado 2, guiones primero y tercero, del Reglamento (CE) n.º 1049/2001, con excepción de las investigaciones, en particular aquellas relativas a posibles incumplimientos del Derecho comunitario, se considerará que la divulgación reviste un interés público superior cuando la información solicitada se refiera a emisiones al medio ambiente. Por lo que respecta a las demás excepciones contempladas en el artículo 4 del Reglamento (CE) n.º 1049/2001, los motivos de denegación serán interpretados de manera restrictiva, teniendo en cuenta el interés público que reviste la divulgación y si la información solicitada se refiere a emisiones al medio ambiente.

[...]»

3. Directiva 2003/4

7. Los considerandos 11, 16 y 17 de la Directiva 2003/4 presentan el siguiente tenor:

«(11) A fin de tener en cuenta el principio establecido en el artículo 6 del Tratado de que las exigencias de la protección del medio ambiente deben integrarse en la definición y la realización de las políticas y actividades de la Comunidad, la definición de autoridades públicas debe ampliarse para incluir al gobierno y a las demás administraciones públicas nacionales, regionales y locales, tengan o no responsabilidades concretas en materia de medio ambiente. La

⁴ DO 2001 L 145, p. 43.

⁵ DO 2006 L 264, p. 13.

definición debe ampliarse igualmente para incluir a otras personas o entidades que realicen funciones públicas administrativas en relación con el medio ambiente con arreglo al derecho nacional, así como a otras personas o entidades que actúen bajo su control y ejerzan responsabilidades o funciones públicas en relación con el medio ambiente.

[...]

- (16) El derecho a la información significa que la divulgación de la información debe ser la norma general y que debe permitirse que las autoridades públicas denieguen una solicitud de información medioambiental en casos concretos claramente definidos. Los motivos de denegación deben interpretarse de manera restrictiva, de tal modo que el interés público atendido por la divulgación de la información debe ponderarse con el interés atendido por la denegación de la divulgación. Las razones de la denegación deben comunicarse al solicitante en el plazo establecido en la presente Directiva.
- (17) Las autoridades públicas deben permitir el acceso a partes de la información medioambiental solicitada cuando sea posible separar información incluida en el ámbito de las excepciones del resto de la información solicitada.»

8. En virtud del artículo 4 de la Directiva 2003/4, titulado «Excepciones»:

«1. Los Estados miembros podrán denegar las solicitudes de información medioambiental si:

[...]

- d) la solicitud se refiere a material en curso de elaboración o a documentos o datos inconclusos,
- e) la solicitud se refiere a comunicaciones internas, teniendo en cuenta el interés público atendido por la revelación.

Si la denegación de la solicitud se basa en el hecho que se trata de material en curso de elaboración, la autoridad pública deberá mencionar la autoridad que está preparando el material e informar acerca del tiempo previsto para terminar la elaboración de dicho material.

2. Los Estados miembros podrán denegar las solicitudes de información medioambiental si la revelación de la información puede afectar negativamente a:

- a) la confidencialidad de los procedimientos de las autoridades públicas, cuando tal confidencialidad esté dispuesta por la ley;

[...]

Los motivos de denegación mencionados en los apartados 1 y 2 deberán interpretarse de manera restrictiva teniendo en cuenta para cada caso concreto el interés público atendido por la divulgación. En cada caso concreto, el interés público atendido por la divulgación deberá ponderarse con el interés atendido por la denegación de la divulgación. Los Estados miembros no podrán, en virtud de las letras a), d), f), g) y h) del presente apartado, disponer la denegación de una solicitud relativa a información sobre emisiones en el medio ambiente.

[...]

4. La información medioambiental solicitada que obre en poder de las autoridades públicas o en el de otra entidad en su nombre se pondrá parcialmente a disposición del solicitante cuando sea posible separar del texto de la información solicitada la información a que se refieren las letras d) y e) del apartado 1 o el apartado 2.

[...]»

C. Derecho alemán

9. La disposición pertinente de la legislación nacional es el artículo 28, apartado 2, punto 2, de la Umweltverwaltungsgesetz Baden-Württemberg (Ley de la Administración medioambiental de Baden-Württemberg; en lo sucesivo, «UVwG BW»), de 25 de noviembre de 2014,⁶ en su versión modificada por el artículo 1 de la Ley de 28 de noviembre de 2018.⁷ Su texto es el siguiente:

«Cuando una solicitud se refiera a comunicaciones internas de las entidades obligadas a facilitar información en el sentido del artículo 23, apartado 1, deberá ser denegada, a no ser que prevalezca el interés público atendido por la divulgación.»

