



Recopilación de la Jurisprudencia

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Cuarta)

de 7 de marzo de 2024*

«Procedimiento prejudicial — Medio ambiente — Convenio de Aarhus — Directiva 2003/4/CE — Derecho de acceso a la información medioambiental — Excepciones — Datos relativos a la ubicación de las parcelas permanentes de muestreo utilizadas para elaborar un inventario forestal»

En el asunto C-234/22,

que tiene por objeto una petición de decisión prejudicial planteada, con arreglo al artículo 267 TFUE, por el Tallinna Halduskohus (Tribunal de lo Contencioso-Administrativo de Tallin, Estonia), mediante resolución de 4 de abril de 2022, recibida en el Tribunal de Justicia el 4 de abril de 2022, en el procedimiento entre

Roheline Kogukond MTÜ,

Eesti Metsa Abiks MTÜ,

Päästame Eesti Metsad MTÜ,

Sihtasutus Keskkonnateabe Ühendus

y

Keskkonnaagentuur,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Cuarta),

integrado por el Sr. C. Lycourgos, Presidente de Sala, y la Sra. O. Spineanu-Matei, los Sres. J.-C. Bonichot (Ponente) y S. Rodin y la Sra. L. S. Rossi, Jueces;

Abogada General: Sra. J. Kokott;

Secretario: Sr. A. Calot Escobar;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos;

* Lengua de procedimiento: estonio.

consideradas las observaciones presentadas:

- en nombre de Roheline Kogukond MTÜ, Eesti Metsa Abiks MTÜ, Päästame Eesti Metsad MTÜ y Sihtasutus Keskkonnateabe Ühendus, por el Sr. I. Kukk y la Sra. K. Marosov, vandeadvokaadid;
- en nombre de la Keskkonnaagentuur, por el Sr. M. Triipan, vandeadvokaat;
- en nombre del Gobierno estonio, por la Sra. M. Kriisa, en calidad de agente;
- en nombre de la Comisión Europea, por el Sr. G. Gattinara y la Sra. E. Randvere, en calidad de agentes;

oídas las conclusiones de la Abogada General, presentadas en audiencia pública el 14 de septiembre de 2023;

dicta la siguiente

Sentencia

- 1 La petición de decisión prejudicial tiene por objeto la interpretación del artículo 2, punto 1, letras a) y b), del artículo 4, apartados 1, párrafo primero, letra d), y 2, párrafo primero, letras a), b) y h), y del artículo 8 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 (DO 2003, L 41, p. 26).
- 2 Esta petición se ha presentado en el contexto de un litigio entre Roheline Kogukond MTÜ, Eesti Metsa Abiks MTÜ, Päästame Eesti Metsad MTÜ y Sihtasutus Keskkonnateabe Ühendus, por una parte, y la Keskkonnaagentuur (Agencia de Medio Ambiente, Estonia), por otra, en relación con la negativa de esta a estimar la solicitud de acceso de aquellas a determinados datos utilizados para la elaboración del inventario forestal estadístico nacional.

Marco jurídico

Derecho internacional

- 3 El Convenio 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, firmado en Aarhus el 25 de junio de 1998 y aprobado en nombre de la Comunidad Europea mediante la Decisión 2005/370/CE del Consejo, de 17 de febrero de 2005 (DO 2005, L 124, p. 1) (en lo sucesivo, «Convenio de Aarhus»), dispone en su artículo 4:

«1. Cada Parte procurará que, sin perjuicio de lo expresado en los apartados siguientes del presente artículo, las autoridades públicas pongan a disposición del público, en el marco de su legislación nacional, las informaciones sobre el medio ambiente que les soliciten, en particular, si se hace tal petición y sin perjuicio de lo dispuesto en la letra b) más abajo, copias de los documentos en que las informaciones se encuentren efectivamente consignadas, independientemente de que estos documentos incluyan o no otras informaciones:

[...]

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;

b) las relaciones internacionales, la defensa nacional o la seguridad pública;

[...]

h) el medio ambiente a que se refieren las informaciones, como los lugares de reproducción de especies raras.

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.

[...]»

Derecho de la Unión

4 Los considerandos 16, 20 y 21 de la Directiva 2003/4 tienen el siguiente tenor:

«(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.

[...]

- (20) Las autoridades públicas deben intentar garantizar que la información medioambiental sea comprensible, precisa y susceptible de comparación cuando esta sea recogida por dichas autoridades o en su nombre. El procedimiento empleado en la recogida de datos debe darse a conocer, a petición del interesado, ya que constituye un factor importante a la hora de evaluar la calidad de la información facilitada.
- (21) Con el fin de concienciar aún más al público sobre las cuestiones medioambientales y de mejorar la protección del medio ambiente, las autoridades públicas deben, si procede, poner a disposición y difundir información sobre el medio ambiente en el ámbito de sus funciones, en particular por medio de la tecnología de telecomunicación informática y/o electrónica, siempre que esté disponible.»

5 A tenor del artículo 1 de dicha Directiva:

«Los objetivos de la presente Directiva son:

- a) garantizar el derecho de acceso a la información medioambiental que obre en poder de las autoridades públicas o de otras entidades en su nombre, y establecer las normas y condiciones básicas, así como modalidades prácticas, del ejercicio del mismo, y
- b) garantizar que, de oficio, la información medioambiental se difunda y se ponga a disposición del público paulatinamente con objeto de lograr una difusión y puesta a disposición del público lo más amplia y sistemática posible de dicha información. Para este fin, deberá fomentarse, en particular, el uso de la tecnología de telecomunicación y/o electrónica, siempre que pueda disponerse de la misma.»

