

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Tercera)
de 28 de julio de 2011*

En el asunto C-71/10,

que tiene por objeto una petición de decisión prejudicial planteada, con arreglo al artículo 267 TFUE, por la Supreme Court of the United Kingdom (Reino Unido), mediante resolución de 27 de enero de 2010, recibida en el Tribunal de Justicia el 8 de febrero de 2010 en el procedimiento entre

Office of Communications

e

Information Commissioner,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Tercera),

integrado por el Sr. K. Lenaerts, Presidente de Sala, y el Sr. D. Šváby, la Sra. R. Silva de Lapuerta y los Sres. E. Juhász (Ponente) y T. von Danwitz, Jueces;

* Lengua de procedimiento: inglés.

Abogado General: Sra. J. Kokott;
Secretaria: Sra. L. Hewlett, administradora principal;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 27 de enero de 2011;

consideradas las observaciones presentadas:

- en nombre del Information Commissioner, por el Sr. C. Lewis, Barrister, designado por el Sr. M. Thorogood, Solicitor;
- en nombre del Gobierno del Reino Unido, por el Sr. S. Ossowski, en calidad de agente, asistido por el Sr. D. Beard, Barrister;
- en nombre del Gobierno sueco, por las Sras. A. Falk y C. Meyer-Seitz, en calidad de agentes;
- en nombre de la Comisión Europea, por el Sr. P. Oliver y la Sra. C. ten Dam, en calidad de agentes;

oídas las conclusiones de la Abogado General, presentadas en audiencia pública el 10 de marzo de 2011;

dicta la siguiente

Sentencia

- ¹ La petición de decisión prejudicial tiene por objeto la interpretación del artículo 4 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 L 41, p. 26).
- ² Dicha petición se presentó en el marco de un litigio entre la Office of Communications y el Information Commissioner relativo a una solicitud de información sobre la localización exacta de las estaciones base de telefonía móvil en el Reino Unido.

Marco jurídico

Derecho de la Unión

- ³ El considerando primero de la Directiva 2003/4 tiene el siguiente tenor:

«Un mayor acceso del público a la información medioambiental y la difusión de tal información contribuye a una mayor concienciación en materia de medio ambiente, a un intercambio libre de puntos de vista, a una más efectiva participación del público en la toma de decisiones medioambientales y, en definitiva, a la mejora del medio ambiente.»

⁴ El octavo considerando de dicha Directiva enuncia:

«Es necesario garantizar que toda persona física o jurídica 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 dicha persona se vea obligada a declarar un interés determinado.»

⁵ A tenor del considerando décimo sexto de esa misma Directiva:

«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.»

⁶ El artículo 3, apartado 1, de la Directiva 2003/4 establece:

«Los Estados miembros harán lo necesario para que las autoridades públicas estén obligadas, de acuerdo con lo dispuesto en la presente Directiva, 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.»

7 El artículo 4, apartados 1 y 2, de dicha Directiva dispone:

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

- a) la información solicitada a la autoridad pública no obra en poder de ésta o en el de otra entidad en su nombre. En este caso, cuando la autoridad pública sepa que dicha información obra en poder de otra autoridad pública o en el de una entidad en su nombre, deberá transmitir la solicitud cuanto antes a dicha autoridad e informar de ello al solicitante, o informar al solicitante sobre la autoridad pública a la que puede dirigirse, según su conocimiento, para solicitar la información de que se trate,
- b) la solicitud es manifiestamente irrazonable,
- c) la solicitud está formulada de manera excesivamente general, teniendo en cuenta el apartado 3 del artículo 3,
- 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;
- b) las relaciones internacionales, la defensa nacional o la seguridad pública;
- c) la buena marcha de la justicia, la posibilidad de una persona de tener un juicio justo o la capacidad de una autoridad pública para realizar una investigación de índole penal o disciplinaria;
- d) la confidencialidad de datos de carácter comercial e industrial cuando dicha confidencialidad esté contemplada en la legislación nacional o comunitaria a fin de proteger intereses económicos legítimos, incluido el interés público de mantener la confidencialidad estadística y el secreto fiscal;
- e) los derechos de propiedad intelectual;
- f) el carácter confidencial de los datos y de los expedientes personales respecto de una persona física si esta persona no ha consentido en la revelación de esa información al público, cuando dicho carácter confidencial está previsto en el Derecho nacional o comunitario;

- g) los intereses o la protección de un tercero que haya facilitado voluntariamente la información solicitada sin estar obligado a ello por la ley o sin que la ley pueda obligarle a ello, salvo si esta persona ha consentido en su divulgación;
- 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.

