



Recopilación de la Jurisprudencia

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Gran Sala)

de 14 de febrero de 2012 *

«Procedimiento prejudicial — Convenio de Aarhus — Directiva 2003/4/CE — Acceso a la información en materia medioambiental — Entidades o instituciones en la medida en que actúen en calidad de órgano legislativo — Confidencialidad de los procedimientos de las autoridades públicas — Requisito de que tal confidencialidad esté dispuesta por la ley»

En el asunto C-204/09,

que tiene por objeto una petición de decisión prejudicial planteada, con arreglo al artículo 234 CE, por el Bundesverwaltungsgericht (Alemania), mediante resolución de 30 de abril de 2009, recibida en el Tribunal de Justicia el 8 de junio de 2009, en el procedimiento entre

Flachglas Torgau GmbH

y

Bundesrepublik Deutschland,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Gran Sala),

integrado por el Sr. V. Skouris, Presidente, los Sres. A. Tizzano, J.N. Cunha Rodrigues, K. Lenaerts, J.-C. Bonichot (Ponente), J. Malenovský y U. Lohmus, Presidentes de Sala, y los Sres. A. Rosas, M. Ilešič, E. Levits, A. Ó Caoimh y L. Bay Larsen y la Sra. M. Berger, Jueces;

Abogado General: Sra. E. Sharpston;

Secretario: Sr. B. Fülöp, administrador;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 1 de septiembre de 2010; consideradas las observaciones presentadas:

- en nombre de Flachglas Torgau GmbH, por el Sr. S. Altenschmidt y la Sra. M. Langner, Rechtsanwälte;
- en nombre del Gobierno alemán, por los Sres. M. Lumma y T. Henze, en calidad de agentes;
- en nombre de la Comisión Europea, por los Sres. P. Oliver y B. Schima, en calidad de agentes;

oídas las conclusiones de la Abogado General, presentadas en audiencia pública el 22 de junio de 2011;

dicta la siguiente

* Lengua de procedimiento: alemán.

Sentencia

- 1 La petición de decisión prejudicial tiene por objeto la interpretación de los artículos 2 y 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 fue presentada en el marco de un litigio entre Flachglas Torgau GmbH (en lo sucesivo, «Flachglas Torgau») y la Bundesrepublik Deutschland con motivo de la denegación por esta última de la solicitud de Flachglas Torgau para acceder a informaciones relativas a la Gesetz über den nationalen Zuteilungsplan für Treibhausgas Emissionsberechtigungen in der Zuteilungsperiode 2005 bis 2007 (Ley sobre concesión de licencias para la emisión de gases de efecto invernadero durante el período 2005-2007; en lo sucesivo, «Zuteilungsgesetz 2007»).

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 fue firmado el 25 de junio de 1998 y aprobado en nombre de la Comunidad Europea por la Decisión 2005/370/CE del Consejo, de 17 de febrero de 2005 (DO L 124, p. 1; en lo sucesivo, «Convenio de Aarhus»).

- 4 El artículo 2, apartado 2, de este Convenio define el concepto de «autoridad pública» como sigue:

«Por “autoridad pública” se entiende:

- a) la administración pública a nivel nacional o regional o a cualquier otro nivel;
- b) las personas físicas o jurídicas que ejercen, en virtud del derecho interno, funciones administrativas públicas, en particular tareas, actividades o servicios específicos relacionados con el medio ambiente;

[...]

La presente definición no engloba a los órganos o instituciones que actúan en ejercicio de poderes judiciales o legislativos.»

- 5 El artículo 4, apartado 1, de este Convenio establece que, con determinadas reservas y condiciones, cada Parte procurará que las autoridades públicas pongan a disposición del público, en el marco de su legislación nacional, las informaciones sobre el medio ambiente que se les soliciten.

- 6 El artículo 4, apartado 4, del Convenio de Aarhus precisa:

«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.»

- 7 El artículo 8 de ese Convenio, titulado «Participación del público durante la fase de elaboración de disposiciones reglamentarias o de instrumentos normativos jurídicamente obligatorios de aplicación general», establece:

«Cada Parte se esforzará por promover una participación efectiva del público en la fase apropiada, cuando las opciones estén aún abiertas, durante la fase de elaboración por autoridades públicas de disposiciones reglamentarias o de otras formas jurídicamente obligatorias de aplicación general que puedan tener un efecto importante sobre el medio ambiente [...]

[...]».

