SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Sexta)
de 26 de junio de 2003 *

En el asunto C-233/00,

Comisión de las Comunidades Europeas, representada por los Sres. G. zur Hausen y J.-F. Pasquier, en calidad de agentes, que designa domicilio en Luxemburgo

parte demandante,

contra

República Francesa, representada inicialmente por los Sres. J.-F. Dobelle y D. Colas, y posteriormente por este último y por el Sr. G. de Bergues, en calidad de agentes

parte demandada,

que tiene por objeto que se declare que la República Francesa ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud 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 (DO L 158, p. 56), así como en virtud del artículo 189, párrafo tercero, del Tratado CE (actualmente artículo 249 CE, párrafo tercero), al no haber adaptado correctamente su Derecho interno a los artículos 2, letra a), y 3, apartados 2, 3, y 4, de dicha Directiva,

* Lengua de procedimiento: francés.

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Sexta),

integrado por los Sres. J.-P. Puissochet, Presidente de Sala, R. Schintgen (Ponente) y V. Skouris, la Sra. F. Macken y J.N. Cunha Rodrigues, Jueces;

Abogado General: Sra. C. Stix-Hackl;
Secretario: Sra. M.-F. Contet, administradora principal;

habiendo considerado el informe para la vista;

oídos los informes orales de las partes en la vista celebrada el 17 de octubre de 2002, en la que comparecieron la Comisión representada por el Sr. J.-F. Pasquier y la República Francesa representada por la Sra. C. Isidoro, en calidad de agente,

oídas las conclusiones de la Abogado General, presentadas en audiencia pública el 14 de enero de 2003;

dicta la siguiente

Sentencia

1 Mediante escrito presentado en la Secretaría del Tribunal de Justicia el 13 de junio de 2000, la Comisión de las Comunidades Europeas interpuso, en virtud del

artículo 226 CE, un recurso con el objeto de que se declare que la República Francesa ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud 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 (DO L 158, p. 56), así como en virtud del artículo 189, párrafo tercero, del Tratado CE (actualmente artículo 249 CE, párrafo tercero), al no haber adaptado correctamente su Derecho interno a los artículos 2, letra a), y 3, apartados 2, 3, y 4, de dicha Directiva.

Marco jurídico

Directiva 90/313

2 A tenor de su artículo 1, el objeto de la Directiva 90/313 «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».

3 El artículo 2 de la Directiva 90/313 dispone lo siguiente:

«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 protergerlas, 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.»

4 Según el artículo 3 de la Directiva 90/313:

«1. 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.

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

— la confidencialidad de las deliberaciones de las autoridades públicas, de las relaciones internacionales y de la defensa nacional;

— la seguridad pública;

— 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;

— los secretos comerciales e industriales, incluida la propiedad intelectual;

— la confidencialidad de datos y/o de expedientes personales;

— los datos proporcionados por un tercero sin que éste esté obligado jurídicamente a facilitarlos;

— los datos cuya divulgación pudiera perjudicar al medio ambiente al que se refieren.

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.

3. Se podrá denegar una solicitud de información cuando ésta implique el suministro de documentos o datos inconclusos o de comunicaciones internas o cuando la solicitud sea manifiestamente abusiva o esté formulada de forma demasiado general.

4. Las autoridades públicas deberán responder a los interesados lo antes posible y dentro de un plazo de dos meses. Se deberán indicar las razones de la denegación de la solicitud de información.»

5 Con arreglo al artículo 9, apartado 1, de la Directiva 90/313, los Estados miembros tenían que poner en vigor las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas necesarias para dar cumplimiento a lo dispuesto en la Directiva a más tardar el 31 de diciembre de 1992 e informar de ello inmediatamente a la Comisión.

Normativa nacional

6 La Ley nº 78-753, de 17 de julio de 1978, por la que se adoptan diversas medidas de mejora de las relaciones entre la Administración y el público y diversas disposiciones de carácter administrativo, social y fiscal (JORF de 18 de julio de 1978, p. 2851), confiere a los particulares un derecho de acceso a los documentos administrativos.

7 El título I de la Ley nº 78-753, «De la libertad de acceso a los documentos administrativos», contiene los artículos 1 a 13.

8 El artículo 1 de dicha Ley dispone:

«El presente título precisa y garantiza el derecho de los administrados a la información en relación con la libertad de acceso a los documentos administrativos que no tengan carácter nominativo.

Se consideran documentos administrativos a efectos del presente título los expedientes, informes, estudios, actas, estadísticas, directrices, instrucciones, circulares, notas y respuestas ministeriales que contengan una interpretación del Derecho positivo o una descripción de los procedimientos administrativos, dictámenes, salvo los del Conseil d'État y de los tribunales administrativos, previsiones y resoluciones en forma de expresión escrita, sonora, en imagen, o tratamiento automático de información sin carácter nominativo.»

9 A tenor del artículo 2 de dicha Ley:

«Sin perjuicio de las disposiciones del artículo 6, los documentos administrativos podrán comunicarse de pleno Derecho a las personas que lo soliciten, con independencia de que emanen de la Administración del Estado, de los entes territoriales, de entes públicos o de organismos, aunque sean de Derecho privado, encargados de la gestión de un servicio público.»

10 El artículo 4 de la citada Ley tiene el siguiente tenor:

«El acceso a los documentos administrativos se ejercerá:

a) mediante consulta gratuita *in situ* salvo que la preservación del documento no lo permita o no permita su reproducción;

b) a condición de que su reproducción no perjudique la conservación del documento, mediante la extensión de copias en un solo ejemplar. El solicitante cargará con los gastos sin que éstos puedan superar el coste real de los gastos de funcionamiento generados por la aplicación del presente título.

El servicio deberá extender la copia solicitada o la notificación, prevista en el artículo 7, por la que se deniega la comunicación.»