6 El artículo 2 de la citada Directiva, que lleva por título «Definiciones», establece:

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

- 1) *Información medioambiental*: toda información en forma escrita, visual, sonora, electrónica o en cualquier otra forma material sobre:
- a) la situación de elementos del medio ambiente, como el aire y la atmósfera, el agua, el suelo, la tierra, los paisajes y espacios naturales, incluidos los humedales y las zonas marinas y costeras, la diversidad biológica y sus componentes, incluidos los organismos modificados genéticamente, y la interacción entre estos elementos;
- b) factores como sustancias, energía, ruido, radiaciones o residuos, incluidos los residuos radiactivos, emisiones, vertidos y otras liberaciones en el medio ambiente, que afecten o puedan afectar a los elementos del medio ambiente citados en la letra a);

[...]

7 El artículo 4 de la misma Directiva, titulado «Excepciones», está redactado en los términos siguientes:

«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,

[...]

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;
- b) las relaciones internacionales, la defensa nacional o la seguridad pública;

[...]

h) la protección del medio ambiente al que se refiere la información, como por ejemplo la localización de especies raras.

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.

[...]»

8 A tenor del artículo 8 de la Directiva 2003/4, titulado «Calidad de la información medioambiental»:

«1. Los Estados miembros velarán por que, en la medida en que esté en su poder, toda información recogida por ellos o en su nombre esté actualizada y sea precisa y susceptible de comparación.

2. Previa petición, las autoridades públicas deberán responder a las solicitudes de información mencionada en la letra b) del apartado 1 del artículo 2, informando al solicitante sobre el lugar donde se puede encontrar información, siempre y cuando esta esté disponible, sobre el método de medición, incluido el método de análisis, de muestreo y de tratamiento previo de las muestras, utilizado para la obtención de la información, o haciendo referencia al procedimiento normalizado empleado.»

Derecho estonio

9 El artículo 34, apartado 1, de la riikliku statistika seadus (Ley sobre las Estadísticas Nacionales), de 10 de junio de 2010, establece que los datos que permitan la identificación directa o indirecta de una unidad estadística y, de este modo, la divulgación de datos personales son datos confidenciales.

- 10 El artículo 35, apartados 1, puntos 3 y 19, y 2, punto 2, de la avaliku teabe seadus (Ley de Información Pública), de 15 de noviembre de 2000, dispone:
- «(1) El poseedor de la información deberá reconocer como información reservada para uso interno:
- [...]
- 3) la información cuya divulgación pueda afectar negativamente a las relaciones internacionales;
- [...]
- 19) tras informaciones previstas en la Ley.
- (2) La persona que encabeza una autoridad pública o una entidad territorial, o una persona jurídica de Derecho público, podrá calificar de información para uso interno:
- [...]
- 2) un proyecto de documento y los documentos adjuntos antes de su adopción o firma».
- 11 La Directiva 2003/4 fue transpuesta al Derecho estonio mediante la keskkonnaseadustiku üldosa seadus (Código de Medio Ambiente, Parte General), de 16 de febrero de 2011.

Litigio principal y cuestiones prejudiciales

- 12 Las demandantes en el litigio principal, que son cuatro asociaciones sin ánimo de lucro que actúan en el ámbito de la protección del medio ambiente en Estonia, solicitaron a la Agencia de Medio Ambiente que les comunicara los datos relativos a las parcelas permanentes de muestreo utilizadas para elaborar el inventario forestal estadístico nacional, incluidas sus coordenadas de ubicación, alegando, en esencia, que, sin estas, las medidas realizadas a partir de dichas parcelas de muestreo no podrían interpretarse correctamente ni permitir extraer ninguna conclusión en cuanto a la situación de los bosques.
- 13 La Agencia de Medio Ambiente estimó parcialmente esta solicitud, pero no comunicó a las asociaciones demandantes en el litigio principal los datos de ubicación de las parcelas permanentes de muestreo, dado que esos datos, a su juicio, estaban sujetos a restricciones de acceso en virtud del artículo 34, apartado 1, de la Ley sobre las Estadísticas Nacionales y del artículo 35, apartados 1, punto 3, y 2, punto 2, de la Ley de Información Pública. Confirmó la negativa a divulgar dichos datos de ubicación después de que la Andmekaitseinspektsioon (Autoridad Competente en materia de Protección de Datos, Estonia) le requiriese, el 7 de diciembre de 2020, volver a examinar dicha solicitud y permitir a las demandantes en el litigio principal acceder a la información solicitada.
- 14 El 19 de abril de 2021, las demandantes en el litigio principal interpusieron un recurso contra la negativa de la Agencia de Medio Ambiente a divulgar los datos de ubicación controvertidos ante el Tallinna Halduskohus (Tribunal de lo Contencioso-Administrativo de Tallin, Estonia), órgano jurisdiccional remitente, para que se ordenara a dicha Agencia que les comunicara esos datos.