- 8 La declaración de la Comunidad Europea relativa a ciertas disposiciones de la Directiva 2003/4, como anexo a la Decisión 2005/370, establece:

«En relación con el artículo 9 del Convenio de Aarhus, la Comunidad Europea invita a las Partes en el Convenio a tomar nota de lo dispuesto en el artículo 2, apartado 2, y en el artículo 6 de la Directiva [2003/4]. Estas disposiciones permiten a los Estados miembros de la Comunidad Europea, en casos excepcionales y en condiciones estrictamente definidas, no aplicar a determinadas entidades o instituciones las normas que regulan los procedimientos de recurso en relación con las decisiones sobre las solicitudes de información.

Por consiguiente, la ratificación del Convenio de Aarhus por la Comunidad Europea englobará las posibles reservas de un Estado miembro de la Comunidad Europea, en la medida en que dichas reservas sean compatibles con lo dispuesto en el artículo 2, apartado 2, y en el artículo 6 de la Directiva [2003/4].»

Normativa de la Unión

- 9 Los considerandos primero, quinto, undécimo y decimosexto de la Directiva 2003/4 manifiestan:

«1) 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.

[...]

5) [...] Las disposiciones de la legislación comunitaria deben ser coherentes con [el Convenio de Aarhus] para su celebración por la Comunidad Europea.

[...]

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 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. 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. [...]

10 El artículo 1 de esa Directiva define sus objetivos como sigue:

«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.»

11 El artículo 2, punto 1, de la Directiva 2003/4 define el concepto de «información medioambiental» en el sentido de esta Directiva como sigue:

«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);
- c) medidas (incluidas las medidas administrativas) como políticas, normas, planes, programas, acuerdos en materia de medio ambiente y actividades que afecten o puedan afectar a los elementos y factores citados en las letras a) y b), así como las actividades o las medidas destinadas a proteger estos elementos;
- d) informes sobre la ejecución de la legislación medioambiental;
- e) análisis de la relación coste-beneficio y otros análisis y supuestos de carácter económico utilizados en el marco de las medidas y actividades citadas en la letra c); y

f) el estado de la salud y seguridad de las personas, incluida, en su caso, la contaminación de la cadena alimentaria, condiciones de vida humana, emplazamientos culturales y construcciones, cuando se vean o puedan verse afectados por el estado de los elementos del medio ambiente citados en la letra a) o, a través de esos elementos, por cualquiera de los extremos citados en las letras b) y c).»

12 El artículo 2, punto 2, de la Directiva 2003/4 define el concepto de «autoridades públicas» en los siguientes términos:

«Autoridades públicas:

a) el Gobierno o cualquier otra Administración pública nacional, regional o local, incluidos los órganos públicos consultivos;

[...]

Los Estados miembros podrán disponer que esta definición no incluya las entidades o instituciones en la medida en que actúen en calidad de órgano jurisdiccional o legislativo. Los Estados miembros podrán excluir de dicha definición a tales entidades o instituciones si su ordenamiento constitucional en la fecha de adopción de la presente Directiva no prevé un procedimiento de recurso en el sentido de lo dispuesto en el artículo 6.»

13 El artículo 3, apartado 1, de esta Directiva 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 éste, y sin que dicho solicitante esté obligado a declarar un interés determinado».

14 Tras el artículo 4, apartado 1, de la Directiva 2003/4, que permite a los Estados miembros denegar las solicitudes de información medioambiental en determinados supuestos, el artículo 4, apartado 2, de esa Directiva también ofrece esta facultad a los Estados miembros en los siguientes términos:

«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.

[...]»

- 15 El artículo 6 de la Directiva 2003/4, titulado «Acceso a la justicia», obliga a los Estados miembros a adoptar las disposiciones necesarias para que cualquier solicitante de información medioambiental que considere que su solicitud ha sido ignorada, rechazada sin fundamento, respondida de forma inadecuada o no tratada pueda interponer un recurso administrativo o judicial contra los actos u omisiones de la autoridad pública correspondiente.

Derecho nacional

- 16 La Umweltinformationsgesetz (Ley sobre información en materia de medio ambiente), de 22 de diciembre de 2004 (BGBl. 2004 I, p. 3704), transpuso en Derecho alemán la Directiva 2003/4.

- 17 El artículo 2, apartado 1, de esa Ley establece:

«Las administraciones sujetas a la obligación de información son:

1. El Gobierno y las demás administraciones públicas [...]. No se incluyen entre las administraciones públicas sujetas a la obligación de información:

a) las máximas autoridades públicas federales que intervengan en el proceso legislativo o en la adopción de reglamentos [...].»

- 18 Por lo que respecta a la excepción ligada a la confidencialidad de los procedimientos, el artículo 8, apartado 1, de dicha Ley establece:

«Cuando la revelación de la información pueda afectar negativamente a:

[...]