11 El artículo 5 de la Ley nº 78-753 establece:

«Una comisión denominada "Comisión de acceso a los documentos administrativos" se encargará de vigilar el respeto de la libertad de acceso a los documentos administrativos según lo dispuesto en el presente título. En particular, emitirá dictámenes si se dirige a ella una persona que haya encontrado dificultades para obtener la comunicación de un documento administrativo, aconsejará a las autoridades competentes sobre cualquier cuestión relativa a la aplicación del presente título y propondrá cualquier modificación útil de los textos normativos o reglamentarios sobre la comunicación de documentos administrativos.

La Comisión elaborará un informe anual que será publicado.

La composición y funcionamiento de la Comisión prevista en el presente artículo serán determinados mediante decreto del Conseil d'État.»

12 A tenor del artículo 6 de dicha Ley:

«Las Administraciones mencionadas en el artículo 2 podrán denegar la consulta o la comunicación de un documento administrativo cuya consulta o comunicación lesione:

— el secreto de las deliberaciones de Gobierno y de las autoridades responsables del poder ejecutivo;

— el secreto de la defensa nacional, de la política exterior;

— la moneda y el crédito público, la seguridad del Estado y la seguridad pública;

— el desarrollo de los procedimientos iniciados ante los órganos jurisdiccionales o las actuaciones de carácter preliminar a dichos procedimientos, salvo autorización de la autoridad competente;

— el secreto de la vida privada, de los expedientes personales y médicos;

— el secreto comercial e industrial;

— la investigación de las infracciones fiscales o aduaneras por lo servicios competentes,

— o, de manera general, los secretos protegidos por la Ley.

Mediante orden ministerial y previo dictamen de la Comisión de acceso a los documentos administrativos se fijarán, para la aplicación de las disposiciones anteriores, las listas de los documentos administrativos que por razón de su naturaleza o de su objeto no puedan comunicarse al público.»

13 A tenor del artículo 7 de la Ley nº 78-753:

«Se notificará al administrado la denegación de información mediante resolución escrita motivada. La falta de respuesta en un plazo de dos meses tendrá efecto desestimatorio.

En caso de desestimación expresa o presunta, el administrado solicitará el dictamen de la Comisión prevista en el artículo 5. La Comisión emitirá su dictamen a más tardar dentro del mes en el que se le solicitó. La autoridad competente deberá informarle de su resolución sobre el caso en un plazo de dos meses desde la recepción de dicho dictamen. El plazo para interponer recurso contencioso se prorrogará hasta la notificación al administrado de la respuesta de la autoridad competente.

En los procedimientos de recurso contra una denegación de comunicación de un documento administrativo, el juez administrativo resolverá en el plazo de seis meses a partir del registro de la demanda.»

14 El Decreto nº 88-465, de 28 de abril de 1988, relativo al procedimiento de acceso a los documentos administrativos (JORF de 30 de abril de 1988, p. 5900), derogó la segunda frase del párrafo primero y el párrafo segundo del artículo 7 de la Ley nº 78-753.

15 El artículo 2 de dicho decreto dispone:

«Cuando la autoridad competente no responda a una solicitud de comunicación de documentos presentada con arreglo al título I de la Ley nº 78-753 de 17 de julio de 1978 en el plazo de un mes, dicha solicitud se entenderá denegada.

En caso de denegación expresa o presunta, el interesado dispondrá de un plazo de dos meses a partir de la notificación de la denegación o de la expiración del plazo fijado en el párrafo primero del presente artículo para recurrir a la comisión creada mediante el artículo 5 de la Ley nº 78-753 de 17 de julio de 1978.

Será obligatorio dirigirse a la comisión, con arreglo a lo dispuesto en el párrafo segundo del presente artículo, antes de recurrir a la vía contenciosa.

La comisión notificará su dictamen a la autoridad competente en un plazo de un mes desde que se recurrió a ella. La autoridad competente informará a la comisión en el mes siguiente a la recepción de dicho dictamen de la resolución que adopte sobre la solicitud.

El silencio de la autoridad competente tendrá efectos desestimatorios cuando supere dos meses a partir del recurso a la comisión.

El plazo para interponer recurso contencioso se prorrogará hasta la notificación al interesado de la respuesta de la autoridad competente.»

16 El artículo 5 de la Ley nº 79-587, de 11 de julio de 1979, relativa a la motivación de los actos administrativos y a la mejora de las relaciones entre la Administración y el público (JORF de 12 de julio de 1979, p. 1711), prevé:

«Una decisión presunta producida en un caso en que la decisión expresa hubiera debido ser motivada no es ilegal por el mero hecho de carecer de dicha motivación. No obstante, a solicitud del interesado, formulada dentro del plazo establecido para la interposición de recurso contencioso-administrativo, deberá comunicársele la motivación de cualquier decisión denegatoria presunta en el plazo de un mes a partir de dicha solicitud. En tal caso, el plazo para interponer recurso contencioso-administrativo contra dicha decisión quedará ampliado hasta la expiración de un plazo de dos meses a partir del día en que se le comunique la motivación de la decisión.»

Procedimiento administrativo previo

17 Mediante escrito de 20 de agosto de 1990, la Comisión recordó la necesidad de adaptar el Derecho interno a la Directiva 90/313 antes del 31 de diciembre de 1992.

18 Mediante escrito de 28 de marzo de 1991, las autoridades francesas transmitieron a la Comisión una copia de las disposiciones nacionales que, según ellas, garantizan la adaptación del Derecho francés a dicha Directiva, a saber la Ley nº 78-753 y el Decreto nº 88-465.

19 Mediante escrito de 13 de julio de 1992, la Comisión llamó la atención de dichas autoridades sobre determinados aspectos del Derecho francés que no permitían alcanzar el resultado perseguido por la Directiva 90/313.

20 A falta de respuesta, el 21 de enero de 1993, la Comisión envió un escrito a las autoridades francesas en el que reiteraba sus apreciaciones.

21 Mediante escrito de 2 de febrero de 1993, dichas autoridades expresaron su propia opinión sobre las observaciones de la Comisión.