- 15 El órgano jurisdiccional remitente indica que, por una parte, la Agencia de Medio Ambiente sostiene que la divulgación de los referidos datos afectaría a la fiabilidad del inventario forestal estadístico nacional y perjudicaría, por consiguiente, la capacidad de la República de Estonia para presentar estadísticas fiables y reconocidas a nivel internacional. Por otra parte, las demandantes en el litigio principal invocan la imposibilidad de asegurarse de la fiabilidad de esas estadísticas si no se publican tales datos. Dicho órgano jurisdiccional señala que el acceso a la información medioambiental está regulado por la Directiva 2003/4 y por el Convenio de Aarhus, que tiene fuerza vinculante, de modo que es necesaria una interpretación del Derecho de la Unión para resolver el recurso del que conoce.
- 16 En estas circunstancias, el Tallinna Halduskohus (Tribunal de lo Contencioso-Administrativo de Tallin) decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia las siguientes cuestiones prejudiciales:
- «1) ¿Deben calificarse de información medioambiental en el sentido del artículo 2, punto 1, letras a) o b), de la [Directiva 2003/4] datos como los relativos a la ubicación de las parcelas permanentes de muestreo del inventario forestal estadístico objeto del procedimiento principal?
- 2) En caso de que se trate de información medioambiental en virtud de la respuesta dada a la primera cuestión:
- a) ¿Debe interpretarse el artículo 4, apartado 1, [párrafo primero], letra d), de la [Directiva 2003/4] en el sentido de que el material en curso de elaboración o los documentos o datos inconclusos comprenden también los datos relativos a la ubicación de las parcelas permanentes de muestreo del inventario forestal estadístico?
- b) ¿Debe interpretarse el artículo 4, apartado 2, [párrafo primero], letra a), de la [Directiva 2003/4] en el sentido de que se cumple el requisito establecido en dicha disposición (que la confidencialidad de que se trate esté dispuesta por la ley) cuando la exigencia de confidencialidad no está dispuesta por la ley para un determinado tipo de información, sino que se deduce interpretativamente de una disposición contenida en un acto jurídico de carácter general, como la Ley de Información Pública o la Ley sobre las Estadísticas Nacionales?
- c) ¿Para que sea de aplicación el artículo 4, apartado 2, [párrafo primero], letra b), de la [Directiva 2003/4] es preciso tener constancia de efectos negativos reales sobre las relaciones internacionales del Estado que puedan derivar de la revelación de la información solicitada, o basta con que se constate el riesgo de que se produzcan tales efectos?
- d) ¿El motivo [de denegación] “protección del medio ambiente” establecido en el artículo 4, apartado 2, [párrafo primero], letra h), de la [Directiva 2003/4] justifica una restricción en el acceso a la información medioambiental para garantizar la fiabilidad de las estadísticas nacionales?
- 3) Si, de conformidad con la respuesta dada a la primera cuestión, datos como los relativos a la ubicación de las parcelas permanentes de muestreo del inventario forestal estadístico objeto del procedimiento principal no constituyen información medioambiental, ¿debe considerarse que una solicitud de información referida a tales datos constituye una solicitud de acceso a la información mencionada en el artículo 2, [punto] 1, letra b), de la Directiva 2003/4, que se ha de tramitar con arreglo al artículo 8, apartado 2, [de la Directiva 2003/4]?

- 4) En caso de respuesta afirmativa a la tercera cuestión, ¿deben considerarse datos como los relativos a la ubicación de las parcelas permanentes de muestreo del inventario forestal estadístico objeto del procedimiento principal información sobre el método de análisis, de muestreo y de tratamiento previo de las muestras utilizado para la obtención de la información en el sentido del artículo 8, apartado 2, de la [Directiva 2003/4]?
- 5) a) En caso de respuesta afirmativa a la cuarta cuestión, ¿puede restringirse por algún motivo importante que se deduzca del Derecho nacional el acceso a tal información derivado del artículo 8, apartado 2, de la [Directiva 2003/4]?
- b) ¿Puede mitigarse la negativa a facilitar la información en virtud del artículo 8, apartado 2, de la [Directiva 2003/4] con otras medidas, como, por ejemplo, medidas mediante las cuales se permita acceder a la información solicitada a organismos de investigación y desarrollo o a [la Riigikontroll (Tribunal de Cuentas, Estonia)] a efectos de control?
- 6) ¿Puede justificarse la negativa a facilitar datos como los relativos a la ubicación de las parcelas permanentes de muestreo del inventario forestal estadístico objeto del procedimiento principal con el objetivo de garantizar la calidad de la información medioambiental en el sentido del artículo 8, apartado 1, de la [Directiva 2003/4]?
- 7) ¿Se deduce del considerando 21 de la [Directiva 2003/4] una base jurídica para la divulgación de los datos relativos a la ubicación de las parcelas permanentes de muestreo del inventario forestal estadístico?»

Sobre las cuestiones prejudiciales

Primera cuestión prejudicial

- 17 Mediante su primera cuestión prejudicial, el órgano jurisdiccional remitente pregunta, en esencia, al Tribunal de Justicia si el artículo 2, punto 1, letras a) o b), de la Directiva 2003/4 debe interpretarse en el sentido de que las coordenadas de ubicación de las parcelas permanentes de muestreo utilizadas para elaborar un inventario forestal estadístico nacional constituyen información medioambiental en el sentido de una u otra de estas disposiciones.
- 18 A tenor del artículo 2, punto 1, letra a), de la Directiva 2003/4, constituye información medioambiental toda la información relativa a «la situación [...] del medio ambiente, como el aire y la atmósfera, el agua, el suelo, la tierra, los paisajes y espacios naturales, [...] la diversidad biológica y sus componentes [...] y la interacción entre estos elementos».
- 19 De la resolución de remisión se desprende que las parcelas permanentes de muestreo, cuyas coordenadas de ubicación solicitan las demandantes en el litigio principal, son unidades de muestreo que sirven para recopilar periódicamente datos para elaborar, por extrapolación, informes estadísticos sobre las masas forestales en Estonia, así como sobre el uso del suelo y su evolución. Estas parcelas de muestreo se sitúan en los laterales de parcelas cuadradas de una superficie de 64 hectáreas, elegidas por su representatividad de la situación de los bosques y de los suelos.
- 20 Como han indicado las partes interesadas que han presentado observaciones en el presente procedimiento, hay que señalar que los datos recopilados a partir de las parcelas permanentes de muestreo constituyen información medioambiental en el sentido del artículo 2, punto 1, letra a),

de la Directiva 2003/4, en la medida en que se refieren a la situación del medio ambiente y, más concretamente, al estado del suelo, de los espacios naturales y de la diversidad biológica, en el sentido de dicha disposición.