2. la confidencialidad de los procedimientos de las administraciones sujetas a la obligación de información en el sentido del artículo 2, apartado 1,

[...]

deberá denegarse la solicitud, a no ser que prevalezca el interés público en la revelación [...].»

- 19 La Verwaltungsverfahrensgesetz (Ley de procedimiento administrativo), de 23 de enero de 2003 (BGBl. 2003 I, p. 102), establece, en su artículo 28, apartado 1:

«Antes de la adopción de un acto administrativo que pueda afectar a los derechos de un interesado, deberá concederse a éste la posibilidad de manifestar su postura sobre los hechos relevantes para la decisión.»

- 20 El artículo 29 de esa Ley establece:

«(1) Las autoridades administrativas deberán permitir que los interesados consulten los expedientes relativos al procedimiento en la medida en que su conocimiento sea necesario para invocar o defender sus intereses jurídicos. Hasta la conclusión del procedimiento administrativo, la primera frase no se aplicará ni a los proyectos de decisión ni a los trabajos que sirvan para su inmediata preparación. [...]

(2) Las autoridades administrativas no estarán obligadas a permitir que se consulten expedientes si ello pudiera afectar al correcto cumplimiento de sus tareas, si la divulgación del contenido de los expedientes pudiera vulnerar los intereses de la República Federal o de un Land, o si los hechos deben permanecer secretos en virtud de una ley o por su naturaleza, en particular por los intereses legítimos de los interesados o de terceros.

[...]»

- 21 El artículo 68, apartado 1, de dicha Ley, relativo a la fase oral ante una autoridad administrativa en el marco de un procedimiento administrativo, establece:

«La audiencia no será pública. En ella podrán intervenir representantes de los organismos de vigilancia y las personas que trabajen para la autoridad con contratos de formación. La persona que dirija la audiencia podrá autorizar la presencia de otras personas cuando ninguno de los interesados se oponga».

Litigio principal y cuestiones prejudiciales

- 22 Flachglas Torgau desea obtener información sobre el modo en que el Umweltbundesamt (Agencia federal para el medio ambiente), que es la autoridad que se ocupa del intercambio de derechos de emisión de gases con efecto invernadero, adoptó las decisiones de asignación de esos derechos durante los años 2005 a 2007.
- 23 Con ese objetivo, Flachglas Torgau solicitó al Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (Ministerio Federal de Medio Ambiente, Protección de la Naturaleza y Seguridad Nuclear; en lo sucesivo, «Bundesministerium für Umwelt») que le transmitiera información tanto sobre el procedimiento legislativo que llevó a la adopción de la Zuteilungsgesetz 2007 como sobre la aplicación de esa Ley. Más concretamente, solicitó el acceso a notas y dictámenes internos de ese Ministerio, así como a elementos de la correspondencia, incluida la de tipo electrónico, intercambiada por éste con el Umweltbundesamt.
- 24 El Bundesministerium für Umwelt denegó tal solicitud al considerar, por una parte, en cuanto a la información sobre el procedimiento legislativo, que estaba exento de la obligación de divulgarla por haber participado en dicho procedimiento y, por otra parte, en cuanto a la información sobre la aplicación de la Zuteilungsgesetz 2007, que ésta estaba amparada por la confidencialidad de los procedimientos de las autoridades públicas.
- 25 El Verwaltungsgericht Berlin estimó parcialmente el recurso interpuesto por Flachglas Torgau contra esa decisión de denegación. El Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg, que conoció del asunto en apelación, consideró que el Bundesministerium für Umwelt había invocado fundadamente su participación en el procedimiento legislativo, pero no podía invocar la confidencialidad de los procedimientos como motivo para negarse a comunicar la información solicitada sin exponer en detalle por qué su divulgación habría tenido efectivamente efectos negativos sobre dicha confidencialidad.
- 26 Tanto Flachglas Torgau como el Bundesministerium für Umwelt recurrieron en casación esa decisión ante el Bundesverwaltungsgericht, alegando esta empresa que la decisión de denegación controvertida es contraria al Derecho de la Unión. Sostiene, en particular, que el Derecho de la Unión no permite que el legislador nacional exima de la obligación de información en materia medioambiental a los ministerios que actúan en el procedimiento legislativo y que, en cualquier caso, tal exención debe finalizar con la promulgación de la ley de que se trate.

