

Asunto C-84/22**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:**

8 de febrero de 2022

Órgano jurisdiccional remitente:

High Court (Tribunal Superior, Irlanda)

Fecha de la resolución de remisión:

8 de febrero de 2022

Parte demandante:

Right to Know CLG

Parte demandada:

An Taoiseach (Primer Ministro)

Objeto del procedimiento principal

El litigio principal, iniciado por la parte demandante —la sociedad «Right to Know CLG»—, contra la parte demandada —An Taoiseach (Primer Ministro)—, versa sobre el recurso judicial interpuesto contra una decisión administrativa por la que se deniega una solicitud de acceso a los documentos relativos a los debates mantenidos en el seno del Consejo de Ministros del Gobierno sobre las emisiones de Irlanda de gases de efecto invernadero de 2002 a 2016. La solicitud de acceso a los documentos se presentó con arreglo a la normativa nacional, en particular, las European Communities (Access to Information on the Environment) Regulations 2007 (S.I. n.º 133/2007, de 28 de marzo de 2007; Reglamento de transposición de la normativa de las Comunidades Europeas sobre el acceso a la información en materia de medio ambiente), que transpone 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 lo sucesivo, «Directiva sobre la información medioambiental»).

Objeto y fundamento jurídico de la petición de decisión prejudicial

La petición se plantea al amparo del artículo 267 TFUE. El órgano jurisdiccional remitente solicita la interpretación del artículo 4, apartado 1, letra e), y del artículo 4, apartado 2, letra a), de la Directiva sobre la información medioambiental por lo que se refiere a los conceptos de «comunicaciones internas» y «procedimientos» de las autoridades públicas a efectos de la aplicación de las disposiciones de la Directiva relativas a la divulgación, obligatoria o no, de información sobre emisiones en el medio ambiente. El órgano jurisdiccional remitente está también examinando varias excepciones procesales formuladas por la parte demandada relacionadas con la fuerza de cosa juzgada que impide la continuación del proceso, en particular la de *issue estoppel*, según la cual se puede impedir que una parte vuelva a litigar sobre una cuestión de hecho o de Derecho que se ha resuelto en un procedimiento anterior.

Cuestiones prejudiciales

- 1) ¿Las actas de las reuniones oficiales del poder ejecutivo de un Estado miembro, a las que han de asistir los miembros del Gobierno y en las que estos actúan como órgano colegiado, deben calificarse, a efectos de una solicitud de acceso a la información medioambiental que figure en ellas, de «comunicaciones internas» o de «procedimientos» de las autoridades públicas en el sentido, respectivamente, del artículo 4, apartado 1, letra e), y del artículo 4, apartado 2, párrafo primero, letra a), de la Directiva 2003/4/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 28 de enero de 2003, relativa al acceso del público a la información medioambiental y por la que se deroga la Directiva 90/313/CEE del Consejo?
- 2) ¿Se extiende el principio de cosa juzgada (como se expuso en el asunto Köbler, C-224/01, EU:C:2003:513, y la subsiguiente jurisprudencia) más allá de la parte dispositiva o fallo de la sentencia anterior y alcanza también a los fundamentos de hecho y de Derecho expuestos en dicha sentencia? Dicho de otro modo, ¿se limita el principio de cosa juzgada a impedir que vuelva a someterse el asunto a un tribunal (*cause of action estoppel*), o también excluye que una de las partes vuelva a plantear una cuestión de hecho o de Derecho que ya ha sido definitivamente resuelta en un procedimiento anterior (*issue estoppel*)?
- 3) En el procedimiento en curso entre las partes en relación con el supuesto incumplimiento de la Directiva 2003/4/CE con respecto a una solicitud específica de información medioambiental, en el que la parte demandante/solicitante ha obtenido la anulación de una decisión tras estimarse algunos motivos de impugnación basados en el Derecho de la Unión y desestimarse otros, ¿se opone el Derecho de la Unión y, en particular, el principio de efectividad, a una norma nacional sobre la fuerza de cosa juzgada basada en el *issue estoppel* que obliga a un órgano jurisdiccional nacional, en el marco de un nuevo procedimiento relativo a una segunda decisión sobre la misma solicitud, a inadmitir que dicha parte demandante/solicitante impugne esta segunda decisión por motivos basados en el

Derecho de la Unión que ya fueron desestimados anteriormente, si no ha sido impugnada dicha desestimación?

4) ¿Afecta a la respuesta a la tercera cuestión que: i) no se hiciera referencia al Tribunal de Justicia, y ii) ninguna de las partes llamara la atención del órgano jurisdiccional nacional sobre la jurisprudencia pertinente del Tribunal de Justicia?