- 21 Contrariamente a lo que sostienen el Gobierno estonio y la Agencia de Medio Ambiente, lo mismo sucede con las coordenadas de ubicación de estas parcelas permanentes de muestreo, que son indispensables para interpretar los datos recogidos a partir de esas parcelas de muestreo y son, por consiguiente, indisociables de estos.
- 22 En cambio, dado que esas coordenadas de ubicación constituyen información medioambiental en el sentido del artículo 2, punto 1, letra a), de la Directiva 2003/4, no pueden considerarse también comprendidas en el ámbito de aplicación del artículo 2, punto 1, letra b), de dicha Directiva, que se refiere a los factores que afecten o puedan afectar a los elementos del medio ambiente mencionados en ese artículo 2, punto 1, letra a), ya que ambas disposiciones se excluyen mutuamente.
- 23 De lo anterior resulta que procede responder a la primera cuestión prejudicial que el artículo 2, punto 1, letra a), de la Directiva 2003/4 debe interpretarse en el sentido de que las coordenadas de ubicación de las parcelas permanentes de muestreo utilizadas para recopilar periódicamente datos con el fin de elaborar un inventario forestal estadístico nacional constituyen, junto con los datos recogidos a partir de esas parcelas de muestreo, de los que son indisociables, información medioambiental en el sentido de dicha disposición.

Segunda cuestión prejudicial

- 24 Mediante su segunda cuestión prejudicial, el órgano jurisdiccional remitente pregunta, en esencia, al Tribunal de Justicia si el artículo 4, apartados 1, párrafo primero, letra d), y 2, párrafo primero, letras a), b) y h), de la Directiva 2003/4 deben interpretarse en el sentido de que una autoridad administrativa puede, sobre la base de una u otra de las excepciones previstas en dicha disposición, negarse a divulgar al público las coordenadas de ubicación de parcelas permanentes de muestreo utilizadas para elaborar un inventario forestal estadístico nacional.
- 25 La Comisión Europea sostiene que las preguntas formuladas en el marco de la segunda cuestión prejudicial son inadmisibles, en la medida en que se refieren a la interpretación de las excepciones previstas en el artículo 4, apartado 2, párrafo primero, letras a) y b), de la Directiva 2003/4, relativas a la información medioambiental cuya revelación pueda afectar de manera negativa, respectivamente, a la confidencialidad de los procedimientos de las autoridades públicas y a las relaciones internacionales de los Estados miembros.
- 26 Según reiterada jurisprudencia, las peticiones de decisión prejudicial dirigidas al Tribunal de Justicia gozan de una presunción de pertinencia. El Tribunal de Justicia solo puede abstenerse de pronunciarse sobre una cuestión prejudicial planteada por un órgano jurisdiccional nacional cuando resulte evidente que la interpretación del Derecho de la Unión solicitada no guarda relación alguna ni con la realidad ni con el objeto del litigio principal, cuando el problema sea de naturaleza hipotética o cuando el Tribunal de Justicia no disponga de los elementos de hecho y de Derecho necesarios para dar una respuesta útil a las cuestiones que se le hayan planteado (véase, en este sentido, la sentencia de 24 de julio de 2023, Lin, C-107/23 PPU, EU:C:2023:606, apartado 62 y jurisprudencia citada).

- 27 Asimismo, es preciso recordar que, cuando no resulta evidente que la interpretación de una disposición del Derecho de la Unión no guarda relación alguna con la realidad o el objeto del litigio principal, la objeción basada en que dicha disposición no es aplicable al asunto principal no afecta a la admisibilidad de la petición de decisión prejudicial, sino que se refiere al fondo de las cuestiones planteadas (véase, en este sentido, la sentencia de 21 de diciembre de 2023, BMW Bank y otros, C-38/21, C-47/21 y C-232/21, EU:C:2023:1014, apartado 114 y jurisprudencia citada).
- 28 De la petición de decisión prejudicial se desprende que el litigio principal versa sobre la denegación de acceso —opuesta a varias asociaciones que actúan en el ámbito de la protección del medio ambiente— a las coordenadas de ubicación de las parcelas permanentes de muestreo utilizadas para recopilar datos para la elaboración de un inventario forestal estadístico nacional en Estonia, y que en el presente litigio se debate, en particular, el alcance de varias de las excepciones al derecho de acceso a la información medioambiental previsto por la Directiva 2003/4.
- 29 En este contexto, el hecho de que las coordenadas de ubicación cuya comunicación es objeto del litigio principal no estén manifiestamente comprendidas, según la Comisión, en las excepciones previstas en el artículo 4, apartado 2, párrafo primero, letras a) y b), de la Directiva 2003/4 no desvirtúa la presunción de pertinencia de que goza la cuestión planteada, sino que se refiere al análisis del fundamento de los argumentos expuestos.
- 30 De ello se deduce que la segunda cuestión prejudicial es admisible en su totalidad.
- 31 Por lo que respecta a la respuesta que ha de darse a esta cuestión prejudicial, procede recordar con carácter preliminar que, al adoptar la Directiva 2003/4, el legislador pretendía asegurar la compatibilidad del Derecho de la Unión con el Convenio de Aarhus, estableciendo un régimen general que garantice que todo solicitante, en el sentido del artículo 2, punto 5, de esta Directiva, tenga derecho de acceso a la información medioambiental que obre en poder de las autoridades públicas o de otras entidades en su nombre, sin que dicho solicitante esté obligado a invocar un interés determinado [véanse, en este sentido, las sentencias de 14 de febrero de 2012, Flachglas Torgau, C-204/09, EU:C:2012:71, apartado 31, y de 20 de enero de 2021, Land Baden-Württemberg (Comunicaciones internas), C-619/19, EU:C:2021:35, apartado 28].
- 32 El artículo 1 de la Directiva 2003/4 precisa, en concreto, que pretende garantizar el derecho de acceso a la información medioambiental que obre en poder de las autoridades públicas y que esta información, de oficio, se difunda y se ponga a disposición del público paulatinamente (sentencia de 14 de febrero de 2012, Flachglas Torgau, C-204/09, EU:C:2012:71, apartado 39).
- 33 No obstante, el legislador de la Unión previó que los Estados miembros pueden establecer excepciones al derecho de acceso a la información medioambiental en los casos taxativamente enumerados en el artículo 4 de dicha Directiva, como pone de manifiesto el considerando 16 de esta. En la medida en que el Derecho nacional haya adoptado efectivamente dichas excepciones, las autoridades públicas podrán invocarlas para denegar el acceso a parte de esa información [véase, en este sentido, la sentencia de 20 de enero de 2021, Land Baden-Württemberg (Comunicaciones internas), C-619/19, EU:C:2021:35, apartado 31].
- 34 Como se desprende del sistema de la Directiva 2003/4, en particular de su artículo 4, apartado 2, párrafo segundo, el derecho a la información significa que la divulgación de la información debe ser la norma general y que solo debe permitirse que las autoridades públicas denieguen una solicitud de información medioambiental en casos concretos claramente definidos. Por tanto, los

