

Asunto C-619/19

Petición de decisión prejudicial

Fecha de presentación:

19 de agosto de 2019

Órgano jurisdiccional remitente:

Bundesverwaltungsgericht (Tribunal Supremo de lo Contencioso-Administrativo, Alemania)

Fecha de la resolución de remisión:

8 de mayo de 2019

Parte recurrente, apelante y recurrida en casación:

D. R.

Parte recurrida, apelada y recurrente en casación:

Land Baden-Württemberg (Estado federado de Baden-Württemberg)

Bundesverwaltungsgericht

RESOLUCIÓN

[*omissis*]

En el procedimiento contencioso-administrativo seguido entre

el Sr. D. R.,

[...], [...],

parte recurrente, apelante y recurrida en casación,

[*omissis*]

y

el Land Baden-Württemberg,

[*omissis*]

parte recurrida, apelada y recurrente en casación,

[*omissis*]

Coadyuvante:

Deutsche Bahn AG,

[*omissis*] Berlín,

recurrente en casación,

[*omissis*]

Con intervención de:

Vertreter des Bundesinteresses (Defensor de los intereses de la Federación)

ante el Bundesverwaltungsgericht,

[*omissis*],

la Sala Séptima del Bundesverwaltungsgericht

[*omissis*]

ha resuelto el 8 de mayo de 2019:

Suspender el procedimiento seguido ante el Bundesverwaltungsgericht.

Solicitar al Tribunal de Justicia de la Unión Europea que se pronuncie con carácter prejudicial, con arreglo al artículo 267 TFUE, sobre las siguientes cuestiones:

- 1) ¿Debe interpretarse el artículo 4, apartado 1, párrafo primero, letra e), de la Directiva 2003/4/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 28 de enero de 2003, relativa al acceso del público a la información medioambiental y por la que se deroga la Directiva 90/313/CEE del Consejo, en el sentido de que la expresión «comunicaciones internas» abarca todas las comunicaciones que no salgan del ámbito interno de una entidad obligada a facilitar información?

- 2) ¿Se aplica indefinidamente en el tiempo la protección de las «comunicaciones internas» prevista en el artículo 4, apartado 1, párrafo primero, letra e), de la Directiva 2003/4?
- 3) En caso de respuesta negativa a la segunda cuestión: la protección de las «comunicaciones internas» prevista en el artículo 4, apartado 1, párrafo primero, letra e), de la Directiva 2003/4, ¿se aplica únicamente hasta que la entidad obligada a facilitar información haya adoptado una decisión o se haya completado cualquier otro curso administrativo dado al asunto?

Fundamentos:

I

- 1 El recurrente pretende que el Staatsministerium Baden-Württemberg (Ministerio de la Presidencia de Baden-Württemberg) le brinde acceso a documentos relativos a la tala de árboles para el proyecto «Stuttgart 21», en materia de tráfico y desarrollo urbano, en el Schlossgarten de Stuttgart en octubre de 2010.
- 2 En lo relevante para las cuestiones planteadas al Tribunal de Justicia de la Unión Europea, se trata de cierta información de la jefatura del Ministerio de la Presidencia acerca de la comisión de investigación «Análisis de la operación policial del 30 de septiembre de 2010 en el Schlossgarten de Stuttgart», así como de las anotaciones en actas del Ministerio de la Presidencia acerca de un procedimiento de conciliación llevado a cabo los días 10 y 23 de noviembre de 2010 en relación con el proyecto «Stuttgart 21».
- 3 El recurso contencioso-administrativo, interpuesto tras solicitar dichos documentos sin éxito, fue desestimado por el Verwaltungsgericht (Tribunal de lo Contencioso-Administrativo). Ante el recurso de apelación interpuesto por el recurrente, el Verwaltungsgerichtshof (Tribunal Superior de lo Contencioso-Administrativo) obligó al recurrido a permitir el acceso del recurrente a los documentos. Apreció que se trata de información medioambiental y que no concurren motivos para denegar el acceso a la información. Consideró que los documentos del Ministerio de la Presidencia elaborados para informar a la jefatura del departamento y los relativos al procedimiento de conciliación no están protegidos como comunicaciones internas, ya que esa protección solo existe mientras dure el proceso de toma de decisiones de la autoridad pública.
- 4 Con su recurso de casación, la parte recurrida pretende que se restablezca la sentencia de la primera instancia.

II

- 5 Procede suspender el procedimiento. Se ha de remitir al Tribunal de Justicia una petición de decisión prejudicial con las cuestiones formuladas en la parte dispositiva (artículo 267 TFUE).