III. Hechos del litigio principal

10. El presente asunto tiene su origen en una solicitud de información medioambiental presentada por un particular, D. R, que solicita el acceso a determinados documentos del Ministerio de la Presidencia relativos a la tala de árboles en el marco del proyecto «Stuttgart 21», en materia de transporte y desarrollo urbano en el Schlossgarten de Stuttgart en octubre de 2010.

11. Estos documentos se refieren, por una parte, a información de la jefatura del Ministerio de la Presidencia acerca de la comisión de investigación «Análisis de la operación policial del 30 de septiembre de 2010 en el Schlossgarten de Stuttgart» y, por otra parte, a las anotaciones en actas del Ministerio de la Presidencia acerca de un procedimiento de conciliación llevado a cabo los días 10 y 23 de noviembre de 2010 en relación con el proyecto «Stuttgart 21».

12. El recurso contencioso-administrativo interpuesto tras solicitar dichos documentos sin éxito fue desestimado por el Verwaltungsgericht (Tribunal de lo Contencioso-Administrativo). Al conocer del recurso de apelación interpuesto por D. R., el Verwaltungsgerichtshof (Tribunal Superior de lo Contencioso-Administrativo) de Baden-Württemberg obligó al Land Baden-Württemberg a permitir a D. R. el acceso a los documentos. Según ese tribunal, se trata de información medioambiental y no concurren motivos para denegar el acceso a la misma. El Verwaltungsgerichtshof consideró que los documentos del Ministerio de la Presidencia relativos a la información en poder de la jefatura del departamento y al procedimiento de conciliación no están protegidos como comunicaciones internas, ya que esa protección solo existe mientras dure el proceso de toma de decisiones de la autoridad pública.

13. Con su recurso de casación ante el Bundesverwaltungsgericht (Tribunal Federal de lo Contencioso-Administrativo), el Land Baden-Württemberg pretende que se confirme la sentencia de primera instancia.

⁶ GBl. p. 592.

⁷ GBl. p. 439.

14. De la petición de decisión prejudicial se desprende que el órgano jurisdiccional remitente considera que la información solicitada por D. R. constituye «información medioambiental» que obra en poder de una «autoridad pública» en el sentido de la Directiva 2003/4. En cambio, tiene dudas en cuanto a la aplicabilidad, en el presente asunto, de la excepción relativa a las «comunicaciones internas», dado que este concepto no se define en la Directiva.

15. En primer lugar, el órgano jurisdiccional remitente solicita que se aclare lo que se entiende por «comunicación interna» y, en particular, si la documentación o información debe ser de una determinada calidad para poder ser clasificada como «comunicación» en el sentido de la Directiva 2003/4 y, si, además, el concepto de «comunicación» implica que la información en cuestión debe ir dirigida a un tercero o puede referirse a elementos de hecho. En segundo lugar, se pregunta también si la exigencia de que sea «interna» implica que las comunicaciones en cuestión, que aún no han salido del ámbito interno de una entidad pero que están destinadas a hacerlo, no están comprendidas en la excepción. En tercer y último lugar, el órgano jurisdiccional remitente expresa algunas dudas sobre el alcance temporal de esta excepción.

IV. Petición de decisión prejudicial y procedimiento ante el Tribunal de Justicia

16. En estas circunstancias, el Bundesverwaltungsgericht (Tribunal Supremo de lo Contencioso-Administrativo, Alemania), mediante resolución de 8 de mayo de 2019, recibida en el Tribunal de Justicia el 19 de agosto de 2019, decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia las siguientes cuestiones prejudiciales:

- «1) ¿Debe interpretarse el artículo 4, apartado 1, párrafo primero, letra e), de la [Directiva 2003/4] en el sentido de que la expresión “comunicaciones internas” abarca todas las comunicaciones que no salgan del ámbito interno de una entidad obligada a facilitar información?
- 2) ¿Se aplica indefinidamente en el tiempo la protección de las “comunicaciones internas” prevista en el artículo 4, apartado 1, párrafo primero, letra e), de la [Directiva 2003/4]?
- 3) En caso de respuesta negativa a la segunda cuestión: la protección de las “comunicaciones internas” prevista en el artículo 4, apartado 1, párrafo primero, letra e), de la [Directiva 2003/4], ¿se aplica únicamente hasta que la entidad obligada a facilitar información haya adoptado una decisión o se haya completado cualquier otro curso administrativo dado al asunto?»

17. Han presentado observaciones escritas el Land Baden-Württemberg, Deutsche Bahn, D. R., el Gobierno alemán, Irlanda, los Gobiernos del Reino Unido y noruego y la Comisión Europea. Tras la conclusión de la fase escrita del procedimiento, el Tribunal de Justicia estimó que disponía de información suficiente para resolver sin necesidad de celebrar vista oral, con arreglo al artículo 76, apartado 2, del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia.