En este marco y a efectos de la aplicación de la letra f), los Estados miembros velarán por que se cumplan los requisitos de la Directiva 95/46/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de octubre de 1995, relativa a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos [DO L 281, p. 31].»

Litigio principal y cuestión prejudicial

- ⁸ A petición del Department of Health, se llevó a cabo un dictamen pericial independiente acerca de los riesgos relacionados con los teléfonos móviles. El informe pericial, que llevaba por título «Teléfonos móviles y salud», señaló que la ubicación de las estaciones base y los procedimientos de autorización de dichas estaciones eran cuestiones de interés público.

- 9 A continuación, el Gobierno del Reino Unido creó una página de Internet llamada «Sitefinder», gestionada desde finales de 2003 por la Office of Communications, con el fin de facilitar la información relativa a la ubicación de las estaciones base de telefonía móvil en el Reino Unido. La mencionada página de Internet se compone de información facilitada de forma voluntaria por los operadores de telefonía móvil a partir de sus bases de datos. La página permite a cualquier particular, con sólo insertar un código postal, localidad o nombre de calle, buscar, en una sección del plano, la información relativa a las estaciones base ubicadas en la misma.
- 10 La página de Internet Sitefinder muestra la ubicación aproximada de todas las estaciones base en cada sección del plano, pero no indica ni su ubicación exacta con precisión métrica, ni si ha sido erigida a nivel de calle o está oculta dentro o encima de una construcción o edificio.
- 11 El 11 de enero de 2005, un gestor de información de la Health Protection Scotland (agencia de protección de la salud de Escocia), dependiente del National Health Service (servicio nacional de salud), solicitó de la Office of Communications las coordenadas cartográficas de cada estación base, según parece, con fines epidemiológicos.
- 12 La Office of Communications denegó la solicitud inicial y la petición de reexamen presentada por el mencionado gestor, basándose en dos motivos de denegación. En primer lugar, la Office of Communications adujo que la divulgación de dicha información afectaría negativamente a la seguridad pública en el sentido del artículo 4, apartado 2, letra b), de la Directiva 2003/4, dado que la divulgación de la ubicación de dichos lugares incluiría la localización de los lugares utilizados para dar soporte a la red de radio de la policía y de los servicios de urgencia y podría, de ese modo, beneficiar a los delincuentes. En segundo lugar, la Office of Communications invocó el impacto negativo de la difusión de esos datos respecto a los derechos de propiedad intelectual de los operadores de telefonía móvil que proporcionaron la información.

- 13 A continuación, el funcionario de la Health Protection Scotland planteó el asunto ante el Information Commissioner. Este último ordenó a la Office of Communications que divulgara la información. La Office of Communications interpuso a continuación un recurso ante el Information Tribunal.
- 14 El Information Tribunal estimó, por lo que respecta al primer motivo de denegación, que mediante actividades delictivas podría ocurrir una avería de una parte de la red de telefonía móvil, lo que afectaría negativamente a la protección de la seguridad pública. No obstante, consideró que, debido a la cantidad de información ya accesible al público, el impacto sobre la seguridad pública sería poco relevante y no prevalecería sobre el interés público en la divulgación de dicha información. El interés público en la divulgación resulta de las recomendaciones del informe pericial, de la importancia general que se reconoce a la comunicación de la información en materia medioambiental, de la particular importancia de dicha comunicación para el público, tanto si se trata de particulares como de miembros del grupo afectado, y de la información específica a fines epidemiológicos.
- 15 En relación con el segundo motivo de denegación, el Information Tribunal reconoció que los operadores de redes de telefonía móvil gozan de derechos relativos a las bases de datos por lo que respecta al conjunto de información facilitada a la Office of Communications, sobre cuya base se elaboró la página de Internet Sitefinder. No obstante, dicho tribunal consideró que el impacto negativo sobre los mencionados derechos de propiedad intelectual no podía prevalecer sobre el interés público en la divulgación de dichos datos.
- 16 El Information Tribunal ordenó que se diera a conocer dicha información ya que nada justificaba la denegación de la divulgación de la información que solicitaba el funcionario de la Health Protection Scotland.
- 17 La High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division (Administrative Court), confirmó la resolución del Information Tribunal y señaló que existía una obligación general de divulgación. En opinión de la High Court, las excepciones a dicha obligación están estrictamente limitadas y el tenor de la Directiva 2003/4 sugiere que