motivos de denegación deben interpretarse de modo restrictivo y el interés público atendido por la divulgación debe ponderarse, en cada caso concreto, con el interés atendido por la denegación de la divulgación, salvo en las situaciones previstas en el artículo 4, apartado 2, párrafo segundo, tercera frase, de la Directiva 2003/4, relativo a la información sobre emisiones en el medio ambiente [véase, en este sentido, la sentencia de 20 de enero de 2021, Land Baden-Württemberg (Comunicaciones internas), C-619/19, EU:C:2021:35, apartado 33 y jurisprudencia citada].

- 35 La aplicación de las excepciones previstas en el artículo 4, apartados 1 y 2, de la Directiva 2003/4 supone, por lo demás, que la divulgación al público de la información solicitada pueda menoscabar concreta y efectivamente los intereses protegidos por dicha Directiva, debiendo el riesgo de tal perjuicio ser razonablemente previsible y no meramente hipotético [véase, en este sentido, la sentencia de 20 de enero de 2021, Land Baden-Württemberg (Comunicaciones internas), C-619/19, EU:C:2021:35, apartado 69].
- 36 Procede responder a la cuestión prejudicial planteada, dividida en cuatro subcuestiones, a la luz de estas consideraciones.
- 37 El órgano jurisdiccional remitente se pregunta, en primer lugar, si la divulgación de las coordenadas de ubicación de las parcelas permanentes de muestreo utilizadas para recopilar periódicamente datos para la elaboración de un inventario forestal estadístico nacional puede denegarse sobre la base del artículo 4, apartado 1, párrafo primero, letra d), de la Directiva 2003/4, que permite a los Estados miembros denegar una solicitud de información medioambiental relativa a material en curso de elaboración o a documentos o datos inconclusos.
- 38 Aunque los conceptos de «material en curso de elaboración» y «documentos o datos inconclusos» no se definen en esta Directiva, de las explicaciones sobre el artículo 4 de la propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa al acceso del público a la información medioambiental presentada por la Comisión el 29 de junio de 2000 [COM(2000) 402 final], (DO 2000, C 337 E, p. 156) se desprende que esta excepción tiene por objeto responder a la necesidad de las autoridades públicas de disponer de un espacio protegido para proseguir reflexiones y llevar a cabo debates internos [véase, en este sentido, la sentencia de 20 de enero de 2021, Land Baden-Württemberg (Comunicaciones internas), C-619/19, EU:C:2021:35, apartado 44]. Por otra parte, el Tribunal de Justicia ha declarado que, a diferencia del motivo de denegación de acceso previsto en el artículo 4, apartado 1, párrafo primero, letra e), de la Directiva 2003/4, relativo a las comunicaciones internas, el previsto en el artículo 4, apartado 1, párrafo primero, letra d), de dicha Directiva se refiere a la elaboración o a la redacción de documentos y tiene, por tanto, carácter temporal [véase, en este sentido, la sentencia de 20 de enero de 2021, Land Baden-Württemberg (Comunicaciones internas), C-619/19, EU:C:2021:35, apartado 56].
- 39 Esta interpretación se ve corroborada por la del artículo 4, apartado 3, letra c), del Convenio de Aarhus, que establece una excepción al derecho de acceso a la información sobre el medio ambiente en relación con documentos que estén elaborándose, y por las explicaciones que figuran en el documento titulado «El Convenio de Aarhus, Guía de aplicación» (segunda edición, 2014), publicado por la Comisión Económica para Europa de la Organización de las Naciones Unidas, que, aunque carece de valor normativo, forma parte de los elementos que pueden guiar la interpretación de dicho Convenio (véase, en este sentido, la sentencia de 16 de febrero de 2012, Solvay y otros, C-182/10, EU:C:2012:82, apartado 27).