V. Análisis

A. Primera cuestión prejudicial

18. Mediante su primera cuestión prejudicial, el órgano jurisdiccional remitente se pregunta, en esencia, si la excepción al acceso del público a la información medioambiental prevista en el artículo 4, apartado 1, letra e), de la Directiva 2003/4 abarca *todas* las comunicaciones que no salgan del ámbito interno de una entidad obligada a facilitar información, con independencia del contenido, de la finalidad o del destinatario de la comunicación en cuestión, o si, por el contrario, el alcance de la excepción está limitado por uno o varios de esos aspectos.

19. Como ha subrayado el órgano jurisdiccional remitente, el concepto de «comunicación interna» no se define en la Directiva 2003/4. La Directiva 2003/4 tampoco remite a la legislación nacional en este aspecto. En tales circunstancias, según reiterada jurisprudencia, se desprende de las exigencias tanto de la aplicación uniforme del Derecho de la Unión como del principio de igualdad que el tenor de una disposición de Derecho de la Unión que no contenga una remisión expresa al Derecho de los Estados miembros para determinar su sentido y alcance normalmente debe ser objeto en toda la Unión de una interpretación autónoma y uniforme, que debe buscarse teniendo en cuenta no solo el tenor de la disposición, sino también su contexto y los objetivos perseguidos por la normativa de la que forme parte.⁸

1. Sobre el concepto de «comunicaciones» en el sentido del artículo 4, apartado 1, letra e), de la Directiva 2003/4

20. Por lo que respecta al tenor de la disposición en cuestión, el legislador ha utilizado el término «comunicaciones» sin mayor precisión, a excepción del uso del adjetivo «internas». Sin embargo, la elección del término «comunicaciones» implica que el objeto de la excepción prevista en el artículo 4, apartado 1, letra e), de la Directiva 2003/4 no es un documento cualquiera. Por el contrario, el concepto de «comunicación» implica que hay un «destinatario». Como ha indicado el órgano jurisdiccional remitente, el concepto de «comunicaciones» sugiere que la información en cuestión debe dirigirse a alguien.⁹

21. En otras palabras, toda comunicación requiere dos personas: un emisor y un destinatario, aunque este último pueda ser una entidad abstracta —como los «miembros» de una administración o el «consejo de administración» de una persona jurídica— en lugar de las personas concretas que la componen.

22. Los términos utilizados en otras versiones lingüísticas del artículo 4, apartado 1, letra e), de la Directiva 2003/4 confirman este análisis y, por consiguiente, la voluntad deliberada del legislador. Así, mientras que las versiones en inglés, francés, italiano o rumano utilizan respectivamente los términos «communications», «communications», «comunicazioni» y «comunicărilor», la versión sueca utiliza el término «meddelanden», la versión eslovaca utiliza el término «korešpondenci[a]» y la versión alemana utiliza el término «Mitteilung». Todos estos términos acreditan que la información pertinente debe dirigirse a un tercero.

23. El contexto particular en el que se inscribe el artículo 4, apartado 1, letra e), de la Directiva 2003/4 confirma aún más esta interpretación. En efecto, mientras que el legislador de la Unión utiliza el término «comunicaciones» en esa disposición, en el artículo 4, apartado 1, letra d), de la Directiva 2003/4 se han utilizado términos más amplios y generales —concretamente, «material en curso de elaboración» o «documentos o datos inconclusos»—. Este uso legislativo es coherente con la redacción del artículo 4, apartado 3, letra c), del Convenio de Aarhus, en el que también se utilizan dos términos distintos al afirmar que se podrá denegar una solicitud de información sobre el medio ambiente si «la solicitud se refiere a *documentos* que estén elaborándose o concierne a *comunicaciones internas* de las autoridades públicas [...]». ¹⁰ Sin embargo, de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia se sigue que para interpretar la Directiva 2003/4, debe tenerse en cuenta el texto y el objeto del Convenio de Aarhus, que esa Directiva se propone aplicar en el Derecho de la Unión. ¹¹

⁸ Véase, respecto de una aplicación reciente, la sentencia de 18 de mayo de 2017, Hummel Holding (C-617/15, EU:C:2017:390), apartado 22. Véanse también, en relación con el acceso a la información medioambiental, las sentencias de 14 de febrero de 2012, Flachglas Torgau (C-204/09, EU:C:2012:71), apartado 37; de 18 de julio de 2013, Deutsche Umwelthilfe (C-515/11, EU:C:2013:523), apartado 21, y de 19 de diciembre de 2013, Fish Legal and Shirley (C-279/12, EU:C:2013:853), apartado 42.

