

**Asunto C-470/19****Resumen de la petición de decisión prejudicial con arreglo al artículo 98, apartado 1, del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia****Fecha de presentación:**

17 de junio de 2019

**Órgano jurisdiccional remitente:**

High Court (Tribunal Superior, Irlanda)

**Fecha de la resolución de remisión:**

21 de mayo de 2019

**Parte recurrente:**

Friends of the Irish Environment Limited

**Parte recurrida:**

Commissioner for Environmental Information (Agencia de información en materia de medio ambiente)

**Objeto del procedimiento principal**

La cuestión que se plantea ante el tribunal remitente se refiere a la solicitud de acceso a información medioambiental presentada por la parte recurrente para acceder a las actas judiciales en poder del Courts Service of Ireland (Servicio Judicial de Irlanda) (primera parte interesada) en relación con el asunto X e Y (segunda parte interesada)/An Bord Pleanála (comisión nacional de ordenación del territorio) (tercera parte interesada), 2013 450 JR ([2016] IEHC 134), en que la High Court (Tribunal Superior, Irlanda) dictó sentencia el 25 de febrero de 2016, que no ha sido recurrida.

**Objeto y fundamento jurídico de la petición de decisión prejudicial**

La presente petición de decisión prejudicial se plantea con arreglo al artículo 267 TFUE. El órgano jurisdiccional remitente solicita la interpretación del artículo 2, 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 (DO 2003, L 41, p. 26).

### **Cuestión prejudicial**

«¿Está incluido en el concepto de “calidad de órgano jurisdiccional” en el sentido del artículo 2, 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, el control del acceso a los autos de un procedimiento en el cual se ha dictado sentencia definitiva, habiendo expirado el plazo de recurso y sin que esté pendiente ningún recurso u otra petición, pero en el que en determinadas circunstancias sigue siendo posible presentar otras peticiones?»

### **Convenios internacionales**

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 (en lo sucesivo, «Convenio de Aarhus»).

### **Disposiciones de Derecho de la Unión invocadas**

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; en lo sucesivo, «Directiva»), considerandos 1, 9, 11 y 16 y artículos 1, 2, apartado 2, y 4.

Reglamento (CE) n.º 1049/2001 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo de 2001, relativo al acceso del público a los documentos del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión (DO 2001, L 1049, p. 4), artículo 4, apartado 2.

Reglamento (CE) n.º 1367/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 6 de septiembre de 2006, relativo a la aplicación, a las instituciones y a los organismos comunitarios, de las disposiciones del Convenio de Aarhus sobre el acceso a la información, la participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en materia de medio ambiente (DO 2006, L 264, p. 13; en lo sucesivo, «Reglamento de Aarhus»).

Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, artículo 255.

Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, artículo 15, apartado 3.

Reglamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de abril de 2016, relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al

tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos y por el que se deroga la Directiva 95/46/CE (Reglamento general de protección de datos) (DO 2016, L 119, p. 1), artículo 23, apartado 1, letra f).

Reglamento de Procedimiento del Tribunal General, artículo 38, apartado 2.

Sentencia de 14 de febrero de 2012, Flachglas Torgau (C-204/09, EU:C:2012:71; en lo sucesivo, «sentencia Flachglas»).

Conclusiones de la Abogado General Sharpston presentadas en el asunto Flachglas Torgau (C-204/09, EU:C:2011:413).

Sentencia de 18 de julio de 2013, Deutsche Umwelthilfe (C-515/11, EU:C:2013:523).

Conclusiones del Abogado General Poiares Maduro en los asuntos acumulados Suecia y API/Comisión y Comisión/API (C-514/07 P, C-528/07 P y C-532/07 P, EU:C:2009:592; en lo sucesivo, «asunto API»).

Sentencia de 21 de septiembre de 2010, Suecia y otros/API y Comisión (C-514/07 P, C-528/07 P y C-532/07 P, EU:C:2010:541; en lo sucesivo, «sentencia API»).

Sentencia de 18 de julio de 2017, Comisión/Breyer (C-213/15 P, EU:C:2017:563).

Sentencia de 19 de diciembre de 2013, Fish Legal y Shirley (C-279/12, EU:C:2013:853; en lo sucesivo, «sentencia Fisch Legal»).

Sentencia de 25 de julio de 2018, Minister for Justice and Equality (deficiencias en el sistema judicial, C-216/18 PPU, EU:C:2018:586; en lo sucesivo, «sentencia LM»).