- 27 Flachglas Torgau añade que el Bundesministerium für Umwelt no podía invocar la protección de la confidencialidad de los procedimientos de las autoridades públicas, ya que el Derecho de la Unión obliga a que tal protección esté expresamente prevista en una disposición nacional específica, distinta de las normas generales sobre información en materia medioambiental.
- 28 A este respecto el Bundesverwaltungsgericht considera que, si bien tal obligación se desprende efectivamente del Derecho de la Unión, procede determinar si permite satisfacerla un principio general del Derecho no escrito, como el previsto en el Derecho nacional, según el cual los procedimientos administrativos de las autoridades públicas no son públicos.
- 29 En este contexto, el Bundesverwaltungsgericht decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia las siguientes cuestiones prejudiciales:
- «1) a) ¿Debe interpretarse el artículo 2, [punto 2, párrafo segundo, primera frase] de la Directiva [2003/4] en el sentido de que sólo actúan en calidad de órgano legislativo las entidades e instituciones a las que, con arreglo al Derecho nacional, les corresponde la decisión definitiva (vinculante) en el procedimiento legislativo, o también actúan en calidad de órgano legislativo las entidades e instituciones a las que el Derecho nacional otorga competencias y facultades de participación en el procedimiento legislativo, en particular para presentar proyectos de ley y formular dictámenes sobre tales proyectos?
- b) Los Estados miembros, ¿sólo pueden disponer que el concepto de autoridades públicas no incluya a las entidades e instituciones que actúan en calidad de órgano jurisdiccional o legislativo cuando su ordenamiento constitucional no previera, en la fecha de adopción de la Directiva [2003/4], un procedimiento de recurso en el sentido de lo dispuesto en el artículo 6 de dicha Directiva?
- c) Las entidades e instituciones que actúan en calidad de órgano legislativo, ¿están excluidas del concepto de autoridades públicas únicamente hasta la conclusión del procedimiento legislativo?
- 2) a) ¿Está dispuesta por la ley la confidencialidad de los procedimientos en el sentido del artículo 4, apartado 2, [párrafo primero], letra a), de la Directiva [2003/4] cuando la disposición nacional adoptada para adaptar el Derecho interno a la Directiva [2003/4] establece, con carácter general, que procede denegar las solicitudes de información medioambiental si la revelación de la información puede afectar negativamente a la confidencialidad de los procedimientos de las administraciones públicas sujetas a la obligación de información, o para ello es necesario que una disposición legal específica disponga la confidencialidad de los procedimientos?
- b) ¿Está dispuesta por la ley la confidencialidad de los procedimientos en el sentido del artículo 4, apartado 2, [párrafo primero], letra a), de la Directiva [2003/4] cuando, en virtud de un principio general de Derecho nacional, los procedimientos administrativos de las autoridades públicas no son públicos?»

Sobre las cuestiones prejudiciales

- 30 Con carácter preliminar, procede señalar que, al convertirse en parte del Convenio de Aarhus, la Unión Europea se comprometió a garantizar, en principio, en el ámbito de aplicación del Derecho de la Unión, el acceso a la información medioambiental que obre en poder de las autoridades públicas (véase, en este sentido, la sentencia de 22 de diciembre de 2010, Ville de Lyon, C-524/09, Rec. p. I-14115, apartado 35).

- 31 Al adoptar la Directiva 2003/4, el legislador de la Unión pretendía asegurar la compatibilidad del Derecho de la Unión con dicho Convenio, con vistas a su celebración por la Comunidad, estableciendo un régimen general que garantice que toda persona física o jurídica de un Estado miembro 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 esté obligada a invocar un interés determinado (véase, en este sentido, la sentencia Ville de Lyon, antes citada, apartado 36).
- 32 Procede añadir que el derecho de acceso garantizado por la Directiva 2003/4 sólo opera en la medida en que la información solicitada esté comprendida en el ámbito de las disposiciones sobre el acceso del público establecidas por esa Directiva, lo que presupone, en particular, que constituya «información medioambiental» en el sentido del artículo 2, punto 1, de dicha Directiva, circunstancia que, por lo que respecta al litigio principal, corresponde verificar al órgano jurisdiccional remitente.