⁹ Apartado 14 de la petición de decisión prejudicial.

¹⁰ La cursiva es mía.

¹¹ Véase, en ese sentido, la sentencia de 19 de diciembre de 2013, Fish Legal and Shirley (C-279/12, EU:C:2013:853), apartado 37.

24. No cabe duda alguna de la voluntad del legislador de la Unión de establecer una distinción entre ambas excepciones. Con independencia del texto legislativo, así lo confirman también los *trabajos preparatorios* pertinentes sometidos a la apreciación del Tribunal de Justicia. Efectivamente, mientras que la primera propuesta de la Comisión agrupaba las dos excepciones en una sola disposición con una redacción similar a la del artículo 4, apartado 3, del Convenio de Aarhus,¹² el Parlamento Europeo intentó, durante su primera y segunda lectura, eliminar de la Directiva la excepción relativa a las comunicaciones internas.¹³ No solo la Comisión y el Consejo rechazaron esas enmiendas,¹⁴ sino que las dos excepciones se separaron finalmente en dos letras diferentes.

25. En cambio, no creo que la excepción establecida en el artículo 4, apartado 1, letra e), de la Directiva 2003/4 deba limitarse a las opiniones personales o, como se ha sugerido ante el órgano jurisdiccional remitente, a «documentos esenciales». Aparte de que no hay nada en la redacción ni en el contexto del artículo 4, apartado 1, letra e), de la Directiva 2003/4 que lo sugiera —después de todo, los términos utilizados son neutros y no contienen ninguna limitación o especificación en cuanto al contenido de las comunicaciones a que se refiere esa disposición— me temo que estas interpretaciones alternativas de la disposición serían, a la vez, poco prácticas y casi imposibles de aplicar. Se podrían dedicar muchas horas judiciales a debates bastante infructuosos sobre si un determinado documento es o no esencial. Si, además, se adoptara el «criterio de la opinión personal» propuesto, ¿significaría esto, por ejemplo, que, mediante el mecanismo de anteponer a declaraciones puramente fácticas expresiones típicas como «creo que» o «me parece que», esta declaración puramente fáctica se convertiría en una opinión personal, de modo que operaría entonces la exención aplicable a las «comunicaciones internas»? Sería difícil decir por qué no. Después de todo, muchas opiniones personales están relacionadas, o están intrínsecamente vinculadas, o se basan en elementos de hecho.

26. En cualquier caso, el objetivo de la excepción prevista en el artículo 4, apartado 1, letra e), de la Directiva 2003/4, que consiste, como hemos visto, en preservar el espacio necesario para que las autoridades públicas deliberen en privado,¹⁵ tampoco conduce a hacer ninguna distinción en cuanto al contenido de las comunicaciones en cuestión.

12 Véase la propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de junio de 2000, relativa al acceso del público a la información medioambiental, COM(2000) 402 final — COD 2000/0169 (DO 2000, C 337 E, p. 156).

13 Véanse el informe de la Comisión de Medio Ambiente, Salud Pública y Política de los Consumidores, de 28 de febrero de 2001, sobre la propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa al acceso del público a la información medioambiental, A5-0074/2001 (DO 2001, C 343, p. 177), y la Recomendación del Parlamento Europeo (Comisión de Medio Ambiente, Salud Pública y Política de los Consumidores) de 24 de abril de 2002, para la segunda lectura sobre la Posición Común del Consejo con vistas a la adopción de la Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa al acceso del público a la información medioambiental y por la que se deroga la Directiva 90/313/CEE, A5-0136/2002 (DO 2003, C 187 E, p. 118).

14 Véanse el Dictamen de la Comisión, de 5 de septiembre de 2002, con arreglo a la letra c) del párrafo tercero del apartado 2 del artículo 251 del Tratado CE, sobre las enmiendas del Parlamento Europeo a la posición común del Consejo sobre la propuesta de directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa al acceso del público a la información medioambiental por el que se modifica la Propuesta de la Comisión con arreglo al apartado 2 del artículo 250 del Tratado CE, COM(2002) 498 final (sobre la enmienda 27); y la Posición Común (CE) n.º 24/2002, de 28 de enero de 2002, aprobada por el Consejo de conformidad con el procedimiento establecido en el artículo 251 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, con vistas a la adopción de una Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa al acceso del público a la información medioambiental y por la que se deroga la Directiva 90/313/CEE del Consejo (DO 2002, C 113 E, p. 1, esp. p. 11).