- 40 Pues bien, las coordenadas de ubicación de las parcelas permanentes de muestreo utilizadas para recopilar datos con el fin de elaborar un inventario forestal estadístico nacional no pueden considerarse material en curso de elaboración ni documentos o datos inconclusos cuando se refieren al estado de los bosques en una fecha determinada.
- 41 La circunstancia de que, para medir la evolución del estado de los recursos forestales y del suelo, estas parcelas de muestreo se utilicen para la elaboración de inventarios forestales estadísticos sucesivos o para otros informes no desvirtúa esta conclusión. La interpretación contraria equivaldría a permitir la aplicación sin limitación temporal de la excepción prevista en el artículo 4, apartado 1, párrafo primero, letra d), de la Directiva 2003/4, mientras que esta tiene, como se ha recordado anteriormente, carácter temporal.
- 42 Por lo que respecta, en segundo lugar, al motivo de denegación de acceso relativo a la preservación de la confidencialidad de los procedimientos de las autoridades públicas, previsto en el artículo 4, apartado 2, párrafo primero, letra a), de la Directiva 2003/4, el órgano jurisdiccional remitente pregunta si se cumple el requisito de que dicha confidencialidad esté dispuesta por la ley cuando la confidencialidad no resulte de disposiciones específicas, sino de un acto de carácter general, como una ley sobre información pública o una ley de estadísticas.
- 43 De la petición de decisión prejudicial se desprende que, de este modo, dicho órgano jurisdiccional parte de la premisa de que ese motivo de denegación podría aplicarse a información como las coordenadas de ubicación de las parcelas permanentes de muestreo utilizadas para recopilar datos con el fin de elaborar un inventario forestal estadístico nacional.
- 44 Pues bien, a este respecto, procede recordar que el término «procedimientos» empleado en el artículo 4, apartado 2, párrafo primero, letra a), de la Directiva 2003/4 remite a las etapas finales de los procesos de toma de decisiones por las autoridades públicas, claramente designadas como procedimientos en el Derecho nacional y cuya confidencialidad debe estar dispuesta por la ley (véanse, en este sentido, las sentencias de 14 de febrero de 2012, Flachglas Torgau, C-204/09, EU:C:2012:71, apartados 63 y 64, y de 23 de noviembre de 2023, Right to Know, C-84/22, EU:C:2023:910, apartado 43).
- 45 En el caso de autos, aunque se refieren a las parcelas de muestreo utilizadas para recopilar datos con el fin de elaborar un inventario forestal estadístico nacional y mantienen así un vínculo indirecto con la toma de decisiones públicas en materia medioambiental, las coordenadas de ubicación solicitadas por las demandantes en el litigio principal no guardan relación, como tales, con las etapas finales de los procesos de toma de decisiones en esta materia y, por tanto, con «procedimientos» en el sentido del artículo 4, apartado 2, párrafo primero, letra a), de la Directiva 2003/4.
- 46 De ello se deduce que una solicitud de acceso a tales coordenadas de ubicación no puede, en ningún caso, estar comprendida en el ámbito de aplicación de la excepción prevista en dicha disposición, sin que sea necesario examinar si la confidencialidad de tal información puede considerarse legalmente dispuesta, a efectos de tal excepción, cuando resulta de un texto de alcance general, como una ley sobre la información pública o una ley de estadísticas.
- 47 En tercer lugar, el órgano jurisdiccional remitente se pregunta sobre el alcance del artículo 4, apartado 2, párrafo primero, letra b), de la Directiva 2003/4, en virtud del cual los Estados miembros pueden denegar una solicitud de información medioambiental cuya revelación pueda afectar negativamente a las relaciones internacionales, la defensa nacional o la seguridad pública.

A este respecto, pregunta, en esencia, si el deterioro de la fiabilidad de los datos que sirven de base para elaborar tal inventario forestal, ocasionado por la divulgación de esa información, puede afectar negativamente a las relaciones internacionales de un Estado miembro, en el sentido de dicha disposición.

- 48 El artículo 4, apartado 2, párrafo primero, letra b), de la Directiva 2003/4 pretende garantizar la compatibilidad del Derecho de la Unión con el artículo 4, apartado 4, letra b), del Convenio de Aarhus, según el cual podrá quedar excluida del derecho de acceso a la información sobre el medio ambiente aquella cuya divulgación pudiera tener «efectos desfavorables» en las relaciones internacionales o en la defensa nacional o la seguridad pública del Estado parte interesado.
- 49 Ni de la redacción del artículo 4, apartado 2, párrafo primero, letra b), de la Directiva 2003/4 ni de la del artículo 4, apartado 4, letra b), del Convenio de Aarhus se desprende que la aplicación de esta excepción presuponga, en todos los casos, que la divulgación de información medioambiental sea, por sí misma, contraria a un compromiso internacional.
- 50 Como se ha recordado en los apartados 34 y 35 de la presente sentencia, la aplicación de esta excepción está supeditada, en cambio, a que se pondere el interés público que justifica la divulgación de la información medioambiental de que se trate con el interés atendido por la denegación de la divulgación de esta, así como a que se aprecie que tal divulgación puede perjudicar concreta y efectivamente los intereses protegidos por la Directiva 2003/4, debiendo el riesgo de tal perjuicio ser razonablemente previsible y no meramente hipotético.
- 51 Corresponde al órgano jurisdiccional remitente realizar estas apreciaciones en el caso de autos. En este contexto, le incumbe, en particular, comprobar si el eventual incumplimiento de los compromisos internacionales de la República de Estonia que resultaría de la divulgación de las coordenadas de ubicación de que se trata en el litigio principal tendría consecuencias desfavorables lo suficientemente concretas y previsibles como para perjudicar efectivamente sus intereses o la cooperación internacional en materia forestal, o si, como sugieren los elementos aportados al Tribunal de Justicia, tales consecuencias solo son, en el presente caso, hipotéticas.
- 52 En cuarto lugar, el órgano jurisdiccional remitente pregunta, en esencia, si la divulgación de las coordenadas de ubicación de las parcelas permanentes de muestreo puede estar comprendida en la excepción prevista en el artículo 4, apartado 2, párrafo primero, letra h), de la Directiva 2003/4, relativa al supuesto de que la divulgación de la información solicitada afecte negativamente a la protección del medio ambiente al que se refiere la información. Más concretamente, pregunta si el deterioro de la fiabilidad de los datos que sirven de base para la elaboración de tal inventario forestal, ocasionado por la divulgación de esas coordenadas, puede afectar negativamente a la protección del medio ambiente, en el sentido de dicha disposición.
- 53 De los propios términos del artículo 4, apartado 2, párrafo primero, letra h), de la Directiva 2003/4 se desprende que, al establecer esta excepción, el legislador de la Unión autorizó a los Estados miembros a abstenerse de divulgar información medioambiental cuya difusión pudiera suponer un riesgo para el medio ambiente, como los datos que permiten la localización de especies raras.
- 54 La misma facultad resulta del artículo 4, apartado 4, letra h), del Convenio de Aarhus, que prevé la posibilidad de que los Estados partes en dicho Convenio denieguen las solicitudes de información medioambiental cuya divulgación pueda tener efectos desfavorables para el medio ambiente al que se refieran, como los lugares de reproducción de especies raras.