Primera cuestión, letras a) y b)

- 33 Mediante su primera cuestión, letras a) y b), el órgano jurisdiccional remitente pregunta, en sustancia, si el artículo 2, punto 2, párrafo segundo, primera frase, de la Directiva 2003/4 debe interpretarse en el sentido de que la facultad reconocida por esta disposición a los Estados miembros para no considerar autoridades públicas a las «entidades o instituciones en la medida en que actúen en calidad de órgano [...] legislativo» puede aplicarse a los ministerios en la medida en que participen en el procedimiento legislativo, en particular mediante la presentación de proyectos de ley o dictámenes, y si esa facultad está, además, supeditada al cumplimiento de los requisitos mencionados en el artículo 2, punto 2, párrafo segundo, segunda frase, de dicha Directiva.
- 34 Procede señalar, con carácter preliminar, que tanto de la resolución de remisión como de las observaciones orales y escritas enviadas al Tribunal de Justicia se desprende que esta cuestión sólo se refiere al procedimiento legislativo propiamente dicho, y no al que lleva a la adopción de una norma de rango inferior a la Ley.
- 35 Debe además rechazarse la alegación de Flachglas Torgau basada en el documento publicado en 2000 por la Comisión Económica para Europa de la Organización de las Naciones Unidas titulado «El Convenio de Aarhus, Guía de aplicación». Flachglas Torgau se refiere al respecto a las precisiones contenidas en ese documento, según las cuales, «[c]omo la participación de las autoridades públicas en la elaboración de disposiciones reglamentarias, leyes y otros textos normativos se menciona expresamente en [el artículo 8 del Convenio de Aarhus], se puede concluir lógicamente que el Convenio [de Aarhus] no considera que dichas actividades se ejercen “en calidad de poder legislativo”. En consecuencia, las autoridades del poder ejecutivo que intervienen en dichas actividades son autoridades públicas en el sentido del Convenio [de Aarhus]».
- 36 Al margen de que ese documento no puede dar una interpretación vinculante del Convenio de Aarhus, el artículo 8 de ese Convenio al que se refiere en ningún caso menciona explícitamente la participación de las autoridades públicas en la elaboración de «Leyes», de manera que de su tenor no puede deducirse una interpretación como la adoptada por dicho documento.
- 37 Según reiterada jurisprudencia, tanto de las exigencias de la aplicación uniforme del Derecho de la Unión como del principio de igualdad se desprende que el tenor de una disposición de Derecho de la Unión que no contenga una remisión expresa al Derecho de los Estados miembros para determinar su sentido y su alcance normalmente debe ser objeto en toda la Unión de una interpretación autónoma y uniforme, que debe buscarse teniendo en cuenta el contexto de la disposición y el objetivo perseguido por la normativa de que se trate (véase, en particular, la sentencia de 9 de septiembre de 2003, Monsanto Agricultura Italia y otros, C-236/01, Rec. p. I-8105, apartado 72).

- 38 Además, el artículo 2, punto 2, párrafo segundo, primera frase, de la Directiva 2003/4, que permite que los Estados miembros establezcan excepciones al régimen general previsto por esa Directiva, no puede interpretarse de forma que sus efectos se extiendan más allá de lo necesario para asegurar la protección de los intereses que tiene por objeto garantizar, y el alcance de las excepciones que prevé debe determinarse teniendo en cuenta las finalidades de dicha Directiva (véase, por analogía, la sentencia de 17 de junio de 1998, Mecklenburg, C-321/96, Rec. p. I-3809, apartado 25).
- 39 Por lo que respecta a las finalidades de la Directiva 2003/4, su artículo 1 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.
- 40 Tanto del propio Convenio de Aarhus como de la Directiva 2003/4, que tiene por objeto la ejecución de ese Convenio en el Derecho de la Unión, se desprende que sus autores, al referirse a las «autoridades públicas», pretendían designar a las autoridades administrativas, por ser éstas las que habitualmente, dentro de los Estados, tienen en su poder la información medioambiental para el ejercicio de sus funciones.
- 41 Además, el Convenio de Aarhus, en su artículo 2, apartado 2, prevé expresamente que la expresión «autoridades públicas» que utiliza «no engloba a los órganos o instituciones que actúan en ejercicio de poderes judiciales o legislativos», y ello sin restricción alguna.
- 42 De acuerdo con esta disposición, el artículo 2, punto 2, párrafo segundo, primera frase, de la Directiva 2003/4, por su parte, autoriza expresamente a los Estados miembros a excluir del ámbito de las autoridades públicas a las entidades o instituciones en la medida en que actúen en calidad de órgano jurisdiccional o legislativo.
- 43 El artículo 2, punto 2, párrafo segundo, primera frase, de la Directiva 2003/4 tiene por objeto permitir a los Estados miembros fijar las normas adecuadas para garantizar el correcto desarrollo del procedimiento de adopción de leyes teniendo en cuenta que normalmente, en los distintos Estados miembros, la información a los ciudadanos está suficientemente garantizada en el marco del procedimiento legislativo.
- 44 A este respecto, puede señalarse, por otra parte, que el legislador de la Unión tiene en cuenta la especificidad de los órganos legislativos y judiciales de los Estados miembros. De este modo, por ejemplo, en el contexto distinto de las normas sobre la evaluación de las repercusiones en el medio ambiente de determinados proyectos públicos y privados, la Directiva 85/337/CEE del Consejo, de 27 de junio de 1985 (DO L 175, p. 40; EE 15/06, p. 9), exime de la obligación de evaluación a los proyectos adoptados en detalle mediante un acto legislativo nacional específico, cuando los objetivos perseguidos por la Directiva, incluido el de puesta a disposición de información, se alcanzan mediante el procedimiento legislativo (véase, en este sentido, en particular, la sentencia de 18 de octubre de 2011, Boxus y otros, C-128/09 a C-131/09, C-134/09 y C-135/09, Rec. p. I-9711, apartado 36).
- 45 Es cierto que, tal como señala el órgano jurisdiccional remitente, el artículo 2, punto 2, párrafo segundo, segunda frase, de la Directiva 2003/4 establece que los Estados miembros podrán excluir a tales entidades o instituciones si, en la fecha de adopción de esta Directiva, su ordenamiento constitucional no prevé un procedimiento de recurso en el sentido del artículo 6 de dicha Directiva.
- 46 Esta disposición, sin embargo, estaba destinada a regular el caso particular de algunas autoridades nacionales, concretamente las autoridades que actúan en calidad de órganos administrativos cuyas decisiones, en la fecha de adopción de la Directiva 2003/4, según el Derecho nacional en vigor en algunos Estados miembros, no podían ser objeto de recursos conformes con lo exigido por ésta.