15 Véanse, en este sentido, las explicaciones relativas al artículo 4 de la propuesta de la Comisión, de 29 de junio de 2000, de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa al acceso del público a la información medioambiental COM(2000) 402 final — COD 2000/0169 (DO 2000 C 337 E, p. 156). Véase asimismo, en relación con el Reglamento n.º 1049/2001, la sentencia de 4 de septiembre de 2018, ClientEarth/Comisión (C-57/16 P, EU:C:2018:660), apartado 109.

27. El hecho de que en la Guía de aplicación del Convenio de Aarhus se explique que la excepción relativa a las comunicaciones internas «no se aplica normalmente a documentos fácticos» no desvirtúa esta interpretación. Como ya ha declarado anteriormente el Tribunal de Justicia, los análisis incluidos en esta guía no tienen fuerza obligatoria y carecen del alcance normativo inherente a las disposiciones del Convenio de Aarhus.¹⁶ En cualquier caso, debe señalarse que el artículo 4, apartado 3, de dicho Convenio no restringe el alcance de las «comunicaciones internas» en cuanto a su contenido o importancia.

28. Procede recordar no obstante que, como se desprende del sistema de la Directiva 2003/4 y, en particular, de su artículo 4, apartado 2, párrafo segundo, y de su decimosexto considerando, el derecho a la información implica que la divulgación de la información debe ser la norma general y que sólo debe permitirse que las autoridades públicas denieguen una solicitud de información medioambiental en casos concretos claramente definidos. Por lo tanto, los motivos de denegación deben interpretarse de modo restrictivo, de modo que deberá ponderarse el interés público atendido por la divulgación con el interés atendido por la denegación de la divulgación.¹⁷ Esto es particularmente cierto en lo que respecta a la excepción relativa a las «comunicaciones internas», ya que el legislador de la Unión consideró necesario repetir esta última regla general establecida en el artículo 4, apartado 2, párrafo segundo, de la Directiva 2003/4 al final del artículo 4, apartado 1, letra e), de dicha Directiva.

29. Asimismo, como ha subrayado el Gobierno del Reino Unido, la posibilidad de invocar el artículo 4, apartado 1, letra e), de la Directiva 2003/4 no es, en ningún caso, absoluta.¹⁸ La ponderación de los intereses en juego debe resultar de un examen efectivo y específico de cada caso concreto sometido a las autoridades competentes en el marco de una solicitud de acceso a información medioambiental basada en la Directiva 2003/4.¹⁹

30. Además, también hay que tener en cuenta dos últimas exigencias.

31. Por una parte, en virtud del artículo 4, apartado 4, de la Directiva 2003/4, aunque probablemente esto sea especialmente difícil en el caso de la excepción relativa a las «comunicaciones internas», la información medioambiental solicitada que obre en poder de las autoridades públicas o en el de otra entidad en su nombre se pondrá parcialmente a disposición del solicitante cuando sea posible separar del texto de la información solicitada la información comprendida en el ámbito de aplicación de esa excepción. Por otra parte, el artículo 4, apartado 5, de la Directiva 2003/4 exige que la negativa a facilitar la totalidad o parte de la información pedida se notifique al solicitante e indique las razones de la denegación.

32. En este contexto, la exigencia de motivación reviste especial importancia. Este derecho se ha vinculado al derecho a la tutela judicial efectiva desde la sentencia Heylens y otros,²⁰ y está ahora expresamente reconocido en el artículo 41 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea. Dicho derecho exige que la autoridad que adoptó la medida en cuestión muestre de manera clara e inequívoca el razonamiento seguido, de manera que los interesados puedan conocer las razones de la medida adoptada y el órgano jurisdiccional competente pueda ejercer su control.²¹

16 Véanse, en este sentido, las sentencias de 16 de febrero de 2012, Solvay y otros (C-182/10, EU:C:2012:82), apartado 27, y de 19 de diciembre de 2013, Fish Legal y Shirley (C-279/12, EU:C:2013:853), apartado 38.

17 Véanse, en este sentido, las sentencias de 16 de diciembre de 2010, Stichting Natuur en Milieu y otros (C-266/09, EU:C:2010:779), apartados 52 y 56, y de 28 de julio de 2011, Office of Communications (C-71/10, EU:C:2011:525), apartado 22.

18 Punto 39 de las observaciones escritas del Gobierno del Reino Unido.

19 Véase, en este sentido, la sentencia de 28 de julio de 2011, Office of Communications (C-71/10, EU:C:2011:525), apartado 29.

20 Sentencia de 15 de octubre de 1987 (222/86, EU:C:1987:442).

21 Véanse, en este sentido, entre otros muchos ejemplos, las sentencias de 17 de marzo de 2011, Peñarroja Fa (C-372/09 y C-373/09, EU:C:2011:156) apartado 63, y de 22 de noviembre de 2018, Swedish Match (C-151/17, EU:C:2018:938), apartado 78.