22 Mediante escrito de 17 de noviembre de 1994, la Comisión envió al Gobierno francés un escrito de requerimiento en el que le instaba a presentar sus observaciones sobre la adaptación de su Derecho interno a los artículos 2, letra a), y 3, apartados 2, 3 y 4, de la Directiva en un plazo de dos meses desde la recepción de dicho escrito.

23 El 23 de febrero de 1995, el Gobierno francés respondió que la normativa nacional no vulneraba ninguna de las obligaciones impuestas por la Directiva antes mencionada.

24 El 8 de febrero de 1999, la Comisión dirigió a la República Francesa un dictamen motivado en el que le instaba a adoptar en el plazo de dos meses desde la notificación del dictamen las medidas necesarias para cumplir las obligaciones que se desprenden de los artículos 2, letra a), y 3, apartados 2, 3 y 4, de la Directiva 90/313.

25 Mediante escrito de 25 de junio de 1999, el Gobierno francés respondió a dicho dictamen motivado negando el incumplimiento que le imputaba la Comisión. Añadía que aunque el Derecho francés no suponía en todos los puntos una adaptación literal a las disposiciones de dicha Directiva, sí proporcionaba garantías en gran medida equivalentes e imponía a la Administración, en numerosos ámbitos, obligaciones mucho más amplias. Precisaba que las autoridades francesas examinarían, no obstante, las posibilidades de introducir mejoras en el acceso a la información en materia de medio ambiente.

26 El 19 de enero de 2000, el Gobierno francés informó a la Comisión de que el gabinete del Primer Ministro acababa de aprobar un proyecto de ley, con diversas disposiciones de adaptación de la legislación nacional al Derecho comunitario en el ámbito de medio ambiente y una parte consagrada al acceso a la información en materia de medio ambiente, que sería comunicado a la Comisión en cuanto fuese transmitido al Conseil d'État (Francia) para dictamen, previsto para el mes de febrero de 2000.

27 Por considerar que la República Francesa no había cumplido sus obligaciones derivadas del dictamen motivado en el plazo señalado, la Comisión decidió interponer el presente recurso.

Sobre el recurso

Observaciones liminares

28 El 13 de septiembre de 2001, el Gobierno francés informó al Tribunal de Justicia de que las medidas anunciadas en su escrito de 19 de enero de 2000 habían sido adoptadas y a dicho efecto presentó la Ley nº 2000-321, de 12 de abril de 2000,

relativa a los derechos de los ciudadanos en sus relaciones con las Administraciones (JORF de 13 de abril de 2000, p. 5646), y el Reglamento nº 2001-321, de 11 de abril de 2001, relativo a la adaptación del Derecho interno a las directivas comunitarias y a la ejecución de determinadas disposiciones de Derecho comunitario en el ámbito del medio ambiente (JORF de 14 de abril de 2001, p. 5820). Según dicho Gobierno, los distintos textos también fueron transmitidos a la Comisión invitándola a desistir del recurso.

29 Mediante escrito de 24 de septiembre 2001, la Comisión informó al Tribunal de Justicia de que no tenía la intención de desistir.

30 Sobre este particular, debe recordarse que, según reiterada jurisprudencia, la existencia de un incumplimiento debe apreciarse en función de la situación del Estado miembro tal como ésta se presentaba al final del plazo señalado en el dictamen motivado y que los cambios ocurridos posteriormente no pueden ser tomados en cuenta por el Tribunal de Justicia (véase, en particular, la sentencia de 12 de septiembre de 2002, Comisión/Francia,C-152/00, Rec. p. I-6973, apartado 15).

31 Por otra parte, el Tribunal de Justicia ha declarado reiteradamente que en el sistema establecido por el artículo 226 CE, la Comisión dispone de una facultad discrecional para iniciar un recurso por incumplimiento y que no corresponde al Tribunal de Justicia determinar si el ejercicio de dicha facultad es o no oportuno (véase, en particular, la sentencia de 6 de julio de 2000, Comisión/Bélgica, C-236/99, Rec. p. I-5657, apartado 28). Por tanto, incumbe únicamente a la Comisión determinar si mantiene tal recurso (véase, en este sentido, la sentencia de 13 de junio de 2002, Comisión/España, C-474/99, Rec. p. I-5293, apartado 25), y, en el supuesto de que el incumplimiento haya cesado con posterioridad al plazo señalado en el dictamen motivado, subsiste, incluso con más razón, un interés en que continúe el procedimiento para sentar las bases de la responsabilidad en que pueda incurrir un Estado miembro, como consecuencia de su incumplimiento, frente a los demás Estados miembros, la Comunidad o los particulares (véase, en este sentido, en particular, la sentencia de 6 de diciembre de 2001, Comisión/Grecia, C-166/00, Rec. p. I-9835, apartado 9).

32 En dichas circunstancias, el Tribunal de Justicia no puede tomar en consideración, para examinar el presente recurso, ninguna de las dos normas nacionales mencionadas en el apartado 28 de la presente sentencia.

33 En apoyo de su recurso la Comisión invoca cinco motivos basados respectivamente en:

— la adaptación incompleta del Derecho interno a las disposiciones de los artículos 2, letra a), y 3, apartado 1, de la Directiva 90/313, en la medida en que el ámbito de aplicación que la normativa francesa establece para la obligación de comunicación de la información sobre medio ambiente es menos amplio que el de la Directiva;

— la adaptación incorrecta del Derecho interno al artículo 3, apartado 2, párrafo primero, de la Directiva 90/313, en la medida en que la normativa francesa prevé, entre las excepciones a la obligación de comunicación de dicha información, un motivo de denegación de la comunicación no previsto por la Directiva;

— la falta de adaptación del Derecho interno al artículo 3, apartado 2, párrafo segundo, de la Directiva 90/313, al no prever la normativa francesa la obligación de hacer una comunicación parcial de la información sobre medio ambiente cuando sea posible suprimir las menciones que puedan justificar la negativa de comunicación;

— la falta de adaptación del Derecho interno al artículo 3, apartado 3, de la Directiva 90/313 al no prever la normativa francesa la posibilidad de denegar una solicitud de comunicación de datos o de documentos incompletos o internos o una solicitud manifiestamente abusiva o formulada de una manera demasiado general, y

— la adaptación incorrecta del Derecho interno al artículo 3, apartado 4, de la Directiva 90/313, debido a que la normativa francesa permite denegar las solicitudes de información sobre medio ambiente mediante resoluciones presuntas no motivadas.