### **Disposiciones de Derecho nacional invocadas**

European Communities (Access to Information on the Environment) Regulations 2007-2018 (Reglamento relativo a las Comunidades Europeas en materia de acceso a información en materia de medio ambiente) (Reglamento nacional que transpone la Directiva; en lo sucesivo, «Reglamento»).

Court Officers Act 1926 (Ley de funcionarios de la Administración de justicia de 1926; en lo sucesivo, «Ley de 1926»), artículo 65.

Freedom of Information Act 1997 (Ley de libertad de información de 1997), artículo 6, apartado 1.

## **Resumen de la legislación nacional sobre el acceso a los autos**

La jurisprudencia nacional relativa al acceso a los autos por parte de terceros parece contradictoria, y el conflicto entre resoluciones aún no se ha resuelto. La jurisprudencia parece respaldar la opinión de que corresponde a los tribunales el control de la gestión de los autos, que solo pueden ser facilitados a terceros por resolución judicial. Sin embargo, en cierto asunto se reconoció el principio de libre acceso a los «documentos que ya hayan sido libremente expuestos en audiencia pública» y que no sean objeto de restricciones a la información o de otro tipo.

En ninguna resolución relevante se ha tenido en cuenta el impacto de la Directiva sobre el acceso a los autos.

La legislación nacional a este respecto considera una función judicial el control del acceso a los autos; la normativa procedimental de los tribunales requiere que los terceros presenten una solicitud al tribunal para acceder a los autos, y existen directrices prácticas que regulan el acceso de los terceros a dichos autos, pero estas están sometidas al control de los tribunales.

Sin embargo, el artículo 6, apartado 1, de la Ley de libertad de información de 1997 establece lo siguiente: «Con arreglo a lo dispuesto en la presente Ley, toda persona tendrá derecho a acceder a cualquier registro de cuya llevanza será responsable un organismo público y, previa solicitud, se le concederá tal acceso; este derecho se designará en la presente Ley como “derecho de acceso”».

Asimismo, con arreglo al Derecho nacional, es posible reabrir un procedimiento en el que haya recaído una sentencia definitiva o haya expirado el plazo de recurso. Esto es así, aunque infrecuente, en un número limitado de supuestos, entre los que figuran la solicitud de ampliación del plazo de recurso (no hay límite temporal para presentar tal solicitud), la solicitud de corrección de un presunto error en una resolución judicial o la solicitud de anulación de una resolución judicial por haber sido dictada de forma indebida.

Procede señalar también que se puede solicitar el acceso a los autos después de la adopción de las resoluciones o después de expirado el plazo de recurso, con el fin de hacer cumplir un arreglo extrajudicial o de pronunciarse sobre la fundamentación de una excepción de cosa juzgada en un procedimiento posterior.

## **Breve exposición de los hechos y del procedimiento principal**

- 1 El 9 de julio de 2016, la parte recurrente remitió un escrito al Servicio Judicial de Irlanda en que solicitaba copias de las pretensiones, declaraciones juradas/pruebas documentales, observaciones escritas y resoluciones que hayan desplegado todos sus efectos relativas al procedimiento entre la segunda y la tercera parte interesada ante la High Court. La solicitud se fundamentó en el Convenio de Aarhus, en la Directiva y en el Reglamento.

- 2 El 13 de julio de 2016, la parte recurrente recibió una contestación a su solicitud en la que se señalaba que, tras estudiar el Reglamento, el Servicio Judicial de Irlanda consideraba que el Reglamento no se extendía a los documentos registrados en los procedimientos judiciales y que a estos solo podían acceder las partes del procedimiento y sus representantes legales.
- 3 El 18 de julio de 2016, la parte recurrente informó al Servicio Judicial de su deseo de que se efectuase un reexamen de su solicitud. Al no recibir respuesta en el plazo de un mes, tal como exige el Reglamento, se entendía que la respuesta era negativa, lo cual facultaba a la parte recurrente a interponer recurso ante la parte recurrida.
- 4 La parte recurrente remitió su escrito de recurso, con fecha de 15 de septiembre de 2016, a la parte recurrida, que dio acuse de recibo al día siguiente.
- 5 En su resolución de 31 de julio de 2017, la parte recurrida declaró que el Servicio Judicial de Irlanda actúa en calidad de órgano jurisdiccional al custodiar los registros de los procedimientos concluidos y que, cuando actúa en tal calidad, no se considera una autoridad pública a efectos del artículo 3, apartado 1, del Reglamento. Por lo tanto, la parte recurrida no tenía competencia para revisar la decisión del Servicio Judicial de Irlanda sobre la solicitud de acceso a información medioambiental.