Disposiciones del Derecho de la Unión y jurisprudencia 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)

Sentencia de 20 de enero de 2021, Land Baden-Württemberg (Comunicaciones internas) (C-619/19, EU:C:2021:35)

Conclusiones del Abogado General Szpunar presentadas en el asunto Saint-Gobain Glass Deutschland/Comisión (C-60/15 P, EU:C:2016:778)

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

Sentencia de 14 de febrero de 2012, Flachglas Torgau (C-204/09, EU:C:2012:71)

Sentencia de 16 de marzo de 2006, Kapferer (C-234/04, EU:C:2006:178)

Sentencia de 30 de septiembre de 2003, Köbler (C-224/01, EU:C:2003:513)

Disposiciones de Derecho nacional y jurisprudencia invocadas

Reglamento de transposición de la normativa de las Comunidades Europeas sobre el acceso a la información en materia de medio ambiente (S.I. n.º 133/2007, de 28 de marzo de 2007)

Constitución de Irlanda, artículo 28

Attorney General/Hamilton [1993] 2 I.R. 250

An Taoiseach/Commissioner for Environmental Information [2010] IEHC 241

Right to Know CLG/An Taoiseach [2018] IEHC 372

McCauley/McDermot [1997] 2 I.L.R.M. 486

Arklow Holidays Ltd/An Bord Pleanála [2011] IESC 29

Breve exposición de los hechos y del procedimiento principal

- 1 El 8 de marzo de 2016, Right to Know CLG presentó una solicitud de acceso a todos los documentos que contienen los debates del Consejo de Ministros sobre las emisiones de Irlanda de gases de efecto invernadero de 2002 a 2016. Según el órgano jurisdiccional remitente, la referencia al «Consejo de Ministros» debe entenderse en el sentido de los miembros del poder ejecutivo.
- 2 Esta solicitud fue finalmente denegada en junio de 2016 tras un procedimiento de revisión interna. A continuación, el solicitante interpuso, ante la High Court (Tribunal Superior), un recurso judicial contra dicha decisión.
- 3 Mediante sentencia de 1 de junio de 2018, Right to Know CLG/An Taoiseach ([2018] IEHC 372; en lo sucesivo, «primer recurso judicial») la High Court devolvió la decisión a la autoridad competente para que la reexaminara. La High Court estimó, en particular, que la autoridad competente no había procedido, con arreglo a lo exigido por el artículo 4 de la Directiva sobre la información medioambiental, a ponderar el interés público atendido por la divulgación con los intereses de la confidencialidad atendidos por la denegación de la divulgación. La High Court también declaró en su sentencia que las reuniones del Gobierno irlandés debían calificarse de «comunicaciones internas» de una autoridad pública, de modo que, en virtud de la Directiva sobre la información medioambiental, no existía obligación de divulgar las actas relativas a la información sobre emisiones en el medio ambiente.
- 4 Mediante decisión de 16 de agosto de 2018, la autoridad competente concedió acceso parcial a los documentos solicitados. Posteriormente, la parte demandante interpuso un recurso judicial contra esta segunda decisión, que es objeto del litigio principal ante el órgano jurisdiccional remitente.

Alegaciones esenciales de las partes en el procedimiento principal

- 5 La parte demandante afirma, en esencia, que las reuniones del Consejo de Ministros son «procedimientos» a efectos de la Directiva sobre la información medioambiental y que las actas de estas reuniones deben divulgarse obligatoriamente cuando se refieren a información sobre emisiones en el medio ambiente. También considera que deben desestimarse por infundadas las excepciones procesales formuladas por la parte demandada.
- 6 La parte demandada afirma que las actas de las reuniones del Consejo de Ministros son «comunicaciones internas» a efectos de la Directiva sobre la información medioambiental y, por lo tanto, no se exige su divulgación, aunque se refieran a emisiones en el medio ambiente. Por el contrario, considera que la divulgación está sujeta a la ponderación prevista en la Directiva.
- 7 Asimismo, los abogados de la parte demandada formulan varias excepciones procesales. En particular, la parte demandada afirma que la parte demandante

debería haber agotado su derecho a recurrir ante la Agencia de Información en Materia de Medio Ambiente antes de iniciar el procedimiento ante la High Court. Asimismo, la parte demandada sostiene, en particular, que la High Court ya ha resuelto con carácter definitivo la cuestión de la adecuada calificación de las reuniones del Gobierno en dos sentencias, una de las cuales afectaba a la parte demandante. Por lo tanto, constituye un precedente que, aunque no sea vinculante, debe ser tenido en cuenta. También se precisa que, tras el primer recurso judicial, la fuerza de cosa juzgada impide a la parte demandante volver a litigar sobre esta cuestión en el presente procedimiento.

