CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL SR. ANTONIO LA PERGOLA

presentadas el 15 de enero de 1998 *

I. Introducción

1. En el presente asunto se insta al Tribunal de Justicia, por vez primera, a que interprete la Directiva 90/313/CEE del Consejo, de 7 de junio de 1990, sobre libertad de acceso a la información en materia de medio ambiente. [1] En particular, se solicita al Tribunal de Justicia que precise el alcance de las excepciones que la Directiva permite establecer a las autoridades públicas en relación con la obligación de información que les incumbe por lo que respecta a las cuestiones que son objeto de una «investigación preliminar».

II. Hechos

2. El 1 de enero de 1993, el demandante solicitó al Ayuntamiento de Pinneberg que le facilitara una copia del dictamen que la autoridad administrativa competente en materia de conservación del medio ambiente había emitido con ocasión de la aprobación del proyecto de construcción de la denominada «circunvalación oeste». El 18 de marzo de 1993, el demandante volvió a formular una solicitud similar a la parte demandada. El demandante basó sus dos solicitudes directamente en lo dispuesto en la Directiva 90/313/CEE. De hecho, la Ley alemana por la que se adapta el Derecho interno a la Directiva 90/313/CEE, la Umweltinformationsgesetz, no se adoptó hasta el 8 de julio de 1994, entrando en vigor el 16 de julio de 1994, es decir, con posterioridad a la interposición del recurso que dio lugar al presente procedimiento.

3. El 17 de mayo de 1993, la parte demandada denegó la solicitud del demandante, fundamentando su denegación en que el dictamen solicitado no constituía una información sobre medio ambiente a efectos de la Directiva, ya que se limitaba a valorar una información a la que, de todos modos, ya tenía acceso el demandante. En todo caso, según expone el órgano jurisdiccional remitente, la parte demandada estimó que en aquel caso se aplicaba la excepción establecida en el tercer guión del apartado 2 del artículo 3 de la Directiva, por tratarse precisamente de una investigación preliminar. El demandante interpuso un recurso de reposición contra dicha resolución, en el que impugnaba los dos motivos alegados por la parte demandada. A su vez, mediante resolución de 3 de septiembre de 1993 la parte demandada desestimó el recurso de reposición del demandante, que el 4 de octubre de 1993 interpuso un recurso contencioso-administrativo contra dicha resolución.

4. En apoyo de sus tesis, el demandante alegó, en primer lugar, que el dictamen de la

* Lengua original: italiano.

1 — DO L 158, p. 56.

Administración constituía una medida administrativa comprendida en el concepto de información sobre medio ambiente y que, en cualquier caso, la valoración efectuada por la Administración de los datos que obran en su poder no modifica su condición de «información en materia de medio ambiente». Además, el demandante añadió que la remisión al tercer guión del apartado 2 del artículo 3 de la Directiva no es pertinente en el presente caso. A su juicio, el procedimiento de aprobación de proyectos no constituye una investigación preliminar a efectos de la Directiva de referencia.

5. El Vertreter des öffentlichen Interesses (Abogado del Estado designado por el Land) ante el Oberverwaltungsgericht intervino a favor de la tesis sostenida por el demandante, sosteniendo que el dictamen de la Administración controvertido en el procedimiento *a quo* debe considerarse una medida administrativa destinada a proteger el medio ambiente a efectos de la Directiva. En efecto, según la parte coadyuvante cualquier acto de una autoridad pública está comprendido en el concepto genérico de medida administrativa. Además, se da la circunstancia específica de que dicho acto estaba destinado a proteger el medio ambiente, ya que la actividad de la autoridad administrativa demandada, competente en materia de conservación del medio ambiente, tiene por objeto asimismo la protección del medio ambiente en el marco del procedimiento de aprobación de proyectos.