- 6 1. Las disposiciones pertinentes del Derecho de la Unión se encuentran en el artículo 4, apartados 1, párrafo primero, letra e), y 2, párrafo segundo, frases primera y segunda, 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).
- 7 2. La disposición pertinente de la legislación nacional es el artículo 28, apartado 2, punto 2, de la Umweltverwaltungsgesetz Baden-Württemberg (Ley de la Administración medioambiental de Baden-Württemberg; en lo sucesivo, «UVwG BW»), de 25 de noviembre de 2014 [omissis], modificada por última vez por el artículo 1 de la Ley de 28 de noviembre de 2018 [omissis].

El artículo 28, apartado 2, punto 2, de la UVwG BW tiene el siguiente tenor:

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

II

- 8 Las cuestiones prejudiciales son pertinentes. Dependiendo de las respuestas a las cuestiones prejudiciales, el recurso de casación deberá ser desestimado por motivos jurídicos o el asunto deberá ser devuelto para su nuevo enjuiciamiento y decisión al Verwaltungsgerichtshof como instancia competente para conocer de los hechos.
- 9 Los documentos solicitados por el recurrente son información medioambiental en el sentido del artículo 2, punto 1, letra c), de la Directiva 2003/4. El recurrido es una autoridad pública obligada a facilitar información en el sentido del artículo 2, punto 2, letra a), de la Directiva 2003/4.

IV

10. Las cuestiones prejudiciales planteadas requieren de una aclaración por parte del Tribunal de Justicia, ya que no han sido resueltas por su jurisprudencia ni resultan evidentes.
- 11 Las siguientes consideraciones son relevantes para las distintas cuestiones prejudiciales:
- 12 1. Sobre la primera cuestión:

Es dudoso, en primer lugar, cómo debe interpretarse el concepto de «comunicaciones internas» en el sentido del artículo 4, apartado 1, párrafo primero, letra e), de la Directiva 2003/4. La Directiva 2003/4 no contiene una definición de este término.

- 13 Acerca del artículo 8, apartado 2, punto 2, de la Umweltinformationsgesetz (Ley de Información Medioambiental; en lo sucesivo, «UIG»), en la versión publicada el 27 de octubre de 2014 [omissis], modificada por última vez por el artículo 2, apartado 17, de la Ley de 20 de julio de 2017 [omissis], que transpone al Derecho federal alemán el artículo 4, apartado 1, párrafo primero, letra e), de la Directiva 2003/4 y que se corresponde con la normativa regional aquí pertinente del artículo 28, apartado 2, punto 2, de la UVwG BW, la Sala, considerando la voluntad del legislador [omissis], ha resuelto acerca de la característica «interna» que el motivo de denegación solo abarca aquellas comunicaciones que no salgan del ámbito interno de una entidad obligada a facilitar información [omissis]. En ese sentido, incluso las comunicaciones que (todavía) no han salido del ámbito interno de una entidad obligada a facilitar información, pero que están destinadas a ese fin, podrían no considerarse como «internas».
- 14 En este contexto, es preciso aclarar lo que se entiende por «comunicación» en el sentido del artículo 4, apartado 1, párrafo primero, letra e), de la Directiva 2003/4. Es dudoso, en particular, si la documentación o información debe ser de una determinada calidad para poder ser clasificada como «comunicación» en el sentido de la Directiva 2003/4. El concepto de «comunicaciones» sugiere al menos que la información en cuestión (también) debe ir dirigida a un tercero.
- 15 Es necesario perfilar el contenido del concepto de «comunicaciones» también porque la Directiva 2003/4 dispone en el artículo 4, apartado 2, párrafo segundo, primera frase, que los motivos de denegación mencionados en los apartados 1 y 2 deberán interpretarse de manera restrictiva. Este requisito se corresponde con el artículo 4, apartado 4, párrafo segundo, 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 de 25 de junio de 1998 (en lo sucesivo, «Convenio de Aarhus» o «CA»).
- 16 En este contexto, no todos los documentos comunicados internamente constituirán una «comunicación interna».
- 17 En la guía de aplicación del Convenio de Aarhus se encuentran referencias para una deducción teleológica del concepto de «comunicaciones». Allí, en relación con el artículo 4, apartado 3, letra c), del CA («comunicaciones internas de las autoridades públicas»), se señala que en algunos Estados miembros con la excepción de las comunicaciones internas se pretende proteger la opinión personal de los empleados públicos. Se afirma que, por tanto, dicha excepción, por regla general, no se aplicará a documentos fácticos (véase United Nations Economic Commission for Europe, *The Aarhus Convention, An Implementation Guide*, 2.^a ed., 2014, p. 85).
- 18 El Defensor de los intereses de la Federación ante el Bundesverwaltungsgericht propone que el concepto de «comunicaciones internas» en el sentido del artículo 4, apartado 1, párrafo primero, letra e), de la Directiva 2003/4 comprenda únicamente los documentos esenciales destinados a la información interna y al