34 Es preciso examinar sucesivamente la fundamentación de estos distintos motivos.

Sobre el motivo basado en que el ámbito de aplicación de la normativa francesa es demasiado limitado respecto a la obligación de comunicación de la información sobre medio ambiente

Alegaciones de las partes

35 La Comisión reprocha al Gobierno francés haber dado a la Ley nº 78-753 un ámbito de aplicación material menos extenso que el de la Directiva 90/313, dado que los términos «documentos administrativos» que contempla dicha Ley son más restrictivos que el concepto de «información sobre medio ambiente» en el sentido de dicha Directiva.

36 En efecto, aun cuando admite que dichos términos tienen un alcance más amplio que el de «acto administrativo» de Derecho francés, la Comisión afirma que solamente cubren los documentos en poder de la Administración que tengan que ver con una actividad de servicio público o con el ejercicio de tal servicio, mientras que el concepto de «información sobre medio ambiente» utilizado por la Directiva no contiene limitación alguna de dicha naturaleza.

37 Deduce, en consecuencia, que con arreglo a la Ley nº 78-753 no pueden comunicarse, en particular, determinadas resoluciones no normativas de las autoridades públicas relativas a la gestión de sus bienes patrimoniales (por ejemplo la autorización de ocupar o de utilizar bienes patrimoniales) o relativas a la gestión de los servicios públicos industriales y comerciales (por ejemplo los contratos celebrados con los usuarios de servicios de aguas o de energía) o también contratos de Derecho privado entre una autoridad pública y una persona privada o incluso entre dos autoridades públicas, aun cuando los documentos contengan información sobre medio ambiente que pueda interesar a los ciudadanos.

38 El Gobierno francés responde que este primer motivo es erróneo y, con carácter subsidiario, no probado.

39 Aunque no niega que el concepto de «información sobre medio ambiente» en el sentido de la Directiva 90/313 debe recibir una interpretación amplia, alega que los términos «documentos administrativos» que figuran en la Ley nº 78-753 también son muy extensos, puesto que incluyen los documentos de carácter privado que tengan relación con el servicio público y/o las responsabilidades públicas ejercidas por personas privadas. Dichos términos abarcan, además de los actos administrativos, actos de Derecho privado de las autoridades públicas y actos en poder de dichas autoridades que emanen de personas privadas, siempre que tengan relación, más o menos estrecha, con el ejercicio de un servicio público. La mera restricción a la calificación de «información sobre medio ambiente» en el sentido de la Directiva 90/313 se refiere, por tanto, a los documentos en poder de una autoridad pública que actúe como persona privada y carentes de relación con el servicio público.

40 Además, niega que la Comisión no haya demostrado concretamente que el concepto de «documentos administrativos» sea menos amplio que el de «información sobre medio ambiente». A su juicio, no ha llegado a probar que exista información en poder de las autoridades públicas francesas que entre en el ámbito de aplicación de la Directiva 90/313, pero que no esté cubierta por la Ley nº 78-753. En particular, la Comisión nunca ha ofrecido un solo ejemplo en el que una información sobre medio ambiente no haya sido reconocida entre los «documentos administrativos» en el sentido de dicha Ley.

Apreciación del Tribunal de Justicia

41 A este respecto, hay que señalar, por una parte, que según el Gobierno francés los términos «documentos administrativos» empleados en la Ley nº 78-753 incluyen, junto a los actos administrativos, también los actos de Derecho privado que emanen de las autoridades públicas y los actos que estén en poder de estas últimas, pero que emanen de personas privadas; no obstante, según el propio testimonio de dicho Gobierno, sólo es así cuando dichos actos «tengan relación, más o menos estrecha, con la prestación de un servicio público». El Gobierno francés precisa, en dicho contexto, que la Ley nº 78-753 sólo deja de cubrir los documentos en poder de una autoridad pública que actúe como persona privada y que no tengan relación alguna con el servicio público, pero, en su opinión, tales documentos no constituyen «información sobre medio ambiente» en el sentido de la Directiva 90/313.

42 Por otra parte, es preciso recordar que a tenor del artículo 2, letra a), de la Directiva 90/313 el concepto de «información sobre medio ambiente» se refiere, a efectos de dicha Directiva, a «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».

43 Pues bien, dicha definición no incluye indicación alguna que permita corroborar la tesis del Gobierno francés según la cual un documento que no tenga relación alguna con el servicio público no debe considerarse «información sobre medio ambiente» dentro del ámbito de aplicación de la Directiva 90/313.

44 En efecto, en vista de su propio tenor y habida cuenta, en particular, de que se utilizan los términos «cualquier información», debe considerarse que el ámbito de aplicación de dicho artículo 2, letra a), y por tanto el de la Directiva 90/313 se concibió para ser amplio. Así, se incluye toda la información que verse sobre el estado del medio ambiente, ya sea sobre las actividades o medidas que puedan afectarle, o también sobre las actividades o medidas destinadas a proteger el medio ambiente, sin que la enumeración que figura en dicha disposición implique indicación alguna que pueda restringir el alcance, sobre todo en el sentido que preconiza el Gobierno francés.

45 Esta apreciación se ve corroborada por la interpretación que el Tribunal de Justicia ya dio de la misma disposición en su sentencia de 17 de junio de 1998, Mecklenburg (C-321/96, Rec. p. I-3809), apartados 19 a 22. En particular, el Tribunal de Justicia declaró en el apartado 20 de dicha sentencia «el legislador comunitario se abstuvo de dar al concepto de "información sobre medio ambiente" una definición que pudiera excluir alguna de las actividades que desarrolla la autoridad pública».