6. El 30 de junio de 1995, el Schleswig-Holsteinisches Verwaltungsgericht desestimó el recurso basándose en las disposiciones de la normativa nacional alemana relativa al acceso a la información en materia de medio ambiente vigente en la fecha en que se produjeron los hechos objeto de litigio. En particular, este órgano jurisdiccional fundamentó la desestimación del recurso en el límite constituido por la confidencialidad de las deliberaciones de las autoridades públicas con arreglo a los apartados 1 y 3 del artículo 7 de la Umweltinformationsgesetz. El 27 de octubre de 1995, el demandante interpuso ante el Schleswig-Holsteinisches Oberverwaltungsgericht un recurso de apelación contra la sentencia recaída en primera instancia. En dicho recurso, el demandante invocó una infracción de las normas de la Umweltinformationsgesetz, alegando que en el caso de autos no se trataba de una deliberación de las autoridades públicas y sosteniendo que desde ningún punto de vista dicho acto podía ser objeto del secreto especial previsto en el apartado 1 del artículo 7 de dicha Ley. En contra de esta tesis, la parte demandada alegó que el caso objeto de examen se encontraba comprendido en el ámbito de aplicación de las disposiciones de la Umweltinformationsgesetz controvertidas en el presente procedimiento. El Vertreter des öffentlichen Interesses ante el Schleswig-Holsteinisches Oberverwaltungsgericht se adhirió a las alegaciones formuladas por el demandante. Según la parte coadyuvante, es cierto que la interpretación de las normas de la Umweltinformationsgesetz por sí solas llevaría a denegar la solicitud del demandante, por tratarse de una deliberación de la Administración excluida, por ello, de la obligación de información. No obstante, dicha normativa es contraria a lo dispuesto en la Directiva, ya que, a su juicio, no cabe calificar la medida administrativa de que se trata como «investigación preliminar» a efectos del tercer guión del apartado 2 de su artículo 3. En definitiva, lo que el Vertreter des öffentlichen Interesses sostuvo es que, a este respecto, el ordenamiento jurídico alemán no se adaptó correctamente a la Directiva.

7. Con objeto de disipar cualquier duda sobre la correcta interpretación de las dispo-

siciones de la Directiva de que se trata, tanto el demandante como el Vertreter des öffentlichen Interesses solicitaron al órgano jurisdiccional de apelación de lo contencioso-administrativo que sometiera al Tribunal de Justicia, con carácter prejudicial, las cuestiones controvertidas.

Por su parte, el órgano jurisdiccional remitente estimó que el fundamento del recurso dependía fundamentalmente de la naturaleza del dictamen solicitado a la autoridad administrativa de conservación del medio ambiente, es decir, de si dicho dictamen constituye una información sobre medio ambiente o no. Además, en caso de respuesta afirmativa a esta primera cuestión procede dilucidar si el acceso a esta información está excluido o no en virtud de la excepción controvertida que se establece en la normativa comunitaria.

8. Por los motivos expuestos, el órgano jurisdiccional remitente planteó al Tribunal de Justicia las siguientes cuestiones prejudiciales:

«1) El informe de una autoridad inferior competente en materia de ordenación paisajística emitido en el marco de su participación, como representante de los intereses públicos, en un procedimiento de aprobación de un plan, ¿constituye una medida administrativa de gestión del medio ambiente, en el sentido de la letra a) del artículo 2 de la Directiva 90/313/CEE del Consejo, de 7 de junio de 1990, sobre libertad de acceso a la información en materia de medio ambiente?

2) Un procedimiento administrativo, en el sentido del punto 2 del apartado 1 del artículo 7 de la Umweltinformationsgesetz (Ley sobre información en materia de medio ambiente), ¿constituye una investigación preliminar a efectos del tercer guión del apartado 2 del artículo 3 de la citada Directiva?»

III. La normativa comunitaria aplicable

9. En la Directiva 90/313/CEE se establece lo siguiente:

«El objeto de la presente Directiva es garantizar la libertad de acceso y la difusión de la información sobre el medio ambiente que esté en poder de las autoridades públicas, así como establecer los plazos y condiciones básicas en que se pondrá a disposición dicha información.

A los efectos de la presente Directiva, se entenderá por:

a) "Información sobre medio ambiente": cualquier información disponible en forma escrita, visual, oral o en forma de base de datos sobre el estado de las aguas, el aire, el suelo, la fauna, la flora, las tierras y los espacios naturales, y sobre las

actividades (incluidas las que ocasionan molestias como el ruido) o medidas que les afecten o puedan afectarles, y sobre las actividades y medidas destinadas a protegerlas, incluidas las medidas administrativas y los programas de gestión del medio ambiente;

b) "Autoridades públicas": cualquier Administración pública a nivel nacional, regional o local, que tenga responsabilidades y posea información relativa al medio ambiente, con excepción de los organismos que actúen en el ejercicio de poderes judiciales o legislativos.