proceso de formación de voluntad y de toma de decisiones de una autoridad pública. Sin embargo, esto plantea la cuestión subsiguiente de qué se entiende por «documentos esenciales».

19 2. Sobre la segunda cuestión:

También es preciso aclarar si se aplica indefinidamente en el tiempo lo previsto en el artículo 4, apartado 1, párrafo primero, letra e), de la Directiva 2003/4.

20 La redacción de la disposición, al igual que la del artículo 4, apartado 3, letra c), del CA, no aporta elementos para una estricta delimitación temporal del ámbito de aplicación del artículo 4, apartado 1, párrafo primero, letra e), de la Directiva 2003/4. Tampoco los antecedentes legislativos de la norma aportan información precisa. La propuesta de Directiva inicial de la Comisión, de 29 de junio de 2000, preveía en el artículo 4, apartado 1, párrafo primero, letra c), un motivo de denegación referido «a material en curso de elaboración o a comunicaciones internas, en cuyo caso, deberá tenerse en cuenta el interés público atendido por la divulgación». En las lecturas primera y segunda, el Parlamento Europeo exigió que se suprimiera el motivo de denegación relativo a las «comunicaciones internas» (véanse el informe de 28 de febrero de 2001, A5/2001/74, enmienda 20, y el informe de 24 de abril de 2002, A5/2002/136, enmienda 27). Esto fue rechazado por la Comisión (Propuesta modificada de 6 de junio de 2001, COM/2001/0303 final, DO 2001, C 240 E 289, p. 293; Dictamen de la Comisión de 5 de septiembre de 2002, COM/2002/498 final, p. 8) y por el Consejo (Posición común n.º 24/2002 del Consejo, de 28 de enero de 2002, DO 2002, C 113 E, p. 11), remitiéndose al Convenio de Aarhus. En el Comité de Conciliación se logró acordar la propuesta final de directiva. El motivo de denegación relativo a las «comunicaciones internas» se reguló de forma independiente en el artículo 4, apartado 1, párrafo primero, letra e), de la Directiva 2003/4 y, desde entonces, por su localización ya no guarda ninguna relación con los motivos de denegación limitados en el tiempo establecidos en el artículo 4, apartado 1, párrafo primero, letra d), de la Directiva 2003/4.

21 Tampoco de la guía de aplicación del Convenio de Aarhus se extraen, en relación con la regulación del artículo 4, apartado 3, letra c), del CA, elementos indicativos de un ámbito de aplicación temporal limitado. Manifiestamente, en las decisiones del Comité de Cumplimiento del Convenio de Aarhus se asume tácitamente la inexistencia de una limitación temporal del ámbito de aplicación del artículo 4, apartado 3, letra c), del CA [véanse los procedimientos ACCC/C/2010/51 (Rumanía) y ACCC/C/2013/93 (Noruega)].

22 Desde un punto de vista sistemático debe tenerse en cuenta que los motivos de denegación de la Directiva 2003/4 que están sujetos a limitación temporal presentan la correspondiente redacción. Así, el artículo 4, apartado 1, párrafo primero, letra d), de la Directiva 2003/4 menciona un motivo de denegación que hace referencia a «material en curso de elaboración» y a «documentos o datos inconclusos».