- 47 La Declaración de la Comunidad Europea relativa a determinadas disposiciones de la Directiva 2003/4 corrobora esa interpretación.
- 48 Por tanto, la citada disposición no tiene por objeto ni por efecto limitar la facultad de los Estados miembros de excluir del ámbito de aplicación de esa Directiva a las entidades o instituciones en la medida en que actúen en calidad de órganos legislativos, facultad que, por otra parte, el propio Convenio de Aarhus prevé sin restricción alguna.
- 49 Por tanto, estas consideraciones llevan a adoptar una interpretación funcional del concepto de «entidades o instituciones en la medida en que actúen en calidad de órgano [...] legislativo» según la cual pueden considerarse comprendidos en esa definición, en el sentido y a efectos de la aplicación de la Directiva 2003/4, los ministerios que, según el Derecho nacional, estén encargados de preparar los proyectos de ley, presentarlos al Parlamento y participar en el procedimiento legislativo, concretamente mediante la formulación de dictámenes.
- 50 Este enfoque funcional está tanto más justificado cuanto que el procedimiento legislativo puede diferir de un Estado miembro a otro de modo no desdeñable y, en consecuencia, procede adoptar una interpretación que garantice en todos ellos una aplicación uniforme de la Directiva 2003/4.
- 51 Por todo ello, habida cuenta de las consideraciones anteriores, procede responder a la primera cuestión, letras a) y b), que el artículo 2, punto 2, párrafo segundo, primera frase, de la Directiva 2003/4 debe interpretarse en el sentido de que la facultad reconocida por esta disposición a los Estados miembros para no considerar autoridades públicas a las «entidades o instituciones en la medida en que actúen en calidad de órgano [...] legislativo» puede aplicarse a los ministerios en la medida en que participen en el procedimiento legislativo, en particular mediante la presentación de proyectos de ley o dictámenes, y que tal facultad no está supeditada a que se cumplan los requisitos mencionados en el artículo 2, punto 2, párrafo segundo, segunda frase, de esa Directiva.

Primera cuestión, letra c)

- 52 Mediante su primera cuestión, letra c), el órgano jurisdiccional remitente pregunta, en sustancia, si el artículo 2, punto 2, párrafo segundo, primera frase, de la Directiva 2003/4 debe interpretarse en el sentido de que la facultad reconocida por esta disposición a los Estados miembros para no considerar autoridades públicas a las entidades e instituciones en la medida en que actúen en calidad de órgano legislativo no puede ejercitarse una vez que haya concluido el procedimiento legislativo de que se trate.
- 53 Procede señalar que ni la Directiva 2003/4 ni el Convenio de Aarhus se pronuncian al respecto.
- 54 Debe responderse a esta cuestión teniendo en cuenta el objeto de la disposición de que se trata, que se justifica, como se ha precisado en el apartado 43 de esta sentencia, por la necesidad de permitir que los Estados miembros garanticen el buen funcionamiento del procedimiento legislativo tal como está previsto por el ordenamiento constitucional nacional.
- 55 Si bien la puesta a disposición de información medioambiental durante el procedimiento legislativo, en las condiciones previstas en el artículo 3 de la Directiva 2003/4, puede obstaculizar el buen funcionamiento de ese procedimiento, ello dejará de suceder, en principio, cuando dicho procedimiento haya concluido. Por lo demás, los documentos relativos a este último y, en particular, los informes parlamentarios son, generalmente, accesibles al público.
- 56 En estas circunstancias, aunque para preservar el efecto útil del artículo 2, punto 2, párrafo segundo, primera frase, de la Directiva 2003/4 debe adoptarse una concepción amplia del procedimiento legislativo, que abarque sus distintas etapas hasta la promulgación de la ley que en su caso se adopte,