Con sujeción a lo dispuesto en el presente artículo, los Estados miembros harán lo necesario para que las autoridades públicas estén obligadas a poner la información relativa al medio ambiente a disposición de cualquier persona física o jurídica que lo solicite y sin que dicha persona esté obligada a probar un interés determinado.

Los Estados miembros determinarán las disposiciones con arreglo a las cuales se facilitará de forma efectiva dicha información.

Los Estados miembros podrán establecer disposiciones que les permitan denegar dicha información cuando ésta afecte a:

[...]

— los asuntos que se encuentren *sub judice* o lo hayan sido en el pasado, o sean objeto de pesquisas (incluidas las investigaciones disciplinarias), o de investigación preliminar;

[...]

Se facilitará parcialmente la información en posesión de las autoridades públicas cuando sea posible separar de la misma la información sobre puntos relacionados con los intereses antes mencionados.

[...]»

IV. Examen del litigio

10. La primera cuestión planteada por el órgano jurisdiccional remitente es la relativa al concepto de «medida administrativa». Sobre el particular, el demandante considera que el concepto de «medida» utilizado en el texto de la letra a) del artículo 2 de la Directiva comprende asimismo la actividad que desarrolla la Administración para determinar y evaluar las consecuencias de un proyecto, así como para formular las propuestas que se consideran necesarias para ello.

Con carácter subsidiario, el demandante propone que, en el caso de que el Tribunal de Justicia no estime procedente incluir el dictamen administrativo controvertido entre las medidas de gestión del medio ambiente, dicho dictamen se incluya en todo caso entre las actividades a que se hace referencia en la propia letra a) del artículo 2 de la Directiva. Con carácter subsidiario en segundo grado, en el caso de que el Tribunal no acogiera semejante calificación, a juicio del demandante se trataría en todo caso, en términos más generales, de una información relativa al medio ambiente, habida cuenta de los fines que persigue el propio dictamen administrativo, que constituye la base sobre la que posteriormente la autoridad pública debe fundar su decisión.

11. No opina lo mismo la parte demandada, que considera que el concepto de «medida administrativa» se refiere, si se atiende tanto a la versión francesa (mesure administrative) como a la versión inglesa (administrative measure), a un acto adoptado por la Administración en relación con un supuesto específico, destinado a alcanzar un determinado objetivo y que tiene por efecto regular una determinada situación. En apoyo de su punto de vista, la parte demandada invoca asimismo el contenido de una declaración del Consejo y de la Comisión que figura en el acta [2] relativa a la Directiva de que se trata, en la cual estas dos Instituciones declaran que «las medidas administrativas a que se refiere la letra a) del artículo 2 incluyen las autorizaciones y las medidas de control *a priori* y *a posteriori*, siempre que ello no impida la ejecución de tales medidas».

Además, según la parte demandada el dictamen de la Administración de que se trata sólo tiene un carácter preparatorio de la medida propiamente dicha, que ha de ser adoptada, por tanto, por otro órgano de la Administración. Por otra parte, considera que el dictamen controvertido no es más que una valoración jurídica de hechos e informaciones. En su opinión, éstos se encuentran casi indisociablemente unidos a la propia valoración, de la que constituyen un presupuesto necesario. Proporcionar tales datos separadamente de la valoración que de ellos se ha efectuado supondría, por lo demás, una carga totalmente desproporcionada en relación con el fin que la Directiva pretende alcanzar.

12. Por su parte, la Comisión puntualiza que la cuestión planteada por el Schleswig-Holsteinisches Oberverwaltungsgericht, aunque hace referencia a «medidas administrati-

2 — Documento 6888/90 del Consejo, ENV 136, de 5 de junio de 1990.

vas de gestión del medio ambiente», tiene por objeto, fundamentalmente, conocer cuál es el concepto más general de «medida administrativa destinada a proteger el medio ambiente». Ello se debe a que, según la Comisión, la Directiva reserva la expresión «gestión del medio ambiente» únicamente para los «programas».

Partiendo de esta premisa, la Comisión señala, en relación con la cuestión controvertida, que el concepto de «medida administrativa» es bastante amplio y se presta a englobar cualesquiera actividades que una autoridad pública desarrolle en el ámbito administrativo. Así lo demuestra, a su entender, la utilización alternativa y complementaria de los términos «medida» y «actividad» que se hace en la Directiva. De este modo, el legislador comunitario pretendió abarcar todos los posibles ámbitos en los que se ejercen actividades administrativas relacionadas con el medio ambiente. La Comisión añade, asimismo, que el concepto de que se trata no está sujeto a cambios de naturaleza, por lo que no deja de estar comprendido dentro del ámbito de aplicación de la normativa de la Directiva ni siquiera cuando la actividad administrativa no produce efectos de hecho o de Derecho.