#### **Alegaciones esenciales de las partes en el procedimiento principal**

- 6 La parte recurrente alega que la parte recurrida cometió un error al no dar una interpretación autónoma a efectos de la Directiva a la expresión «calidad de órgano jurisdiccional» y al basarse casi exclusivamente en el argumento de que el artículo 65, apartado 3, de la Ley de 1926 no establece ningún momento en que se ponga fin al control del Servicio Judicial sobre los documentos solicitados. En opinión de la parte recurrida, el hecho de que la Ley de 1926 no concrete ningún momento en que cese el control judicial de los documentos significa, efectivamente, que el Servicio Judicial actúa a perpetuidad en «calidad de órgano jurisdiccional» en relación con dichos documentos. La parte recurrente alega que, en pocas palabras, la postura de la parte recurrida se limitó a: a) declarar que en la sentencia Flachglas el Tribunal de Justicia de la Unión Europea había estudiado la legislación nacional para conocer las funciones atribuidas al Ministerio en dicho asunto; b) identificar las disposiciones nacionales que rigen las competencias del Servicio Judicial de Irlanda en el presente asunto; c) concluir que dichas disposiciones nacionales nada dicen en cuanto al alcance temporal del control del Servicio Judicial sobre los registros tras la conclusión de cada procedimiento, y d) resolver tal ambigüedad, sin mayor referencia a los objetivos de la Directiva, de forma totalmente contraria a dichos objetivos y a las conclusiones expresas del Tribunal de Justicia en la sentencia Flachglas.
- 7 Sin embargo, conforme a dicha sentencia, el artículo 2, apartado 2, de la Directiva debe someterse a una interpretación funcional. En su respuesta a la primera

cuestión, letra c), en el asunto Flachglas, el Tribunal de Justicia declaró que, una vez que haya concluido el procedimiento legislativo, concluye también el motivo para la exención de «calidad de órgano legislativo», por lo que ha lugar a divulgar la información, sin perjuicio de las excepciones del artículo 4 de la Directiva.

- 8 La Directiva debe interpretarse en sentido amplio, habida cuenta de sus considerandos 1, 9, 11 y 16 y a su artículo 1.
- 9 Además, en sus conclusiones presentadas en el asunto Flachglas, punto 32, la Abogado General declaró que, en caso de ambigüedad, «la Directiva debe interpretarse de modo favorable a la transparencia y al acceso a la información».
- 10 Además, la «calidad de órgano jurisdiccional» debe interpretarse de forma funcional, al igual que se interpretó la «calidad de órgano legislativo» en la sentencia Flachglas. En particular, al igual que sucedía en dicho asunto respecto a la función legislativa de que se trataba, el artículo 2, apartado 2, deja de aplicarse cuando ha concluido el procedimiento. En el punto 55 de sus conclusiones presentadas en dicho asunto, la Abogado General declaró que, si bien es apropiado que los miembros de un tribunal deliberen a puerta cerrada, «deben hacerse públicas las razones en las que se basan para alcanzar su decisión, junto con las pruebas y los argumentos que han tenido en cuenta». Al llegar a tal conclusión respecto a la «calidad de órgano legislativo» en el asunto Flachglas, la Abogado General aplicó los razonamientos de la «esfera judicial» a la esfera legislativa.
- 11 En el asunto Deutsche Umwelthilfe, el asunto versaba sobre la cuestión de si la «calidad de órgano legislativo» se puede extender a un órgano al cual, durante el procedimiento legislativo, se le encomendó la redacción de instrumentos legales. El Tribunal de Justicia estimó (apartado 22) que la excepción opcional del artículo 2, número 2, de la 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». Asimismo, añadió que el motivo de la exención era garantizar el correcto desarrollo del procedimiento de adopción de leyes y que (apartado 28) debe llevar «a adoptar una interpretación estricta conforme a la cual el artículo 2, número 2, párrafo segundo, primera frase, de la Directiva 2003/4 solo tiene por objeto los procedimientos que pueden conducir a la adopción de una ley o de una norma de rango equivalente».
- 12 El Tribunal de Justicia concluyó que la protección de los órganos que actúan en el ejercicio de poderes legislativos no se aplicaba en absoluto a un órgano legislativo encargado de la elaboración de reglamentos, pues dicho órgano no intervenía en el procedimiento legislativo previsto en la Directiva, ya que (apartado 29) «son la especificidad del procedimiento legislativo y sus características propias las que justifican el régimen particular de los actos adoptados en el ejercicio de poderes legislativos en relación con el derecho a la información tal como se recoge tanto en el Convenio de Aarhus como en la Directiva 2003/4».