no parece justificada la extensión de la excepción al principio del derecho de acceso a la información medioambiental, establecido en el artículo 1 de esa Directiva, más allá de la conclusión de dicho procedimiento.

- 57 Corroborar esta apreciación el hecho de que, como la Abogado General señaló en los puntos 77 y 78 de sus conclusiones, esa limitación de la facultad de establecer excepciones prevista en el artículo 2, punto 2, párrafo segundo, primera frase, de la Directiva 2003/4 a la duración del procedimiento legislativo se aplica sin perjuicio de la posibilidad de que la institución o entidad que haya participado en él deniegue la comunicación de información medioambiental por otros motivos y, en particular, invoque, en su caso, alguna de las excepciones previstas en el artículo 4 de esa Directiva.
- 58 Habida cuenta de lo que precede, debe responderse a la primera cuestión, letra c), que el artículo 2, punto 2, párrafo segundo, primera frase, de la Directiva 2003/4 debe interpretarse en el sentido de que la facultad reconocida por esta disposición a los Estados miembros para no considerar autoridades públicas a las entidades o instituciones en la medida en que actúen en calidad de órgano legislativo no puede ejercitarse una vez que haya concluido el procedimiento legislativo de que se trate.

Sobre la segunda cuestión, letras a) y b)

- 59 Mediante su segunda cuestión, letras a) y b), el órgano jurisdiccional remitente pregunta, en sustancia, si el artículo 4, apartado 2, párrafo primero, letra a), de la Directiva 2003/4 debe interpretarse en el sentido de que el requisito de que la confidencialidad de los procedimientos de las autoridades públicas esté dispuesta por la ley puede considerarse cumplido por la existencia, en el Derecho nacional del Estado miembro afectado, de una disposición como la controvertida en el asunto principal que establece, de manera general, que la confidencialidad de los procedimientos de las autoridades públicas constituye un motivo de denegación de acceso a la información medioambiental que obre en poder de esas autoridades, o si dicho requisito obliga a adoptar disposiciones específicas sobre la confidencialidad de tales procedimientos. En este último supuesto, el órgano jurisdiccional remitente también solicita al Tribunal de Justicia que precise si satisface esas exigencias un principio general del Derecho como el existente en Derecho alemán en virtud del cual los procedimientos administrativos de las autoridades públicas no son públicos.
- 60 Según reiterada jurisprudencia, aunque es indispensable que la situación jurídica que se desprende de las medidas nacionales de adaptación del Derecho interno a una directiva sea suficientemente precisa y clara para permitir que los particulares afectados conozcan la extensión de sus derechos y obligaciones, no es menos cierto que, según el propio tenor del artículo 288 TFUE, párrafo tercero, los Estados miembros pueden elegir la forma y medios de ejecutar las directivas que permitan garantizar del mejor modo posible el resultado que éstas persiguen y que de dicha disposición se desprende que la adaptación del Derecho interno a una directiva no exige necesariamente una acción legislativa en cada Estado miembro.
- 61 Sin embargo, si bien es cierto que la adaptación del Derecho interno a una directiva no exige necesariamente que las disposiciones de ésta se incluyan formalmente en una norma legal expresa y específica, ya que para su cumplimiento puede bastar, en función de su contenido, un contexto jurídico general (véanse, en particular, las sentencias de 23 de mayo de 1985, Comisión/Alemania, 29/84, Rec. p. 1661, apartados 22 y 23; de 9 de septiembre de 1999, Comisión/Alemania, C-217/97, Rec. p. I-5087, apartados 31 y 32, así como de 26 de junio de 2003, Comisión/Francia, C-233/00, Rec. p. I-6625, apartado 76), procede señalar que, mediante la precisión prevista en el artículo 4, apartado 2, párrafo primero, letra a), de la Directiva 2003/4, según la cual la protección de la confidencialidad de los procedimientos públicos debe estar «dispuesta por la ley», condición que corresponde al requisito establecido en el artículo 4, apartado 4, del Convenio de Aarhus según el cual el secreto de las

deliberaciones debe estar «previsto en el derecho interno», el legislador de la Unión ha querido claramente que en el Derecho nacional exista una norma expresa cuyo alcance esté determinado con exactitud y no sólo un contexto jurídico general.