Además, la Comisión pone de relieve la relación que en todo caso debe existir entre la medida administrativa y el fin perseguido por la actividad de la autoridad pública, que sólo estará comprendida dentro del ámbito de aplicación de la Directiva si está destinada a proteger el medio ambiente. A juicio de la Comisión, en el caso de autos no cabe duda de la existencia de dicha relación, ya que la autoridad de que se trata tiene la misión institucional de proteger el medio ambiente. Además, la Comisión señala que el dictamen emitido por la Administración demandada condiciona la decisión de aprobación del proyecto por parte del órgano administrativo competente. Igualmente, procede recordar que este tipo de proyectos está comprendido asimismo en el ámbito de aplicación de la Directiva 85/337/CEE del Consejo, [3] en virtud de la cual las autoridades administrativas desempeñan un papel preponderante y están obligadas a seguir determinados procedimientos destinados a asegurar, precisamente, la protección del medio ambiente.

13. Habida cuenta de las consideraciones precedentes formuladas por las partes y, en particular, por la Comisión, considero que el dictamen administrativo objeto de examen debe asimilarse a las medidas y actividades a que se refiere la Directiva de referencia. No cabe duda de que el legislador comunitario quiso incluir en el concepto de «información relativa al medio ambiente» la totalidad de las actuaciones de una autoridad pública tal y como se define ésta en la propia Directiva, con la única salvedad de las excepciones expresamente establecidas al respecto. Por expresa voluntad del legislador comunitario, el concepto de «información relativa al medio ambiente» es omnicomprensivo. [4] Por otra parte, es posible precisarlo utilizando los dos criterios que la disposición de la Directiva consagra de manera implícita: el primero se refiere al elemento material, es decir, a la existencia de datos informativos, y al efecto es irrelevante que se trate de elementos cognitivos disponibles en forma de mera recopilación de datos o que, por el contrario, esa información ya haya sido objeto de análisis

3 — Directiva del Consejo, de 27 de junio de 1985, relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente (DO L 175, p. 40; EE 15/06, p. 9).

4 — En este sentido se expresa también la doctrina; véanse Krämer: «La directive 90/313/CEE sur l'accès á l'information en matière d'environnement: genèse et perspectives d'application», en *Revue du Marché Commun*, 1991, p. 872; Magalhães: *Rumo ao espaço comum informativo?*, Coimbra, 1991, p. 30; Vercher Noguera: «El medio ambiente y el derecho de acceso a la información», *La Ley*, 1992, p. 1078.

técnicos o lógico-jurídicos. El segundo criterio se refiere a la relación existente entre dicha información y la protección del medio ambiente. En efecto, para responder a la definición de la Directiva debe tratarse de datos y de elementos de información de otra índole que tengan la característica de haber sido producidos o recopilados, o incluso elaborados, con el objetivo primordial de proteger el medio ambiente, o que, de algún modo, estén relacionados con él. [5]

14. Así pues, si los datos controvertidos satisfacen ambos criterios, estaremos, a mi entender, ante «información relativa al medio ambiente» a efectos de la Directiva. A modo únicamente ilustrativo, la propia Directiva ofrece algunos ejemplos de datos o actividades que pueden englobarse en el concepto que estamos examinando. Resulta significativo que la expresión gramatical con la que se inician estas definiciones, que la propia Directiva utiliza para identificar la información sujeta a la normativa de que se trata, sea el adjetivo «cualquier». Semejante formulación, que precisamente utiliza términos con un significado muy amplio y omnicomprensivo, no puede, por lo tanto, interpretarse de manera restrictiva.