33. Este aspecto fue especialmente bien explicado por el Tribunal General en su sentencia Interporc/Comisión.²² Como observó el Tribunal General en ese asunto, la motivación de una decisión por la que se deniega el acceso a los documentos debe exponer las *razones concretas* por las que la autoridad considera que la divulgación de los documentos solicitados está excluida, con el fin de permitir al destinatario de la Decisión apreciar la fundamentación de los motivos de la denegación.²³ En otras palabras, cuando la autoridad de que se trata decide denegar el acceso a un documento cuya comunicación se le ha solicitado, le corresponde explicar las razones por las que el acceso a dicho documento puede menoscabar concreta y efectivamente el interés protegido por la excepción, de entre las previstas en el artículo 4, apartado 1, de la Directiva 2003/4, que dicha autoridad invoque. Además, el riesgo de dicho menoscabo debe ser razonablemente previsible y no puramente hipotético.²⁴

34. El mero hecho de que un documento esté comprendido en el ámbito de una excepción a la divulgación no basta, por sí solo, para que una autoridad aplique esa excepción.²⁵ Por consiguiente, no basta con remitirse formalmente a una de las excepciones previstas en el artículo 4, apartado 1, de la Directiva 2003/4 para cumplir con la exigencia de motivación prevista en el artículo 4, apartado 5, de dicha Directiva.

2. Sobre el concepto de «internas» en el sentido del artículo 4, apartado 1, letra e), de la Directiva 2003/4

35. El segundo término que constituye la excepción prevista en el artículo 4, apartado 1, letra e), de la Directiva 2003/4 es el adjetivo «internas». Este término plantea dos cuestiones: por una parte, ¿qué autoridades se ven afectadas y, por otra, en qué medida puede considerarse que una comunicación de esta índole es interna?

36. A falta de una definición precisa en el texto de la propia disposición, es necesario remitirse al contexto de dicha disposición y al objetivo perseguido por la normativa en cuestión.

37. En relación al contexto, del considerando 11 de la Directiva 2003/4 se desprende que una definición clara —pero amplia— de las «autoridades públicas» afectadas por dicha Directiva fue uno de los principales objetivos de la nueva Directiva. La exposición de motivos de la Comisión confirma esta intención.

38. Así, con arreglo al artículo 3, apartado 1, de la Directiva 2003/4, los Estados miembros deben hacer lo necesario para que las «autoridades públicas», —tal como se definen en el artículo 2, apartado 2, de dicha Directiva— estén obligadas a poner la información medioambiental que obre en su poder o en el de otras entidades en su nombre a disposición de cualquier solicitante, a petición de este, y sin que dicho solicitante esté obligado a declarar un interés determinado, de conformidad con las disposiciones de dicha Directiva.

²² Sentencia de 6 de febrero de 1998 (T-124/96, EU:T:1998:25).

²³ Véase, en este sentido, la sentencia de 6 de febrero de 1998, Interporc/Comisión (T-124/96, EU:T:1998:25), apartado 54.

²⁴ Véase, en este sentido, en relación con el Reglamento n.º 1409/2001, la sentencia de 21 de julio de 2011, Suecia/MyTravel y Comisión (C-506/08 P, EU:C:2011:496), apartado 76.

²⁵ Wyatt, D: «Is the Commission a “lawmaker”? On the right of initiative, institutional transparency and public participation in decision-making: ClientEarth», *Common Market Law Review*, vol. 56, Wolters Kluwer, 2019, pp. 825 a 841, esp. p. 837.

39. En estas circunstancias, dado que el artículo 4, apartado 1, de la Directiva 2003/4 establece excepciones al principio establecido en el artículo 3, apartado 1, de dicha Directiva, sin más precisiones en cuanto a su ámbito de aplicación personal, debe admitirse que las «autoridades públicas» a que se refiere el artículo 4, apartado 1, de la Directiva 2003/4, son *todas* las definidas en el artículo 2, apartado 2, de la Directiva 2003/4, aunque la comunicación en cuestión se intercambie entre dos o más de esas autoridades públicas en el marco de un mismo proceso de toma de decisiones o proyecto.