- 55 En el presente asunto, el Gobierno estonio y la Agencia de Medio Ambiente alegan que la divulgación de las coordenadas de ubicación de las parcelas permanentes de muestreo podría perjudicar la representatividad y la fiabilidad del inventario forestal estadístico nacional y, por tanto, la calidad de la toma de decisiones públicas en materia medioambiental. En particular, esta divulgación abriría la vía, según ellos, a posibles manipulaciones de los datos estadísticos por parte de los distintos actores de la economía forestal, que podrían, por ejemplo, intervenir únicamente en parcelas distintas de aquellas a partir de las cuales se recopilan datos, contribuyendo así a dar una imagen falseada del estado de los bosques.
- 56 En la medida en que puede afectar negativamente a la calidad de la elaboración de un inventario forestal estadístico nacional y, por tanto, a la protección del medio ambiente al que se refiere la información solicitada, tal riesgo puede justificar la aplicación de la excepción prevista en el artículo 4, apartado 2, párrafo primero, letra h), de la Directiva 2003/4.
- 57 El hecho de que no se cuestione la localización de especies raras no desvirtúa esta conclusión, ya que el artículo 4, apartado 2, párrafo primero, letra h), de la Directiva 2003/4 se refiere, con carácter general, a todos los casos en los que la divulgación de información medioambiental puede afectar negativamente a la protección del medio ambiente y solo menciona a modo de ejemplo la protección de la localización de especies raras.
- 58 No obstante, procede recordar que, como todos los motivos de denegación de acceso enunciados en el artículo 4, apartados 1, párrafo primero, y 2, párrafo primero, de la Directiva 2003/4, a excepción del contemplado en el artículo 4, apartado 2, párrafo segundo, tercera frase, de esta Directiva, relativo a la información sobre emisiones en el medio ambiente, la aplicación de esta excepción está supeditada a la ponderación por las autoridades públicas, bajo el control judicial, del interés público atendido por la divulgación con el interés atendido por la denegación de la divulgación, así como a la apreciación de que tal divulgación puede perjudicar concreta y efectivamente los intereses protegidos por la citada Directiva, debiendo el riesgo de tal perjuicio ser razonablemente previsible y no meramente hipotético.
- 59 Habida cuenta del conjunto de consideraciones anteriores, procede responder a la segunda cuestión prejudicial que el artículo 4 de la Directiva 2003/4 debe interpretarse en el sentido de que:
- las coordenadas de ubicación de las parcelas permanentes de muestreo utilizadas para la recopilación periódica de datos con el fin de elaborar un inventario forestal estadístico nacional no constituyen material en curso de elaboración o documentos o datos inconclusos, a efectos de su apartado 1, párrafo primero, letra d), ni, en cualquier caso, información medioambiental cuya revelación pudiera afectar negativamente a la confidencialidad de los procedimientos de las autoridades públicas, a efectos de su apartado 2, párrafo primero, letra a);
 - el deterioro de la fiabilidad de los datos que sirven de base para la elaboración de tal inventario forestal, ocasionado por la revelación de esas coordenadas, puede afectar negativamente a las relaciones internacionales, en el sentido de su apartado 2, párrafo primero, letra b), o a la protección del medio ambiente al que se refiere la información solicitada, en el sentido de su apartado 2, párrafo primero, letra h), siempre que tales riesgos sean razonablemente previsibles y no meramente hipotéticos.

Sexta cuestión prejudicial

- 60 Mediante su sexta cuestión prejudicial, el órgano jurisdiccional remitente pregunta, en esencia, al Tribunal de Justicia si el artículo 8, apartado 1, de la Directiva 2003/4 debe interpretarse en el sentido de que una autoridad administrativa puede, sobre la base de dicha disposición, denegar la divulgación al público de las coordenadas de ubicación de las parcelas permanentes de muestreo utilizadas para la elaboración de un inventario forestal estadístico nacional.
- 61 En virtud del artículo 8, apartado 1, de la Directiva 2003/4, «los Estados miembros velarán por que, en la medida en que esté en su poder, toda información recogida por ellos o en su nombre esté actualizada y sea precisa y susceptible de comparación».
- 62 De sus propios términos se desprende que esta disposición establece únicamente un requisito de calidad de la información medioambiental. No puede, por sí sola, servir de fundamento a la denegación de una solicitud de información medioambiental, puesto que, como se ha indicado en el apartado 33 de la presente sentencia, las excepciones al derecho de acceso a tal información se enumeran taxativamente en el artículo 4 de esa Directiva.
- 63 Por lo tanto, el artículo 8, apartado 1, de la Directiva 2003/4 no especifica ningún motivo adicional para establecer una excepción al derecho de acceso a la información medioambiental respecto de los enunciados en el artículo 4 de dicha Directiva.
- 64 No obstante, corresponde a las autoridades públicas tener en cuenta la exigencia de calidad de la información medioambiental expuesta en el artículo 8, apartado 1, de la Directiva 2003/4 para determinar si la divulgación de información medioambiental puede afectar negativamente a alguno de los intereses mencionados en el artículo 4, apartado 2, de la Directiva 2003/4 y, más concretamente, a la protección del medio ambiente al que se refiere la información, en el sentido del artículo 4, apartado 2, párrafo primero, letra h), de dicha Directiva.
- 65 De lo anterior resulta que procede responder a la sexta cuestión prejudicial que el artículo 8, apartado 1, de la Directiva 2003/4 debe interpretarse en el sentido de que una autoridad administrativa no puede, basándose únicamente en esta disposición, denegar la divulgación al público de las coordenadas de ubicación de las parcelas permanentes de muestreo utilizadas para elaborar un inventario forestal estadístico nacional.