- 13 En el asunto API, la Comisión denegó el acceso a los autos relativos a procedimientos en curso y concluidos con arreglo al artículo 4, apartado 2, del Reglamento n.º 1049/2001, que dispone lo siguiente: «Las instituciones denegarán el acceso a un documento cuya divulgación suponga un perjuicio para la protección de [...] los procedimientos judiciales y el asesoramiento jurídico.» Respecto a la segunda categoría, el Tribunal de Justicia declaró (apartado 131) que este principio no era aplicable a los procedimientos concluidos, pues «ya no cabe presumir que la divulgación de los escritos procesales perjudique la actividad jurisdiccional del Tribunal de Justicia, dado que una vez finalizado el procedimiento, esta actividad ha terminado» (véanse también las conclusiones del Abogado General presentadas en dicho asunto, punto 31). La sentencia Comisión/Breyer es una clara confirmación de los principios establecidos en la sentencia API.
- 14 El propio Tribunal de Justicia está sometido al Reglamento de Aarhus, y en la vista celebrada en el procedimiento principal se ha señalado que, al no haber hecho referencia a los efectos de dicho Reglamento cuando se debatió el Reglamento n.º 1049/2001, las observaciones escritas de la parte recurrida no reflejaban fielmente la situación legislativa del Derecho de la Unión en cuanto al acceso a los documentos de las instituciones de la Unión.
- 15 Por último, el artículo 65 de la Ley de 1926 admite una interpretación coherente con la resolución del Tribunal de Justicia en el asunto Flachglas, ya que nada dice en cuanto al alcance temporal del control judicial. De no ser posible tal interpretación, debe ser inaplicable (sentencia de 4 de diciembre de 2018, *The Minister for Justice and Equality y Commissioner of the Garda Síochána*, C-378/17, EU:C:2018:979).
- 16 La parte recurrida, a su vez, admite también que el concepto de «calidad de órgano jurisdiccional» es un concepto autónomo del Derecho de la Unión. Sin embargo, aduce que es preciso atender al «ordenamiento legal y constitucional» establecido por el Derecho nacional para determinar si la actividad en cuestión está comprendida en dicho concepto autónomo (véanse las conclusiones de la Abogado General presentadas en el asunto Flachglas, punto 62, y la sentencia *Fish Legal*, apartado 48).
- 17 «*The Aarhus Convention: an Implementation Guide*» (Guía interpretativa del Convenio de Aarhus) afirma que la definición de «autoridad pública» no incluye las entidades o instituciones que actúen en calidad de órgano jurisdiccional. Aunque la Guía no es vinculante, puede considerarse un documento explicativo (sentencia *Fish Legal*, apartado 38).
- 18 Con arreglo al Derecho de la Unión, el control del acceso a los autos, una vez dictada una resolución definitiva y concluido el plazo de recurso en el procedimiento, se considera una actuación en «calidad de órgano jurisdiccional». Tal como señaló en su sentencia API, el Tribunal de Justicia no figura entre las

instituciones sujetas al artículo 255 CE, «precisamente por la naturaleza de la actividad jurisdiccional que debe ejercer» (apartado 82).