40. Esta *interpretación funcional* es también la más adecuada para cumplir el objetivo de la excepción de las «comunicaciones internas», que es, como ya se ha indicado, preservar un espacio necesario para que las autoridades públicas deliberen en privado.²⁶

41. A este respecto, como han señalado varios Gobiernos que han presentado observaciones escritas, en realidad es necesario, desde el punto de vista administrativo, que pueda intercambiarse una «comunicación» entre diferentes entidades u organismos públicos sin perder la condición de «comunicación interna». Además, debe tenerse en cuenta que el número de entidades y organismos administrativos implicados puede diferir de un Estado miembro a otro de modo no desdeñable — sobre todo en un ámbito tan complejo como el Derecho medioambiental— y que, en consecuencia, procede adoptar una interpretación que garantice en todos ellos una aplicación uniforme de la Directiva 2003/4.²⁷

42. En cuanto a la segunda cuestión suscitada por el término «interna», no comparto la opinión de que la información destinada a salir, en un momento dado, del ámbito interno de las autoridades públicas no puede estar comprendida en la excepción prevista en el artículo 4, apartado 1, letra e), de la Directiva 2003/4.

43. En primer lugar, se debe señalar que, en el marco de la excepción similar aplicable al Parlamento Europeo, al Consejo y a la Comisión, prevista en el artículo 4, apartado 3, párrafo segundo, del Reglamento n.º 1049/2001, el Tribunal de Justicia ha declarado que la circunstancia de que un documento *pueda* ser publicado no excluye, como tal, que dicho documento pueda estar comprendido en la excepción de que se trata.²⁸

44. En segundo lugar, como también ha declarado anteriormente el Tribunal de Justicia, el derecho de acceso a la información medioambiental solo puede materializarse en el momento en que las autoridades competentes han de pronunciarse sobre la solicitud que se les ha presentado. Por lo tanto, solo en ese momento deben dichas autoridades apreciar, a la luz de todos los elementos de hecho y de derecho que concurran, si debe o no facilitarse la información solicitada o si, como en el presente asunto, la información sigue siendo interna de las autoridades públicas implicadas.²⁹

3. Conclusión sobre la primera cuestión prejudicial

45. Por consiguiente, a la vista de las consideraciones que preceden, considero que el artículo 4, apartado 1, letra e), de la Directiva 2003/4 debe interpretarse en el sentido de que está comprendido en el concepto de «comunicaciones internas» todo documento destinado a dirigirse a alguien, independientemente de su contenido, que no haya salido aún del ámbito de las autoridades públicas, tal como se definen en el artículo 2, apartado 2, de la Directiva 2003/4, en el momento en que la autoridad competente ha de pronunciarse sobre la solicitud que se le ha presentado.

²⁶ Punto 26 de las presentes conclusiones.

²⁷ Véase, en este sentido, en relación con la interpretación del artículo 2, apartado 2, párrafo segundo, primera frase, de la Directiva 2003/4 y el concepto de «órgano legislativo», la sentencia de 14 de febrero de 2012, Flachglas Torgau (C-204/09, EU:C:2012:71), apartado 50.

²⁸ Véase, en este sentido, la sentencia de 21 de julio de 2011, Suecia/MyTravel y Comisión (C-506/08 P, EU:C:2011:496), apartado 93.

²⁹ Véase, en este sentido, la sentencia de 16 de diciembre de 2010, Stichting Natuur en Milieu y otros (C-266/09, EU:C:2010:779), apartado 34.

B. Cuestiones prejudiciales segunda y tercera

46. Mediante su segunda cuestión prejudicial, el órgano jurisdiccional remitente se pregunta si la protección de las «comunicaciones internas» prevista en el artículo 4, apartado 1, letra e), de la Directiva 2003/4 es ilimitada en el tiempo. En caso de respuesta negativa a esta cuestión, el órgano jurisdiccional remitente desea saber, mediante su tercera cuestión prejudicial, si la protección de las «comunicaciones internas» solo es válida hasta que la autoridad a la que se formula una solicitud de información haya adoptado una decisión o haya concluido otro procedimiento administrativo pertinente.

47. Por razones relativas al tenor, al contexto y al objetivo de esta disposición, que expondré a continuación, considero, en conclusión, que la respuesta a la segunda cuestión prejudicial ha de ser afirmativa.

48. En primer lugar, procede señalar que el tenor literal del artículo 4, apartado 1, letra e), de la Directiva 2003/4 no contiene información alguna sobre la cuestión específica de su aplicación temporal. Por el contrario, la excepción prevista en el artículo 4, apartado 1, letra d), de la Directiva 2003/4 está claramente limitada en el tiempo, puesto que se refiere a los «elementos en curso de elaboración o a documentos o datos inconclusos». No obstante, como hemos visto anteriormente, la decisión de establecer una distinción entre estas dos excepciones resulta de una voluntad clara del legislador de la Unión.³⁰