46 Además, al utilizar los términos «incluidas las medidas administrativas» en el artículo 2, letra a), de la Directiva 90/313 se deduce que el concepto de «información sobre medio ambiente» debe tener lógicamente un alcance más amplio que el total de las actividades de las autoridades públicas.

47 De las consideraciones anteriores resulta que la Directiva 90/313 se refiere a todo acto, cualquiera que sea su naturaleza, que pueda afectar al estado de alguno de los sectores del medio ambiente cubiertos por dicha Directiva o protegerlo, de manera que, frente a lo que alega el Gobierno francés con carácter principal, el concepto de «información sobre medio ambiente» en el sentido de dicha Directiva debe incluir los documentos que no tengan relación con el ejercicio de un servicio público.

48 En tales circunstancias, el primer motivo de la Comisión está fundado.

Sobre el motivo basado en la existencia de una causa de denegación de la comunicación de información sobre medio ambiente que no está prevista por la Directiva 90/313

Alegaciones de las partes

49 La Comisión critica el hecho de que, por lo que atañe a la lista de excepciones a la obligación de comunicación de información sobre medio ambiente, el artículo 6, párrafo primero, último guión, de la Ley nº 78-753, prevé un motivo de denegación que no figura en el artículo 3, apartado 2, párrafo primero, de la Directiva 90/313, a saber, el supuesto de lesión de «los secretos protegidos por la ley».

50 En su opinión, de ese modo, dicha Ley no sólo añade algo al texto de la Directiva 90/313, al ampliar el ámbito de las excepciones previstas con carácter limitado por esta última, sino que además el concepto de «secretos protegidos por la ley» tiene una formulación demasiado general para garantizar una aplicación que se ajuste al espíritu de la Directiva.

51 El Gobierno francés niega que la lista de excepciones previstas en la Ley nº 78-753 sea más amplia que la que figura en el artículo 3, apartado 2, párrafo primero, de la Directiva 90/313. La categoría general de los «secretos protegidos por la ley» fue introducida en dicha Ley para agrupar los diferentes regímenes particulares de confidencialidad de datos que, además, a menudo no tienen vínculo alguno con el medio ambiente.

52 Para demostrar que existe un incumplimiento en el presente asunto, el Gobierno francés alega que corresponde a la Comisión identificar los regímenes particulares que no se ajustan a la Directiva 90/313 y que, en dicho caso, debía haberse interpuesto el recurso contra esos regímenes particulares y no contra la categoría general de los «secretos protegidos por la ley».

53 Pues bien, en el presente caso, niega que la Comisión haya podido identificar ni un solo secreto protegido por la ley que no se incluya en alguno de los motivos de denegación de la comunicación enumerados en el artículo 3, apartado 2, párrafo primero, de la Directiva, a saber la «seguridad pública», el «secreto comercial e industrial» o la «confidencialidad de datos y/o de expedientes personales».

54 Por otra parte, señala que jamás un particular ha presentado reclamación o recurso alguno, lo que, a su juicio, prueba que el concepto de «secretos protegidos por la ley», en el sentido de la normativa francesa, no puede ampliar de modo indebido alguna de las excepciones enumeradas en el artículo 3, apartado 2, párrafo primero, de la Directiva 90/313.

Apreciación del Tribunal de Justicia

55 Para examinar la fundamentación de este segundo motivo procede señalar en primer lugar que del propio tenor del artículo 3, apartado 1, párrafo primero, de la Directiva 90/313 se desprende que la información sobre medio ambiente debe ponerse a disposición de cualquier persona que lo solicite, sin que esté obligada a probar un interés y que esta obligación incumbe a las autoridades públicas «con sujeción a lo dispuesto en el presente artículo».

56 Así pues, solamente como excepción al principio de la libertad de acceso a la información sobre medio ambiente, que constituye el fundamento de dicha Directiva, enuncia el artículo 3 de ésta, en sus apartados 2 y 3, determinadas causas que pueden justificar una denegación de la comunicación de dicha información.

57 Por consiguiente, en tanto que excepciones al principio de comunicación de la información sobre medio ambiente que constituye la finalidad de la Directiva 90/313, hay que interpretar de modo estricto dichas causas de denegación, de manera que es preciso considerar que las excepciones enunciadas en los apartados 2 y 3 de dicho artículo 3 son objeto de una enumeración restrictiva y se refieren a «determinados casos específicos y claramente definidos» en los que «podrá estar justificado rechazar una petición de información sobre el medio ambiente» (véase el considerando séptimo de la Directiva 90/313).

58 Pues bien, en el presente asunto, consta que la Ley nº 78-753 ha hecho uso de la totalidad de las excepciones mencionadas en el artículo 3, apartado 2, de la Directiva, entre las que figuran, de manera expresa y específica, las peticiones de información que afecten al secreto de las deliberaciones de las autoridades públicas, la confidencialidad de las relaciones internacionales, el secreto de la defensa nacional, la seguridad pública, el secreto en materia comercial e industrial y la confidencialidad de los datos personales.

59 No obstante, el artículo 6, párrafo primero, último guión, de la Ley nº 78-753 permite, además, a las autoridades públicas denegar la consulta o la comunicación de un documento administrativo cuya difusión pueda lesionar «de manera general, los secretos protegidos por la ley».

60 Tal causa de denegación, que no figura en la lista cerrada de las excepciones enunciadas en el artículo 3, apartado 2, párrafo primero, de la Directiva 90/313, sobrepasa por tanto manifiestamente el ámbito de aplicación de dichas excepciones.