15. Así pues, entre las «actividades o medidas destinadas a proteger» el medio ambiente se hallan incluidos también los actos administrativos del tipo del controvertido en el presente asunto, como elementos cognitivos de los órganos de la Administración pública con competencias en materia de protección del medio ambiente, como la autoridad pública demandada en el presente litigio. En consecuencia, a mi entender es totalmente irrelevante, a efectos de su clasificación como parte de la información a que se refiere la Directiva, que el conjunto de elementos cognitivos, que en el caso de autos pueden responder asimismo al concepto de medidas, contenga valoraciones de carácter jurídico. Sobre este particular, recuerdo que, en cambio, el texto de la Propuesta de Directiva redactado por la Comisión [6] contenía una lista mucho más detallada de la «información relativa al medio ambiente». La enumeración propuesta por la Comisión empezaba precisamente por la frase «todos los datos, de naturaleza fáctica o jurídica, sobre [...]». Esta idea de elaboración de los datos en poder de la Administración pública no desapareció en el texto de la Directiva adoptada por el Consejo, que, sin embargo, simplificó su formulación, dotándola del carácter omnicomprensivo al que se ha aludido. En efecto, el término «medida» utilizado por el legislador comunitario responde a la exigencia de incluir entre los actos que se rigen por la Directiva las más variadas formas en que se ejerce la actividad administrativa. Ahora bien, ello no quiere decir, como erróneamente sostiene la parte demandada, que la «medida», tal como la entendió el legislador comunitario, corresponda únicamente a los actos que puedan influir sobre determinadas situaciones jurídicas, regulando sus efectos. Si bien se mira, no sólo se trata de actos administrativos en sentido técnico, contra los que cabe interponer un recurso de carácter jurisdiccional o presentar una reclamación de otro tipo de acuerdo con las modalidades legalmente establecidas. La «medida» a la que se refiere la Directiva debe entenderse, en cambio, en su verdadero sentido de resultado de la acción administrativa, independientemente de la modalidad que ésta adopte. Lo

5 — Véase Krämer, *op. cit.*

6 — COM(88) 484 final, presentada el 31 de octubre de 1988 (DO C 335, p. 5).

mismo se aplica incluso si la actividad de la autoridad pública se plasma en la producción de actos o documentos que, en sí mismos, no constituyen la fase final del procedimiento, pero que definen la postura (el dictamen) del órgano que los emite y que, directa o indirectamente, contribuyen a la formación de la voluntad de la autoridad administrativa o de algún modo influyen en ella. El legislador comunitario evitó deliberadamente dar una definición que pudiera llevar a excluir alguna de las actividades que desarrolla la autoridad pública. El objeto de la Directiva consiste en permitir el acceso a toda la información sobre medio ambiente de que disponen las Administraciones. De hecho, una enumeración, por exhaustiva que fuera, de los actos comprendidos en el concepto de «información relativa al medio ambiente» habría podido resultar contraproducente. En efecto, precisamente para evitar situaciones de este tipo el legislador consideró que, en esta materia, *omnis definitio periculosa est*, y se atuvo a este principio.

16. En el presente caso, la información está en poder de un órgano cuya misión consiste, entre otras, en defender intereses preponderantes de carácter general relacionados con la protección del medio ambiente mediante el ejercicio de su competencia técnica para la aprobación de proyectos. Es éste un dato sobre el que las partes están de acuerdo y, en cualquier caso, así es como lo expuso el órgano jurisdiccional remitente. De esta premisa se desprende que la información en poder de la autoridad pública de que se trata satisface los dos criterios antes enunciados: constituye un elemento cognitivo y ha sido elaborada con el fin de proteger el medio ambiente. Por tanto, estamos, ciertamente, ante una medida destinada a proteger el medio ambiente.

17. Queda por resolver la otra cuestión planteada por el órgano jurisdiccional *a quo*, es decir, la relativa a la excepción establecida en el tercer guión del apartado 2 del artículo 3 de la Directiva, que se refiere, en particular, al concepto de «investigación preliminar».

Sobre este particular el demandante y la parte demandada sostienen tesis contrapuestas. Mientras que esta última excluye que dicho concepto comprenda también la fase administrativa preparatoria del acto administrativo propiamente dicho, el primero afirma que así es.

Más concretamente, según el demandante la expresión «investigación preliminar» debe interpretarse en el contexto de la frase en la que se inscribe, la cual, según la lectura que de ella hace, tan sólo establece una excepción en el caso de los procedimientos judiciales. Así pues, a juicio del demandante la investigación preliminar a que se hace referencia en la Directiva forma parte de las diligencias de instrucción de carácter penal preparatorias de un procedimiento judicial. Se trata, en definitiva, de un procedimiento administrativo previo a la imposición de una sanción y que tiene esa finalidad.