49. En segundo lugar, si bien el artículo 4 del Reglamento n.º 1049/2001 es más preciso en lo que respecta a la aplicación temporal de la excepción relativa a los «documentos que contengan opiniones para uso interno», el Tribunal de Justicia ha declarado, no obstante, que «la mera posibilidad de invocar la excepción de que se trata para denegar el acceso a documentos que contengan opiniones para uso interno en el marco de deliberaciones o consultas previas en el seno de la institución de que se trate [—a saber, el Parlamento Europeo, el Consejo o la Comisión—] no resulta en modo alguno afectada por la circunstancia de que la decisión haya sido adoptada. Sin embargo, ello no significa que la apreciación que la institución está obligada a llevar a cabo para determinar si la divulgación de uno de esos documentos puede o no perjudicar gravemente su proceso de toma de decisiones no deba tener en cuenta la circunstancia de que ha concluido el procedimiento administrativo al que se refieren dichos documentos».³¹

50. Esta falta de carácter automático tiene aún más importancia para la aplicación de la excepción prevista en el artículo 4, apartado 1, letra e), de la Directiva 2003/4, puesto que, contrariamente a la excepción prevista en el artículo 4, apartado 1, letra d), una comunicación interna no se produce necesariamente en el marco de un proceso que conduce a la adopción de un acto jurídico. No obstante, la necesidad de proteger la libertad de pensamiento de los autores de la comunicación en cuestión y la posibilidad de intercambiar opiniones libremente —que constituye el objetivo de la excepción en cuestión—³² puede seguir siendo pertinente cuando se presente la solicitud de acceso.

51. Así pues, parece que es al ejercitar esta obligación específica de ponderación de intereses —que el legislador destacó expresamente en el artículo 4, apartado 1, letra e), de la Directiva 2003/4, además de en la norma general establecida en el artículo 4, apartado 2, párrafo segundo, segunda frase— cuando la autoridad pública está en mejores condiciones para apreciar la necesidad de mantener una comunicación en el ámbito interno, tanto si se emitió varios años antes como si no. Como se ha indicado anteriormente, el recurso al artículo 4, apartado 1, letra e), de la Directiva 2003/4 no es, en ningún momento, absoluto.³³ La autoridad pública está siempre obligada a ponderar el interés público

³⁰ Punto 24 de las presentes conclusiones.

³¹ Sentencia de 21 de julio de 2011, Suecia/MyTravel y Comisión (C-506/08 P, EU:C:2011:496), apartado 81.

³² Punto 26 de las presentes conclusiones.

³³ Punto 29 de las presentes conclusiones.

atendido por la divulgación con el interés atendido por la excepción, teniendo en cuenta los motivos concretos invocados para justificar la denegación de la divulgación.³⁴ A este respecto, el transcurso del tiempo y la medida en que una decisión haya sido adoptada finalmente son, sin duda, factores muy importantes.

52. En estas circunstancias, considero que el ámbito de aplicación temporal de la excepción prevista en el artículo 4, apartado 1, letra e), de la Directiva 2003/4 es ilimitado. No obstante, el tiempo transcurrido puede constituir un elemento que indique que la comunicación interna solicitada debe divulgarse y debe, por tanto, incluirse en la ponderación impuesta por el artículo 4, apartado 1, letra e), y por el artículo 4, apartado 2, párrafo segundo, de la Directiva 2003/4.

VI. Conclusión

53. En consecuencia, propongo al Tribunal de Justicia que responda en los siguientes términos a las cuestiones prejudiciales planteadas por el Bundesverwaltungsgericht (Tribunal Supremo de lo Contencioso-Administrativo, Alemania):

- 1) El artículo 4, apartado 1, letra e), de la Directiva 2003/4/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 28 de enero de 2003, relativa al acceso del público a la información medioambiental y por la que se deroga la Directiva 90/313/CEE del Consejo, debe interpretarse en el sentido de que está comprendido en el concepto de «comunicaciones internas» todo documento destinado a dirigirse a alguien, con independencia de su contenido, que no haya salido aún del ámbito de una autoridad pública en el sentido del artículo 2, apartado 2, de la Directiva 2003/4, en el momento en que la autoridad competente haya de pronunciarse sobre la solicitud que se le ha presentado.
- 2) El ámbito de aplicación temporal de la excepción prevista en el artículo 4, apartado 1, letra e), de la Directiva 2003/4 es ilimitado. No obstante, el tiempo transcurrido puede constituir un elemento que indique que la comunicación interna solicitada debe divulgarse y debe, por tanto, incluirse en la ponderación impuesta por el artículo 4, apartado 1, letra e), y por el artículo 4, apartado 2, párrafo segundo, de la Directiva 2003/4.

³⁴ Véase, en este sentido, la sentencia de 16 de diciembre de 2010, Stichting Natuur en Milieu y otros (C-266/09, EU:C:2010:779), apartado 52.