deben examinarse «cada excepción por separado», extremo que es igualmente conforme con los objetivos de dicha Directiva.

- ¹⁸ Sin embargo, en el recurso posterior, la Court of Appeal (England & Wales) (Civil Division), llegó a la conclusión contraria. En su opinión, las referencias a «una excepción» deben entenderse en el sentido de «una o más excepciones» y el tenor de las disposiciones de la Directiva 2003/4 corrobora dicha conclusión.
- ¹⁹ La Supreme Court of the United Kingdom, competente para resolver los recursos interpuestos contra las resoluciones de la mencionada Court of Appeal, considera que, para dar una respuesta al litigio de que conoce, procede conocer la interpretación por el Tribunal de Justicia de las disposiciones de dicha Directiva invocadas en el litigio.
- ²⁰ En estas circunstancias, la Supreme Court of the United Kingdom decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia la siguiente cuestión prejudicial:

«Conforme a la Directiva 2003/4 [...], cuando una autoridad pública posee información medioambiental cuya divulgación tendría efectos negativos sobre diferentes intereses atendidos por varias excepciones [en el presente caso, el interés en la seguridad pública atendido por el artículo 4, apartado 2, letra b) y el interés en los derechos de propiedad intelectual atendido por el artículo 4, apartado 2, letra e)], pero, dicho efecto negativo, considerando cada excepción por separado, no sería de importancia suficiente para prevalecer sobre el interés público en la divulgación, ¿exige además la Directiva una apreciación global de los diferentes intereses atendidos por ambas excepciones y su ponderación en conjunto con el interés público en la divulgación?»

Sobre la cuestión prejudicial

- ²¹ Mediante su cuestión, el órgano jurisdiccional remitente pregunta, en esencia, si una autoridad pública, cuando obra en su poder información medioambiental, o en poder de otras entidades en su nombre, al ponderar los intereses públicos atendidos por la divulgación con los intereses atendidos por la denegación de la divulgación, con el fin de valorar una solicitud de que dicha información se ponga a la disposición de una persona física o jurídica, puede tomar en consideración acumulativamente varios motivos de denegación, contemplados en el artículo 4, apartado 2, de la Directiva 2003/4, o si debe ponderarlos examinando por separado cada uno de esos intereses.
- ²² Procede recordar 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 considerando décimo sexto, el derecho a la información significa 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 tanto, los motivos de denegación deben interpretarse de modo restrictivo, de tal forma que el interés público atendido por la divulgación de la información debe ponderarse con el interés atendido por la denegación de la divulgación.
- ²³ Procede señalar que, con arreglo a los términos con los que se inicia el mencionado artículo 4, apartado 2, «los Estados miembros podrán denegar» una solicitud de información en determinados supuestos. Cuando el Estado miembro deniegue la información con arreglo a dicha disposición, el tenor de ésta no impone un método específico de examen de los motivos de denegación.
- ²⁴ Al respecto, procede señalar en primer lugar que, según el mencionado artículo 4, apartado 2, párrafo segundo, segunda frase, «en cada caso concreto, el interés público atendido por la divulgación deberá ponderarse con el interés atendido por la denegación de la divulgación». Como señala la Abogado General en sus conclusiones, dicha frase tiene una función propia, independiente de la primera frase del mismo párrafo.

En efecto, la primera frase del segundo párrafo formula ya la obligación de ponderar cada uno de los motivos de denegación con el interés que presenta para el público la divulgación de la información. Si el único objeto de la segunda frase mencionada fuera la imposición de dicha obligación, ello no sería más que una repetición redundante y superflua del sentido de la primera frase del mismo párrafo.