18. Por su parte, la parte demandada rebate la tesis del demandante, alegando que el concepto de «investigación preliminar» se refiere a los actos administrativos que pueden ser objeto de un ulterior control jurisdiccional. En este sentido, la parte demandada se atiene al tenor de la declaración anexa al acta del Consejo y de la Comisión, [7] según el cual «Le Conseil et la Commission notent que cette disposition s'applique aussi aux questions qui sont réglées administrativement avant d'être soumises aux tribunaux, par exemple par une amende». A juicio de la parte demandada, la excepción de que se trata pretendía, fundamentalmente, proteger la libertad de decisión de las Administraciones en la tramitación del procedimiento que culmina con la adopción de un acto susceptible de impugnación ante los órganos jurisdiccionales.

19. La Comisión es de otra opinión, ya que interpreta la excepción de referencia a la luz del séptimo considerando de la Directiva. En este considerando se establece que «en determinados casos específicos y claramente definidos podrá estar justificado rechazar una petición de información sobre el medio ambiente». Por consiguiente, a juicio de la Comisión la excepción de que se trata debe interpretarse de manera restrictiva, de conformidad con la doctrina del Tribunal de Justicia en materia de excepciones a la aplicación de normas comunitarias. En efecto, el Tribunal ya ha declarado que una norma que establece excepciones «no puede interpretarse de forma que sus efectos se amplíen más allá de lo necesario para garantizar la protección de los intereses que tiene por objeto garantizar» y que «el alcance de las excepciones [...] debe determinarse teniendo en cuenta las finalidades» de la disposición normativa en la que se inscriben. [8]

Según la Comisión, la expresión «investigación preliminar» se refiere a un tipo de investigación que precede a un procedimiento judicial o a un procedimiento de instrucción. En efecto, el concepto de «investigación preliminar» debe relacionarse con los demás supuestos mencionados en el mismo párrafo en el que figura la expresión controvertida. De este modo, según la Comisión se trata únicamente de las investigaciones que tengan una naturaleza comparable o equivalente a los procedimientos judiciales, o a los demás procedimientos de instrucción, y que constituyan una fase previa de los mismos.

Por otra parte, esta interpretación se basa asimismo en un cotejo lingüístico con las demás versiones de la Directiva y, especialmente, con los textos inglés («preliminary investigation proceedings»), italiano («azione investigativa preliminare»), francés («instruction préliminaire»), español («investigación preliminar») y portugués («investigação preliminar»).

20. Otro argumento que la Comisión formula en apoyo de su tesis se deriva de la

7 — Documento 6888/90 del Consejo, citado en la nota 2.

8 — Véanse las sentencias de 25 de junio de 1992, British Gas (C-116/91, Rec. p. I-4071), y de 21 de marzo de 1996, Mrozek y Jäger (C-335/94, Rec. p. I-1573).

génesis de la disposición de que se trata. En efecto, a este respecto la Comisión alega que la versión de la Directiva inicialmente propuesta contenía, en el artículo 8, una excepción relativa al «secreto de los procedimientos promovidos ante las jurisdicciones». Posteriormente, el Comité Económico y Social propuso, en el punto 2.6.1 de su dictamen, [9] añadir «también [...] las "pesquisas y procedimientos de investigación" (indagaciones y procedimientos por parte de las autoridades policiales o el ministerio fiscal)».

En consecuencia, la Comisión concluye afirmando que el objetivo de la disposición de que se trata consistía en excluir determinada información necesaria para el normal funcionamiento de la justicia. Por el contrario, permitir que la información que obra en poder de la Administración en el marco del normal desarrollo del procedimiento administrativo quede sistemáticamente excluida del régimen de la Directiva excedería con mucho del fin perseguido por el legislador comunitario. Según la Comisión, de ello se deduce que la correcta interpretación de esta disposición permite excluir de la obligación de comunicación la información relativa a las diligencias previas de investigación que preceden a alguno de los procedimientos mencionados inmediatamente antes en el texto de la propia norma controvertida.

21. En mi opinión, la norma de que se trata debe interpretarse de manera orgánica con el texto de la Directiva. A este respecto, se impone hacer cuanto antes una puntualización. La información relativa a procedimientos judiciales que obra en poder de órganos jurisdiccionales está exenta de la aplicación de la Directiva no tanto en virtud de lo dispuesto en la norma invocada por las partes y sobre la que el órgano jurisdiccional remitente pide a este Tribunal que se pronuncie como en virtud del propio concepto de autoridad pública definido en la letra b) del artículo 2 de la Directiva. En efecto, esta última norma excluye expresamente de dicha definición a «los organismos que actúen en el ejercicio de poderes judiciales».