- 62 En cambio, esta precisión no puede interpretarse en el sentido de que obliga a que el conjunto de condiciones de aplicación de ese motivo de denegación de acceso a la información medioambiental esté determinado en detalle, ya que las decisiones en este ámbito, por su propia naturaleza, dependen estrechamente del contexto concreto en que se adoptan y exigen apreciar la naturaleza de los documentos de que se trate y la fase del procedimiento administrativo en que se formula la solicitud de información (véase, por analogía, la sentencia Comisión/Francia, antes citada, apartados 81 y 82).
- 63 Por ello no procede que las autoridades públicas puedan determinar unilateralmente las circunstancias en que puede oponerse la confidencialidad contemplada en el artículo 4, apartado 2, de la Directiva 2003/4, lo que implica, en particular, que el Derecho nacional debe definir claramente el alcance del concepto de «procedimientos» de las autoridades públicas contemplado en esta disposición, que remite a las etapas finales de los procesos de toma de decisiones por las autoridades públicas.
- 64 Por último, y en todo caso, la exigencia de que la confidencialidad de los procedimientos de las autoridades públicas esté dispuesta por la ley se aplica sin perjuicio de las demás obligaciones impuestas en el artículo 4 de la Directiva 2003/4, en particular la obligación de la autoridad pública afectada de proceder, en cada caso concreto, a una ponderación de los intereses en juego (véase, a este respecto, la sentencia de 16 de diciembre de 2010, Stichting Natuur en Milieu y otros, C-266/09, Rec. p. I-13119, apartado 58).
- 65 En estas circunstancias, procede responder a la segunda cuestión, letras a) y b), que el artículo 4, apartado 2, párrafo primero, letra a), de la Directiva 2003/4 debe interpretarse en el sentido de que el requisito por él previsto según el cual la confidencialidad de los procedimientos de las autoridades públicas debe estar dispuesto por la ley puede considerarse cumplido por la existencia, en el Derecho nacional del Estado miembro afectado, de una norma que establece, de manera general, que la confidencialidad de los procedimientos de las autoridades públicas constituye un motivo de denegación de acceso a la información medioambiental en poder de esas autoridades, siempre y cuando el Derecho nacional defina claramente el concepto de procedimiento, lo que corresponde verificar al juez nacional.

Costas

- 66 Dado que el procedimiento tiene, para las partes del litigio principal, el carácter de un incidente promovido ante el órgano jurisdiccional nacional remitente, 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 (Gran Sala) declara:

- 1) **El artículo 2, punto 2, párrafo segundo, primera frase, 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 la facultad reconocida por esta disposición a los Estados miembros para no considerar autoridades públicas a las «entidades o instituciones en la medida en que actúen en calidad de órgano [...] legislativo» puede aplicarse a los ministerios en la medida en que participen en el procedimiento legislativo, en particular mediante la presentación de proyectos de ley o dictámenes, y que tal facultad no está supeditada a que se cumplan los requisitos mencionados en el artículo 2, punto 2, párrafo segundo, segunda frase, de esa Directiva.**

- 2) El artículo 2, punto 2, párrafo segundo, primera frase, de la Directiva 2003/4 debe interpretarse en el sentido de que la facultad reconocida por esta disposición a los Estados miembros para no considerar autoridades públicas a las entidades o instituciones en la medida en que actúen en calidad de órgano legislativo no puede ejercitarse una vez que haya concluido el procedimiento legislativo de que se trate.
- 3) El artículo 4, apartado 2, párrafo primero, letra a), de la Directiva 2003/4 debe interpretarse en el sentido de que el requisito por él previsto según el cual la confidencialidad de los procedimientos de las autoridades públicas debe estar dispuesta por la ley puede considerarse cumplido por la existencia, en el Derecho nacional del Estado miembro afectado, de una norma que establece, de manera general, que la confidencialidad de los procedimientos de las autoridades públicas constituye un motivo de denegación de acceso a la información medioambiental en poder de esas autoridades, siempre y cuando el Derecho nacional defina claramente el concepto de procedimiento, lo que corresponde verificar al juez nacional.

Firmas