Breve exposición de la fundamentación de la petición de decisión prejudicial

- 8 Según el órgano jurisdiccional remitente, la cuestión fundamental para resolver el litigio principal se refiere a las circunstancias, en su caso, en las que el imperativo constitucional nacional de preservar la confidencialidad de los debates mantenidos durante las reuniones del Gobierno irlandés debe ceder ante las exigencias de la Directiva sobre la información medioambiental. La respuesta a esta cuestión depende, en gran parte, de la calificación de los debates mantenidos en las reuniones del Gobierno irlandés a efectos de dicha Directiva. Las partes del litigio principal discrepan sobre si es adecuado calificar estos debates de «comunicaciones internas» de las autoridades públicas [artículo 4, apartado 1, letra e)] o de «procedimientos» de las autoridades públicas [artículo 4, apartado 2, letra a)].
- 9 El órgano jurisdiccional remitente alberga dudas sobre la interpretación de los dos conceptos incluidos en la Directiva sobre la información medioambiental. En particular, en su opinión, la línea divisoria entre «comunicaciones internas» y «procedimientos» confidenciales es poco clara. Habida cuenta de que el Tribunal de Justicia no proporciona orientación acerca de la interpretación de la Directiva sobre la información medioambiental, el órgano jurisdiccional remitente no puede resolver con carácter definitivo a qué categoría pertenecen las actas de las reuniones del Gobierno irlandés.
- 10 A juicio del órgano jurisdiccional remitente, existen razones poderosas para estimar que las reuniones del Gobierno irlandés representan precisamente el tipo de procedimientos de deliberación confidenciales contemplados en el artículo 4, apartado 2, letra a), de la Directiva sobre la información medioambiental. El Gobierno tiene el mandato, en virtud del artículo 28.4.2 de la Constitución de Irlanda, de «reunirse y actuar como órgano colegiado». El objeto de estas reuniones, como confirmó la Supreme Court (Tribunal Supremo, Irlanda) en el asunto Attorney General/Hamilton [1993] 2 I.R. 250, es que los miembros del Gobierno mantengan un debate completo, libre y sincero antes de adoptar las decisiones.
- 11 El órgano jurisdiccional remitente ha llegado al convencimiento de que existe un argumento sólido para defender que las reuniones del Gobierno irlandés se

asemejan al tipo de procedimiento de deliberación comprendido en el concepto de «procedimientos». Habida cuenta de que las reuniones del Gobierno están contempladas en la Constitución, no encuentran acomodo en la categoría de «comunicaciones internas». Sin embargo, el órgano jurisdiccional remitente no puede pronunciarse con carácter definitivo sobre esta cuestión sin plantear una petición de decisión prejudicial ante el Tribunal de Justicia.

- 12 Por otra parte, el órgano jurisdiccional remitente solicita una orientación del Tribunal de Justicia sobre si puede invocarse la excepción de cosa juzgada, en forma de *issue estoppel*, aunque ello implique que no se corrija una posible interpretación errónea, por parte de un órgano jurisdiccional nacional, de la Directiva sobre la información medioambiental. En particular, el órgano jurisdiccional remitente desea saber si el principio de cosa juzgada se extiende más allá del fallo de la sentencia anterior e incluye, además, los fundamentos de hecho y de Derecho expuestos en la sentencia anterior. En el caso de autos, la sentencia dictada por la High Court de Irlanda en el primer recurso judicial no supuso un pronunciamiento firme en cuanto al derecho de la parte demandante a acceder a las actas pertinentes con arreglo a la normativa interna que transpone la Directiva sobre la información medioambiental. Por el contrario, dicha cuestión se remitió de nuevo a la autoridad competente original para que la reexaminara. No obstante, la sentencia anterior resolvió una cuestión de Derecho en contra de la parte demandante al determinar que, a efectos de la Directiva sobre la información medioambiental, las reuniones del Gobierno deben calificarse de «comunicaciones internas» de una autoridad pública. La importancia de esta conclusión radica en que no se aplicó la exigencia de la divulgación obligatoria de las actas relativas a la información sobre emisiones en el medio ambiente.
- 13 Según el órgano jurisdiccional remitente, una aplicación estricta del principio de *issue estoppel* a las circunstancias del caso de autos puede tener como consecuencia que no se subsane una infracción del Derecho de la Unión. La parte demandante alega, en esencia, que la sentencia dictada en el primer recurso judicial no califica correctamente las reuniones del Gobierno a efectos de la Directiva sobre la información medioambiental, de modo que se incurre en el error de no aplicar la exigencia de la divulgación obligatoria de las actas relativas a la información sobre emisiones en el medio ambiente. Si la alegación es fundada, pero no se permite a la parte demandante formularla en el marco del presente procedimiento, permanecerá incólume una interpretación errónea, por parte de un órgano jurisdiccional nacional, de la Directiva sobre la información medioambiental.
- 14 A juicio del órgano jurisdiccional remitente, dado que uno de los objetivos fundamentales que subyacen a la jurisprudencia del Tribunal de Justicia sobre el principio de cosa juzgada es garantizar la «estabilidad de las relaciones jurídicas», la justificación de la aplicación de dicho principio se ve considerablemente debilitada en las circunstancias del caso de autos. La sentencia dictada en el primer recurso judicial no resolvió con carácter definitivo la cuestión del acceso a las actas pertinentes. Por el contrario, el asunto se devolvió a la autoridad

competente para que lo reexaminara (aunque sobre la base de que las reuniones del Gobierno deben calificarse de «comunicaciones internas» de una autoridad pública), lo cual condujo a la nueva decisión de 16 de agosto de 2018 que ha sido impugnada en el litigio principal.

DOCUMENTO DE TRABAJO