- ²⁵ En segundo lugar, hay que observar que, al ponderar los intereses en juego, varios intereses diferentes pueden, de modo acumulativo, abogar en favor de la divulgación.
- ²⁶ En efecto, el primer considerando de la Directiva 2003/4 señala las distintas razones que justifican la divulgación, entre las que figuran principalmente «una mayor concienciación en materia de medio ambiente, [...] un intercambio libre de puntos de vista, [...] una más efectiva participación del público en la toma de decisiones medioambientales y [...] la mejora del medio ambiente».
- ²⁷ De ello resulta que el concepto de «interés público atendido por la divulgación» que figura en el artículo 4, apartado 2, párrafo segundo, segunda frase, de dicha Directiva debe entenderse como un concepto global que incluye diversos motivos que justifican la divulgación de la información medioambiental.
- ²⁸ De ese modo, procede concluir que el artículo 4, apartado 2, párrafo segundo, segunda frase, tiene por objeto la ponderación de dos conceptos globales, lo que permite a la autoridad pública competente evaluar cumulativamente los motivos de denegación de la divulgación al llevar a cabo dicha ponderación.

- ²⁹ El análisis anterior no queda en entredicho por el énfasis que el artículo 4, apartado 2, párrafo segundo, segunda frase, pone en la obligación de ponderar los intereses confrontados «en cada caso concreto». En efecto, la intención de dicho énfasis es subrayar que dicha ponderación debe resultar, no de una medida general adoptada, por ejemplo, por el legislador nacional, sino de un examen efectivo particular 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 (véase, en ese sentido, la sentencia de 16 de diciembre de 2010, Stichting Natuur en Milieu y otros, C-266/09, apartados 55 a 58).
- ³⁰ Por otra parte, el hecho de que dichos intereses estén contemplados separadamente en el artículo 4, apartado 2, de la Directiva 2003/4 no se opone a que se acumulen dichas excepciones a la regla general de divulgación, dado que los intereses atendidos por la denegación de divulgación pueden en ocasiones sobreponerse los unos a los otros en una misma situación o en un mismo supuesto.
- ³¹ Asimismo procede subrayar que, dado que los distintos intereses atendidos por la denegación de divulgación corresponden, como en el asunto principal, a motivos de denegación contemplados en el artículo 4, apartado 2, de la Directiva 2003/4, el hecho de que se les tome en consideración de modo acumulativo al ponderarlos con los intereses públicos atendidos por la divulgación no puede constituir un motivo de excepción adicional respecto de los enumerados en dicha disposición. Si dicha ponderación con los intereses públicos atendidos por la divulgación condujera a denegar esta última, se debería admitir que dicha restricción al acceso a la información solicitada es proporcionada y, por tanto, justificada habida cuenta del interés global que encarnan conjuntamente los intereses atendidos por la denegación de la información.
- ³² En dichas circunstancias, procede responder a la cuestión planteada que el artículo 4, apartado 2, de la Directiva 2003/4 debe interpretarse en el sentido de que una autoridad pública, cuando obra en su poder información medioambiental, o en poder de otras entidades en su nombre, al ponderar los intereses públicos atendidos por la divulgación con los intereses atendidos por la denegación de la divulgación, con el

fin de valorar una solicitud de que dicha información se ponga a la disposición de una persona física o jurídica, puede tomar en consideración acumulativamente varios motivos de denegación contemplados en dicha disposición.

Costas

- ³³ Dado que el procedimiento tiene, para las partes del litigio principal, el carácter de un incidente promovido ante el órgano jurisdiccional nacional, corresponde a éste 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 Tercera) declara:

El artículo 4, apartado 2, 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 una autoridad pública, cuando obra en su poder información medioambiental, o en poder de otras entidades en su nombre, al ponderar los intereses públicos atendidos por la divulgación con los intereses atendidos por la denegación de la divulgación, con el fin de valorar una solicitud de que dicha información se ponga a la disposición de una persona física o jurídica, puede tomar en consideración acumulativamente varios motivos de denegación contemplados en dicha disposición.

Firmas