61 Por otra parte, la causa de denegación controvertida se limita a efectuar una mera remisión a «la ley», sin más precisión. Como alega la Comisión acertadamente, tal causa está redactada de manera tan general que no aparece claramente cuáles son las hipótesis contempladas —aparte de las que figuran en los guiones precedentes de dicho artículo 6, párrafo primero, que ya cubren todas las excepciones enumeradas en el artículo 3, apartado 2, de la Directiva 90/313—, de manera que dicho motivo de denegación puede crear una inseguridad jurídica al no garantizar que las autoridades públicas lo aplicarán de conformidad con el espíritu de la Directiva.

62 Por lo que atañe al argumento del Gobierno francés según el cual jamás ha habido quejas de los particulares que denuncien una aplicación incorrecta del artículo 3, apartado 2, párrafo primero, de la Directiva 90/313, procede desestimarlo conforme a la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, de la que se desprende que la inobservancia de una obligación impuesta por una norma de Derecho comunitario es en sí misma constitutiva de incumplimiento y que la consideración de que esa inobservancia no ha producido consecuencias negativas carece de pertinencia (véanse las sentencias de 21 de septiembre de 1999, Comisión/Irlanda, C-392/96, Rec. p. I-5901, apartados 60 y 61, y de 1 de febrero de 2001, Comisión/Francia, C-333/99, Rec. p. I-1025, apartado 37). También resulta que no puede ser acogido el argumento según el cual en la práctica no se ha denunciado ningún caso de infracción de la Directiva (véase la sentencia de 28 de febrero de 1991, Comisión/Alemania, C-131/88, Rec. p. I-825, apartado 9).

63 En vista de las consideraciones que preceden, procede declarar que el segundo motivo de la Comisión también está fundado.

Sobre el motivo basado en la falta de adaptación de la obligación de comunicación parcial de la información sobre medio ambiente

Alegaciones de las partes

64 La Comisión reprocha al Gobierno francés no haber recogido expresamente en la Ley nº 78-753 la obligación, que establece el artículo 3, apartado 2, párrafo segundo, de la Directiva 90/313, de efectuar una comunicación parcial de la información sobre medio ambiente cuando sea posible separar el contenido que pueda justificar la denegación de la comunicación.

65 En realidad, el Gobierno francés no ha respondido a este motivo ante el Tribunal de Justicia.

Apreciación del Tribunal de Justicia

66 Por una parte, el Tribunal de Justicia ya ha declarado que el artículo 3, apartado 2, párrafo segundo, de la Directiva 90/313 impone a los Estados miembros la obligación de facilitar parcialmente la información en posesión de las autoridades públicas cuando sea posible separar de la misma la información que puede ser protegida por la confidencialidad o el secreto. Dedujo que esta disposición impone a los Estados miembros una obligación precisa de resultado que regula directamente la situación jurídica de los particulares que de este modo disfrutan del derecho a obtener información en las condiciones enunciadas en dicha disposición (sentencia de 90 septiembre de 1999, Comisión/Alemania, C-217/97, Rec. p. I-5087, apartado 33).

67 Por otra parte, ha quedado acreditado que en el momento de expirar el plazo señalado en el dictamen motivado, el Derecho francés no contenía ninguna disposición que recogiese la regla establecida en el artículo 3, apartado 2, párrafo segundo, de la Directiva 90/313.

68 Al no existir ninguna disposición explícita sobre la comunicación parcial de información sobre medio ambiente en la normativa francesa, la obligación de suministrar parcialmente tal información no se garantiza de manera suficientemente clara y precisa, para garantizar la seguridad jurídica y hacer que las personas que puedan presentar una solicitud de información conozcan la totalidad de sus derechos (véase, en este sentido, la sentencia de 9 de septiembre de 1999, Comisión/Alemania, antes citada, apartados 34 y 35).

69 En tales circunstancias, procede acoger el tercer motivo de la Comisión.

Sobre el motivo basado en la falta de adaptación del Derecho interno al artículo 3, apartado 3, de la Directiva 90/313

Alegaciones de las partes

70 La Comisión alega que, aunque el artículo 3, apartado 3, de la Directiva 90/313, que permite a las autoridades competentes denegar una solicitud de información abusiva, formulada de manera demasiado general o que verse sobre datos o documentos incompletos o internos, solamente enuncia una facultad de los Estados miembros, debe existir, no obstante, una adaptación formal del Derecho interno a dicha norma siempre que el Estado miembro opte por aplicarla.

71 En efecto, de no existir una adaptación expresa, los particulares no están en condiciones de conocer con la claridad exigida la extensión de los derechos que a este respecto les confiere dicha Directiva. El contexto jurídico general constituido, según el Gobierno francés, por la jurisprudencia del Conseil d'État en la materia no basta para garantizar la aplicación de la disposición controvertida de tal manera que no exista ningún riesgo de aplicarla incorrectamente.

72 Aunque no niega la inexistencia de una disposición nacional específica en la materia, el Gobierno francés alega, en cambio, que el contexto jurídico interno, a saber la Ley nº 78-753 tal como la interpreta el Conseil d'État, garantiza de manera clara y precisa la posibilidad de que una autoridad pública deniegue una petición oscura, abusiva o que implique facilitar documentos incompletos o internos.

73 A su juicio, el artículo 3, apartado 3, de la Directiva 90/313 sólo confiere a las autoridades públicas una facultad que ya ha sido reconocida por el Conseil d'État y su mera codificación no puede proteger derecho alguno de los particulares.

74 En lo que respecta al tercer motivo de la Comisión, el Gobierno francés reconoce que aunque una adaptación explícita del Derecho interno al artículo 3, apartado 2, párrafo segundo, de dicha Directiva pueda conferir una publicidad útil a dicha disposición, no sucede lo mismo con el presente motivo, que se refiere a su apartado 3. En efecto, los conceptos de abuso de derecho y de acto preparatorio existen en los ordenamientos jurídicos de la mayoría de los Estados miembros, entre los que figura la República Francesa, y, además, no se aplica únicamente en materia de derecho de acceso a la información sobre medio ambiente. Por tanto, aunque la Directiva 90/313 no hubiera previsto explícitamente la posibilidad de denegar la comunicación en el caso de peticiones abusivas

formuladas en términos demasiado generales, o que se refieran a documentos internos o incompletos, las autoridades nacionales podrían de todas maneras aplicar dichos principios para justificar una medida que deniegue la comunicación. Una adaptación formal del Derecho interno, aparte de que se limitaría a reiterar la jurisprudencia del Conseil d'État, únicamente codificaría principios generales ampliamente conocidos y consagrados en una jurisprudencia reiterada.