Cuestiones prejudiciales tercera a quinta

- 66 Mediante sus cuestiones prejudiciales tercera a quinta, que procede examinar conjuntamente, el órgano jurisdiccional remitente pregunta, en esencia, si, en caso de respuesta negativa a la primera cuestión prejudicial, las coordenadas de ubicación de las parcelas permanentes de muestreo utilizadas para elaborar un inventario forestal estadístico nacional forman parte de la información mencionada en el artículo 2, punto 1, letra b), de la Directiva 2003/4, cuyas solicitudes deben tramitarse de conformidad con el artículo 8, apartado 2, de la citada Directiva. En caso de respuesta afirmativa, dicho órgano jurisdiccional pregunta también al Tribunal de Justicia si tales datos constituyen información relativa al método de medición, en el sentido de ese artículo 8, apartado 2, así como, de ser así, si motivos importantes previstos por el Derecho nacional permiten excluirlos del acceso del público y si otras medidas, como su puesta a disposición de organismos de investigación y de control, pueden mitigar la negativa a comunicarlos.

67 De la respuesta a la primera cuestión prejudicial se desprende que las coordenadas de ubicación de las parcelas permanentes de muestreo utilizadas para recopilar datos con el fin de elaborar un inventario forestal estadístico nacional constituyen información medioambiental en el sentido del artículo 2, punto 1, letra a), de la Directiva 2003/4 y que no están comprendidas en el ámbito de aplicación del artículo 2, punto 1, letra b), de dicha Directiva, al que remite su artículo 8, apartado 2. Habida cuenta de esta respuesta, no procede responder a las cuestiones prejudiciales tercera a quinta.

Séptima cuestión prejudicial

68 Mediante su séptima y última cuestión prejudicial, el órgano jurisdiccional remitente pregunta, en esencia, al Tribunal de Justicia, si el considerando 21 de la Directiva 2003/4 puede servir de base jurídica autónoma para la comunicación al público de las coordenadas de ubicación de las parcelas permanentes de muestreo utilizadas para recopilar datos con el fin de elaborar un inventario forestal estadístico nacional.

69 A tenor del considerando 21 de la Directiva 2003/4, con el fin de concienciar sobre la protección del medio ambiente, «las autoridades públicas deben, si procede, poner a disposición y difundir información sobre el medio ambiente en el ámbito de sus funciones».

70 Toda vez que los considerandos de una directiva solo tienen valor interpretativo de las disposiciones de esta (véase, en este sentido, la sentencia de 19 de diciembre de 2019, Puppinck y otros/Comisión, C-418/18 P, EU:C:2019:1113, apartado 76), el considerando 21 de la Directiva 2003/4 no puede servir de fundamento jurídico autónomo a una obligación de acceso a la información medioambiental o de difusión al público de tal información distinta de las previstas en los artículos 3 y 7 de dicha Directiva.

71 De lo anterior resulta que procede responder a la séptima cuestión prejudicial que el considerando 21 de la Directiva 2003/4 no puede servir de base jurídica autónoma para la comunicación al público de la información de la ubicación de las parcelas permanentes de muestreo utilizadas para recopilar datos con el fin de elaborar un inventario forestal estadístico nacional.

Costas

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

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

1) El artículo 2, punto 1, letra a), 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

las coordenadas de ubicación de las parcelas permanentes de muestreo utilizadas para recopilar periódicamente datos con el fin de elaborar un inventario forestal estadístico

nacional constituyen, junto con los datos recogidos a partir de esas parcelas de muestreo, de los que son indisociables, información medioambiental en el sentido de dicha disposición.

2) El artículo 4 de la Directiva 2003/4

debe interpretarse en el sentido de que

- las coordenadas de ubicación de las parcelas permanentes de muestreo utilizadas para la recopilación periódica de datos con el fin de elaborar un inventario forestal estadístico nacional no constituyen material en curso de elaboración o documentos o datos inconclusos, a efectos de su apartado 1, párrafo primero, letra d), ni, en cualquier caso, información medioambiental cuya revelación pudiera afectar negativamente a la confidencialidad de los procedimientos de las autoridades públicas, a efectos de su apartado 2, párrafo primero, letra a);
- el deterioro de la fiabilidad de los datos que sirven de base para la elaboración de tal inventario forestal, ocasionado por la revelación de esa información, puede afectar negativamente a las relaciones internacionales, en el sentido del apartado 2, párrafo primero, letra b), o a la protección del medio ambiente al que se refiere la información solicitada, en el sentido de su apartado 2, párrafo primero, letra h), siempre que tales riesgos sean razonablemente previsibles y no meramente hipotéticos.

3) El artículo 8, apartado 1, de la Directiva 2003/4

debe interpretarse en el sentido de que

una autoridad administrativa no puede, basándose únicamente en esta disposición, denegar la divulgación al público de las coordenadas de ubicación de las parcelas permanentes de muestreo utilizadas para elaborar un inventario forestal estadístico nacional.

4) El considerando 21 de la Directiva 2003/4

debe interpretarse en el sentido de que

no puede servir de base jurídica autónoma para la comunicación al público de las coordenadas de ubicación de las parcelas permanentes de muestreo utilizadas para recopilar datos con el fin de elaborar un inventario forestal estadístico nacional.

Firmas