- 23 Una comparativa sistemática con el artículo 4, apartado 3, párrafo segundo, del Reglamento (CE) n.º 1049/2001 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo de 2001, relativo al acceso del público a los documentos del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión (DO 2001, L 145, p. 43), demuestra que, a juicio del legislador europeo, la entrega de documentos internos puede perjudicar el proceso de toma de decisiones de una institución incluso tras su finalización. Pese a que en el artículo 6 del Reglamento (CE) n.º 1367/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 6 de septiembre de 2006, relativo a la aplicación, a las instituciones y a los organismos comunitarios, de las disposiciones del Convenio de Aarhus sobre el acceso a la información, la participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en materia de medio ambiente (DO 2006, L 264, p. 1.), la Unión Europea modificó parcialmente la normativa del Reglamento n.º 1049/2001, no se ha visto afectado el motivo de denegación relativo a documentos internos en lo que concierne a su ámbito de aplicación temporal. En consecuencia, la Unión Europea asume al parecer que el Convenio de Aarhus no exige que el motivo de denegación de las «comunicaciones internas» se limite en el tiempo a la finalización del proceso de toma de decisiones. No se aprecian indicios de que el Derecho de la Unión pretenda imponer a los Estados miembros requisitos más estrictos para la entrega de información medioambiental relativa a las comunicaciones internas que los que se aplican a la entrega de información medioambiental de las instituciones de la Unión.
- 24 Por lo que se refiere a la protección de la confidencialidad de los procedimientos de las autoridades públicas con arreglo al artículo 4, apartado 2, párrafo primero, letra a), de la Directiva 2003/4, para la que tampoco hay indicios de una estricta limitación temporal, el Tribunal de Justicia aprecia que, en principio, este motivo de denegación puede ser pertinente si ya han concluido un procedimiento legislativo y las deliberaciones relativas al mismo (véase Tribunal de Justicia, sentencia de 14 de febrero de 2012, Flachglas Torgau, C-204/09, ECLI:EU:C:2012:71, apartado 57; véase en ese mismo sentido Bundesverwaltungsgericht, sentencia de 2 de agosto de 2012, 7 C 7.12, Buchholz 406.252, artículo 2 de la UIG, punto 2, apartado 28). La jurisprudencia citada parece en principio trasladable al artículo 4, apartado 1, párrafo primero, letra e), de la Directiva 2003/4.
- 25 Sin embargo, es posible que el mandato del artículo 4, apartado 2, párrafo segundo, primera frase, de la Directiva 2003/4, que exige una interpretación restrictiva de los motivos de denegación mencionados en los apartados 1 y 2, también valga para el ámbito temporal de aplicación. Esto sugiere que el artículo 4, apartado 1, párrafo primero, letra e), de la Directiva 2003/4, en lo temporal, no pueda aplicarse, cuanto menos, sin limitación alguna. En este marco, una limitación temporal del motivo de denegación puede resultar no solo de una interpretación restrictiva del concepto de «comunicaciones internas», sino también de la ponderación de cada caso concreto exigida en virtud del artículo 4, apartados 1, párrafo primero, letra e), y 2, párrafo segundo, segunda frase, de la Directiva 2003/4. En cualquier caso, según vaya avanzando el tiempo, por regla general el

interés en la confidencialidad perderá peso frente al interés atendido por la divulgación en cuestión.

26 3. Sobre la tercera cuestión:

Si la protección de las «comunicaciones internas» con arreglo al artículo 4, apartado 1, párrafo primero, letra e), de la Directiva 2003/4 no se aplica indefinidamente en el tiempo, se suscita la cuestión subsiguiente de la fecha concreta hasta la que se aplica la protección.

27 A este respecto, [omissis] el tribunal de la instancia anterior consideró que el acceso a las comunicaciones internas está excluido, en virtud del artículo 4, apartado 1, párrafo primero, letra e), de la Directiva 2003/4, únicamente mientras dure el proceso de toma de decisiones de las autoridades públicas. Desde el punto de vista de la instancia anterior, así lo indican los antecedentes legislativos de la norma, en concreto el contexto normativo directo que se establecía inicialmente en la propuesta de la Directiva sobre información medioambiental con la excepción establecida para los «materiales sin acabar» [véase el artículo 4, apartado 1, párrafo primero, letra d), de la Directiva 2003/4], el mandato de interpretación restrictiva de las motivos de denegación (artículo 4, apartado 2, párrafo segundo, primera frase, de la Directiva 2003/4), así como la consideración sistemática de que, en caso contrario, sería inoperante el motivo de denegación relativo a la protección de la confidencialidad de los procedimientos de las autoridades públicas [artículo 4, apartado 2, párrafo primero, letra a), de la Directiva 2003/4].

28 Según ese mismo tribunal de instancia, una limitación en el tiempo del motivo de denegación previsto en el artículo 4, apartado 1, párrafo primero, letra e), de la Directiva 2003/4 que se base exclusivamente en la duración del proceso de toma de decisiones de las autoridades públicas no tendría en cuenta el hecho de que no todos los asuntos con información medioambiental que trata una entidad obligada a facilitar información concluyen en una decisión (formal). En ese sentido, la finalización (interna) del curso administrativo dado al asunto podría considerarse como el elemento temporal determinante.

[omissis]