Apreciación del Tribunal de Justicia

75 Para apreciar si el cuarto motivo de la Comisión está fundado, procede recordar que, según reiterada jurisprudencia, cada uno de los Estados miembros destinatarios de una directiva tiene la obligación de adoptar en su ordenamiento jurídico nacional, todas las medidas necesarias para garantizar la plena eficacia de la directiva, conforme al objetivo por ella perseguido (véase, en particular, la sentencia de 7 de mayo de 2002, Comisión/Suecia, C-478/99, Rec. p. I-4147, apartado 15).

76 Por tanto, aunque sea indispensable que la situación jurídica que se desprende de las medidas nacionales de adaptación del Derecho interno sea suficientemente precisa y clara para permitir a los particulares afectados conocer la extensión de sus derechos y obligaciones, no lo es menos que, según el propio tenor del artículo 189, párrafo tercero, del Tratado, los Estados miembros pueden elegir la forma y medios de ejecutar las directivas que permitan garantizar del mejor modo el resultado que éstas persiguen y que de dicha disposición se desprende que la adaptación del Derecho interno a una directiva no exige necesariamente una acción legislativa en cada Estado miembro. El Tribunal de Justicia también ha declarado repetidamente que no siempre se exige una transcripción formal de lo establecido por una directiva en una disposición legal expresa y específica, ya que para el cumplimiento de una directiva puede bastar, en función de su contenido, un contexto jurídico general. En particular, la existencia de principios generales de Derecho constitucional o administrativo puede hacer superflua la adaptación

del Derecho interno mediante medidas legales o reglamentarias específicas siempre que, no obstante, dichos principios garanticen efectivamente la plena aplicación de la directiva por la administración nacional y que, en el caso de que la disposición controvertida de la directiva tenga por objeto crear derechos para los particulares, la situación jurídica que se desprenda de dichos principios sea suficientemente precisa y clara y que los beneficiarios estén en condiciones de conocer la totalidad de sus derechos y, en su caso, de invocarlos ante los órganos jurisdiccionales nacionales (véanse, en particular, las sentencias de 23 de mayo de 1985, Comisión/Alemania, 29/84, Rec. p. 1661, apartados 22 y 23, y de 9 de septiembre de 1999, Comisión/Alemania, antes citada, apartados 31 y 32).

77 En consecuencia, es necesario determinar en cada caso la naturaleza de la disposición, prevista en una directiva, que sea objeto del recurso por incumplimiento para medir la extensión de la obligación de adaptación del Derecho interno que incumbe a los Estados miembros.

78 En cuanto atañe al presente asunto, procede señalar que, a diferencia de una disposición como el artículo 3, apartado 2, párrafo segundo, de la Directiva 90/313, que confiere a los particulares un derecho preciso a que se les facilite parcialmente la información cuando sea posible retirar de ella la información que no pueda comunicarse (véanse, a este respecto, los apartados 66 y 68 de la presente sentencia), el artículo 3, apartado 3, de dicha Directiva sólo confiere a los Estados miembros una mera facultad (como se desprende claramente de la utilización del verbo «pueden») de denegar una petición de información en algunos supuestos determinados y, sobre todo, dicha disposición no confiere a los particulares un derecho concreto, al igual que tampoco les impone una obligación precisa y determinada. La disposición se limita por el contrario a establecer la posibilidad de que las autoridades públicas se nieguen a facilitar tal información en determinados supuestos enumerados de modo restrictivo.

79 Por otra parte, en el apartado 33 de la sentencia de 9 de septiembre de 1999, Comisión/Alemania, antes citada, el Tribunal de Justicia ya efectuó en relación con la misma Directiva 90/313 una distinción similar entre, por un lado, su artículo 3, apartado 2, párrafo segundo, y por otro, el apartado 2, párrafo

primero, de dicho artículo; pues bien, en cuanto a su tenor, esta última disposición es de todo punto comparable a dicho artículo 3, apartado 3, al que se refiere el presente motivo.

80 De lo anterior resulta que, respecto al artículo 3, apartado 3, de la Directiva 90/313, la adaptación del Derecho nacional a dicho precepto no exige su reproducción formal y literal, sino que basta un contexto jurídico general siempre que garantice la plena aplicación de dicha Directiva de una manera suficientemente clara y precisa.

81 En particular, en el caso de una disposición como la del artículo 3, apartado 3, de la Directiva 90/313, la exigencia de una adaptación específica sería de una utilidad práctica muy reducida dado que dicho precepto está redactado de manera muy general y enuncia normas que revisten carácter de principios generales comunes a los ordenamientos jurídicos de los Estados miembros.

82 También debe garantizarse el respeto de una disposición de una directiva que presenta dichas características esencialmente en su aplicación concreta a una situación determinada, independientemente de la adaptación formal y literal del Derecho nacional.

83 En dichas circunstancias, debe considerarse que es suficiente para garantizar una adaptación válida del Derecho nacional al artículo 3, apartado 3, de la Directiva 90/313 la existencia de un contexto jurídico general que se traduzca, en el presente asunto, en la existencia de conceptos de contenido claro y preciso y que se aplican por una jurisprudencia reiterada del Conseil d'État.