- 19 Actualmente, los tribunales de la Unión solo están sujetos al derecho de acceso «cuando ejerzan funciones administrativas», con arreglo al artículo 15 TFUE, apartado 3.
- 20 El artículo 23, apartado 1, letra f), del Reglamento general de protección de datos dispone que el Derecho de la Unión o de los Estados miembros que se aplique al responsable o el encargado del tratamiento podrá limitar, a través de medidas legislativas, el alcance de las obligaciones y de los derechos establecidos en dicho Reglamento «cuando tal limitación respete en lo esencial los derechos y libertades fundamentales y sea una medida necesaria y proporcionada en una sociedad democrática para salvaguardar: [...] f) la protección de la independencia judicial y de los procedimientos judiciales».
- 21 Tal como se declaró en la sentencia Comisión/Breyer, apartado 45, «ni el Estatuto del Tribunal de Justicia de la Unión Europea ni los Reglamentos de Procedimiento de los tribunales de la Unión prevén el derecho de acceso de terceros a los escritos procesales presentados en los procedimientos judiciales».
- 22 Con arreglo al artículo 38, apartado 2, del Reglamento de Procedimiento del Tribunal General, «ningún tercero, sea público o privado, podrá acceder a las actuaciones sin autorización expresa del Presidente del Tribunal General, previa audiencia de las partes».
- 23 Aunque el Tribunal de Justicia está sujeto al Convenio de Aarhus, el alcance de este no es mayor que el del artículo 15 TFUE, apartado 3, en la medida que el Tribunal de Justicia solo está sujeto a él respecto a sus funciones administrativas.
- 24 También es importante el concepto de independencia judicial en Derecho de la Unión. En la sentencia LM, apartado 63, el Tribunal de Justicia hace referencia a lo que llama aspecto «externo» de la independencia, que incluye el requisito de que la autoridad nacional ejerza «sus funciones con plena autonomía», y «sin estar sometido a ningún vínculo jerárquico o de subordinación respecto a terceros y sin recibir órdenes ni instrucciones de ningún tipo, cualquiera que sea su procedencia, de tal modo que quede protegido de injerencias o presiones externas que puedan hacer peligrar la independencia de sus miembros a la hora de juzgar o que puedan influir en sus decisiones».
- 25 En el asunto Flachglas, la Abogado General diferenció entre ejercicio funcional y estructural de poderes judiciales o legislativos.
- 26 En la sentencia dictada en dicho asunto, el Tribunal de Justicia declaró (apartado 49) que era precisa una «interpretación funcional» del concepto de «entidades o instituciones en la medida en que actúen en calidad de órgano [...] legislativo». Esto significa que, aunque los ministerios considerados en el asunto Flachglas no eran estructuralmente legislativos, se beneficiaban de la exención cuando

funcionalmente actuaban en calidad de órganos legislativos. En consecuencia, el Tribunal de Justicia declaró que podía considerarse que dichos ministerios actuaban «en calidad de órganos legislativos» «en la medida en que participen en el procedimiento legislativo» (apartado 51). En otras palabras, la exención se limitaba al ejercicio efectivo de funciones legislativas.

- 27 En cambio, por lo que atañe a los órganos legislativos en sentido estructural, la Abogado General señaló en el asunto Flachglas que la consideración de sus actividades de «legislativas» no debía someterse a límite temporal alguno. A este respecto, observó (punto 73): «comparemos la situación de dichas entidades con la de las otras que, según una definición estructural, forman parte del propio poder legislativo. Respecto de la aprobación de la legislación, y de la legislación aprobada, las entidades que forman parte del poder legislativo actúan exclusivamente en calidad de órgano legislativo. Su actividad en tal calidad no tiene límites temporales. Por tanto, la posibilidad de su exclusión de la definición de “autoridad pública” en el sentido de la Directiva no conoce límites temporales.»
- 28 El Tribunal de Justicia no entró a valorar este comentario de la Abogado General. Sin embargo, observó que, para un órgano que actúa en «calidad de órgano jurisdiccional» desde el punto de vista estructural, la aplicación del artículo 2, apartado 2, no puede estar sujeta a límites temporales.
- 29 Respecto a las alegaciones de la parte recurrente sobre la necesidad de una interpretación amplia de la Directiva, el objetivo de esta solo se puede perseguir dentro de su ámbito material de aplicación, que excluye las actividades realizadas en «calidad de órgano jurisdiccional».
- 30 La postura de la parte recurrente pasa por alto la finalidad de la propia exención relativa a la «calidad de órgano jurisdiccional» en el artículo 2, apartado 2, y, en particular, el buen desarrollo de los procedimientos judiciales.

### **Breve exposición de la fundamentación de la petición de decisión prejudicial**

- 31 La cuestión que se debate es si los autos que custodia el Servicio Judicial de Irlanda están incluidos en el concepto de «calidad de órgano jurisdiccional» a efectos del artículo 2, apartado 2, de la Directiva, una vez que en el procedimiento ha recaído resolución definitiva y se han agotado las vías de recurso. Que se aprecie, esta cuestión no ha sido examinada hasta la fecha por el Tribunal de Justicia ni por los tribunales de otros Estados miembros.