22. Una vez aclarado este extremo, queda por dilucidar, por tanto, cuáles son las autoridades obligadas a cumplir la Directiva que pueden acogerse a la excepción controvertida. La respuesta, a decir verdad, elemental, consiste en identificarlas con las nutridas filas de las autoridades administrativas. En consecuencia, la excepción impugnada sólo puede referirse a información que obre en poder de autoridades administrativas que no ejerzan actividades jurisdiccionales.

Además, es fácil deducir de qué información se trata si se atiende, como hizo la Comisión, a la génesis de la disposición y se cotejan los textos de la Directiva redactados en las diversas versiones lingüísticas.

23. La norma de que se trata excluye, en primer lugar, la información relativa a procedi-

9 — Dictamen relativo a la propuesta de Directiva del Consejo sobre libertad de información en materia de medio ambiente, Doc. 89/C 139/13 (DO 1989, C 139, p. 47).

mientos judiciales en curso que obren en poder de las autoridades administrativas. A continuación, permite asimismo establecer una excepción por lo que respecta a la información que sea objeto de pesquisas (incluidas las investigaciones disciplinarias). Por último, concluye con la controvertida formulación referida a las «investigaciones preliminares». La *sedes materiae*, por sí sola, ya resulta determinante: se trata de procedimientos de carácter jurisdiccional o cuasijurisdiccional o, en cualquier caso, de procedimientos que inevitablemente dan lugar, en el caso de que se compruebe la comisión del ilícito (administrativo o penal), a la imposición de una sanción.

En este contexto, la expresión «investigación preliminar» sólo puede referirse a un procedimiento que sirva de prólogo inmediato, directo y funcional a alguno de los procedimientos citados con anterioridad. Esta interpretación de la norma, a mi entender en modo alguno forzada, se ve confirmada por el ya citado origen de la disposición, introducida a sugerencia del Comité Económico y Social para sustraer también al deber de comunicación la información que, pese a no ser aún formalmente objeto de acciones jurisdiccionales o cuasijurisdiccionales, constituya sin embargo su necesario antecedente. A este respecto, el ejemplo que el propio Comité Económico y Social menciona entre paréntesis (indagaciones y procedimientos por parte de las autoridades policiales o el ministerio fiscal) constituye una confirmación inequívoca de lo que digo, y me atrevería a decir incluso que una prueba *per tabulas*.

24. *A contrario*, si se pretende ampliar el sentido de la expresión en torno a la que gira el presente litigio para excluir, de manera general, todos los procedimientos de formación de los actos administrativos y de los demás actos emanados de las autoridades públicas, la propia Directiva quedaría vaciada de su contenido fundamental y desprovista de utilidad práctica. Por otra parte, si por un azar el Tribunal acogiera la tesis de la parte demandada cuando sostiene que, en la medida en que son susceptibles de recurso jurisdiccional, todos los actos administrativos están comprendidos en el ámbito de aplicación de la norma controvertida, la Directiva de referencia encerraría un silogismo ilógico y contradictorio, al ser en la práctica inaplicable a todas las actividades de la Administración pública, las cuales, en un Estado de derecho, están sujetas en todo caso al control jurisdiccional. Por otra parte, semejante interpretación sería contraria al principio general de Derecho que impone al intérprete la obligación de interpretar las normas adoptadas por el legislador de tal forma que puedan desarrollar plenamente su sentido y que no resulten ilógicas o inaplicables en la práctica.

25. También la lectura comparada de las diferentes versiones lingüísticas de la Directiva sustenta, a mayor abundamiento, la línea interpretativa que he seguido. Como acertadamente señaló la Comisión, al compararlo con las restantes versiones, el término alemán «Vorverfahren» que se utiliza en la Directiva, en sí mismo un tanto ambiguo, se remite claramente a las actividades que preceden a los demás procedimientos contenciosos o cuasicontenciosos citados en la norma controvertida. Se trata, fundamentalmente, de actos de las Administraciones que obedecen a la necesidad de recabar pruebas o de instruir diligencias antes de que se inicie la fase procesal propiamente dicha. A tal efecto, carece de pertinencia el que la investigación preliminar

tan sólo se encuentre en una relación de anterioridad con respecto a un procedimiento de carácter propiamente judicial. En efecto, la norma de la Directiva, pese a que ha de ser objeto de una interpretación estricta de acuerdo con lo exigido por los criterios de interpretación definidos a este respecto por el Tribunal de Justicia para las disposiciones comunitarias que establecen excepciones a preceptos de aplicación general, tiene por objeto proteger los intereses de la Administración y de las partes (sean públicas o privadas) incluso en relación con un acto, aunque sea de naturaleza administrativa, vinculado a un procedimiento de sanción o destinado a revelar la existencia de infracciones.

En consecuencia, así interpretada, la excepción objeto de examen no permite sustraer sistemáticamente del imperio de la Directiva la fase procesal administrativa preparatoria para la adopción de un acto administrativo, cuando dicho acto no presente la particular connotación sancionadora a que me he referido anteriormente.

26. Por último, carece de toda trascendencia en el presente asunto la observación formulada por la parte demandada en relación con la falta de eficacia directa de las disposiciones de que se trata y con su carácter inadecuado para regular los hechos objeto del litigio. Para disipar cualquier duda sobre el particular, baste señalar, en primer lugar, que la Directiva fijó como plazo máximo para la adaptación de los ordenamientos jurídicos nacionales a sus normas el 31 de diciembre de 1992, es decir, una fecha anterior a los hechos objeto de litigio. Igualmente determinante es también la observación según la cual el deber de facilitar información relativa al medio ambiente se establece mediante una norma cuya formulación resulta suficientemente clara y precisa y establece una obligación incondicional. En consecuencia, tales características se ajustan a los criterios establecidos por este Tribunal en su jurisprudencia [10] para que las disposiciones de que se trata surtan efecto directo. A este respecto, tampoco puede objetarse la circunstancia aducida por la parte demandada, según la cual los efectos directos de las Directivas no se aplican a los particulares. En efecto, la parte demandada afirma que la doctrina formulada por el Tribunal en relación con los denominados efectos directos horizontales de las Directivas no permite invocar en las relaciones entre particulares las disposiciones de una Directiva a la que aún no se haya adaptado el ordenamiento jurídico interno o a la que se haya adaptado éste incorrectamente. [11] No obstante, en el caso que nos ocupa, como ha precisado a este respecto el Tribunal en su jurisprudencia en asuntos similares, no cabe calificar como «particular» a la parte demandada. [12] En efecto, estamos ante un ente público territorial integrado en la estructura administrativa del Estado, frente al cual, según el criterio del Tribunal, pueden aplicarse, por tanto, directamente las disposiciones de la Directiva de referencia.

10 — Sentencia de 19 de enero de 1982, Becker (8/81, Rec. p. 53).

11 — Sentencias de 14 de julio de 1994, Faccini Dori (C-91/92, Rec. p. I-3325), y de 7 de marzo de 1996, El Corte Inglés (C-192/94, Rec. p. I-1281).

12 — Sentencias de 22 de junio de 1989, Fratelli Costanzo (103/88, Rec. p. 1839), y de 12 de julio de 1990, Foster (C-188/89, Rec. p. I-3313).

V. Conclusión

27. A la luz de las consideraciones anteriormente expuestas, propongo al Tribunal de Justicia que responda del siguiente modo a las cuestiones prejudiciales planteadas por el Schleswig-Holsteinisches Oberverwaltungsgericht:

«1) Un dictamen emitido por una autoridad subordinada competente en materia de protección del medio ambiente en el marco de la participación de los representantes de los intereses públicos en un procedimiento de aprobación de un proyecto constituye una "medida administrativa destinada a proteger el medio ambiente" y está comprendido en el concepto de "información relativa al medio ambiente" a que se refiere la letra a) del artículo 2 de la Directiva 90/313/CEE del Consejo, de 7 de junio de 1990, sobre libertad de acceso a la información en materia de medio ambiente.

2) El concepto de "investigación preliminar" a que se refiere el tercer guión del apartado 2 del artículo 3 de la Directiva 90/313 comprende los procedimientos judiciales y los procedimientos administrativos de carácter contencioso o cuasicontencioso, de naturaleza instructora o de pesquisas previas que precedan a la imposición de una sanción, así como los procedimientos administrativos que tengan por objeto la comprobación de hechos de naturaleza penal o constitutivos de un ilícito.»