84 Así, de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia se desprende que el alcance de las disposiciones legales, reglamentarias o administrativas nacionales debe apreciarse teniendo en cuenta la interpretación que de ellas hacen los órganos jurisdiccionales nacionales (véase, en particular, la sentencia de 29 de mayo de 1997, Comisión/Reino Unido, C-300/95, Rec. p. I-2649, apartado 37). Del mismo modo, hay que tomar en consideración la interpretación que hacen dichos órganos jurisdiccionales nacionales de los principios generales del Derecho consagrados en el ordenamiento jurídico interno.

85 En el presente asunto, ninguno de los datos de que dispone el Tribunal de Justicia indica que un contexto jurídico general como el invocado por el Gobierno francés no pueda garantizar efectivamente la plena aplicación de la Directiva 90/313.

86 En efecto, la Comisión no ha aportado en apoyo de su cuarto motivo ninguna resolución de los órganos jurisdiccionales franceses en la que se haga una interpretación de la Ley nº 78-753 que infrinja el artículo 3, apartado 3, de dicha Directiva y, además, nada permite considerar, a la luz de los datos que obran en autos, que dichos órganos jurisdiccionales nacionales no vayan a interpretar el Derecho nacional a la luz del texto y la finalidad de dicha Directiva y no vayan a garantizar efectivamente la plena aplicación de la misma, con arreglo a las exigencias del artículo 189, párrafo tercero, del Tratado.

87 Puesto que corresponde a la Comisión probar la existencia del incumplimiento alegado, aportando al Tribunal de Justicia los datos necesarios para que éste pueda verificar la existencia de tal incumplimiento, sin poder basarse en presunciones (véase, en particular, la sentencia Comisión/Reino Unido, antes citada, apartado 31), procede desestimar el cuarto motivo de la Comisión.

Sobre el motivo basado en la existencia de resoluciones denegatorias presuntas no motivadas

Alegaciones de las partes

88 Según la Comisión, el mecanismo de Derecho francés denominado «denegación presunta», previsto en el artículo 2 del Decreto nº 88-465, en virtud del cual cuando la autoridad competente no responda a una solicitud de comunicación de documentos administrativos en el plazo de un mes dicha solicitud se entenderá denegada, es incompatible con el artículo 3, apartado 4, de la Directiva 90/313.

89 En efecto, esta última disposición implica claramente la obligación de la autoridad pública de que se trate de motivar toda resolución que deniegue comunicar la información solicitada. En cambio, el mecanismo de denegación presunta, como resulta del artículo 2 del Decreto nº 88-465, significa suprimir el alcance obligatorio de la exigencia de motivación impuesta por el artículo 3, apartado 4, de la Directiva.

90 En su réplica, la Comisión añade que la aplicación de dicho Decreto tiene como consecuencia instaurar una posibilidad de motivación tardía, es decir, una vez transcurrido el plazo de dos meses previsto en el artículo 3, apartado 4, de la Directiva 90/313, para las resoluciones presuntas de denegación de la petición de información. Ahora bien, de dicha disposición se desprende que la motivación debe ser simultánea a la adopción de la resolución denegatoria y no puede ser regularizada posteriormente. Esta misma conclusión resulta de la sentencia de 26 de noviembre de 1981, Michel/Parlamento (195/80, Rec. p. 2861), apartado 22.

91 Ciertamente, la posibilidad que ofrece a los particulares el artículo 5 de la Ley nº 79-587 de obtener que se les comunique la motivación de toda resolución

denegatoria presunta en el mes siguiente a la fecha de presentación de una solicitud a dicho efecto puede conducir al respeto del plazo de dos meses previsto en el artículo 3, apartado 4, de la Directiva 90/313, pero sólo a condición —esencialmente teórica— de que el solicitante reaccione inmediatamente al silencio de la Administración durante un mes. En todo caso, este procedimiento impondría al interesado la obligación, no establecida por dicha Directiva, de solicitar que se le comunicase la motivación de la resolución de denegación de que se trate.

92 El Gobierno francés responde, con carácter principal, que el artículo 3, apartado 4, de la Directiva 90/313 impone a la autoridad pública dos obligaciones distintas, enunciadas en dos frases independientes una de otra. Así, con arreglo a la primera frase de dicha disposición, la Administración debe responder a una solicitud de información en el más breve plazo posible y como muy tarde en los dos meses siguientes a su presentación. Con arreglo a la segunda frase de dicha disposición, la autoridad pública debe motivar la denegación de comunicar la información. Puesto que la segunda frase no implica remisión alguna a la primera, no puede sostenerse que dicha disposición exija que sean simultáneas la denegación de comunicación de la información solicitada y su motivación. Además, la segunda frase de dicho artículo 3, apartado 4, no encierra la obligación de la resolución en un plazo prefijado. Por consiguiente, dicha obligación está supeditada únicamente al requisito de que se efectúe la motivación en un plazo que debe ser razonable para no privarla de su efecto útil.

93 Dicho Gobierno añade, con carácter subsidiario, que la primera frase del artículo 7 de la Ley nº 78-753 implica claramente la obligación de la Administración de motivar cualquier resolución denegatoria de una solicitud de comunicación, y añade que dicha respuesta debe ser escrita. No obstante, en la hipótesis de que, contrariamente a la norma impuesta en dicho artículo 7, una autoridad pública poco diligente no haya dado respuesta a una solicitud de información, la normativa nacional habría previsto la ficción de una resolución presunta de denegación, destinada a proteger a los particulares evitando que, en caso de silencio administrativo, la inexistencia de un acto que impugnar les prive de la posibilidad de interponer un recurso jurisdiccional. En dichas circunstancias sería erróneo considerar que este mecanismo permite a la administración no dar una respuesta motivada a la solicitud presentada.

94 A mayor abundamiento, aun en el caso de una resolución denegatoria presunta, la situación estaría regulada por el artículo 5 de la Ley nº 79-587, en virtud del cual los particulares disponen de un recurso de reposición para obtener la motivación a la que tienen derecho.

Apreciación del Tribunal de Justicia

95 La Comisión reprocha a la República Francesa no haber adaptado formalmente el Derecho nacional a la obligación general establecida en el artículo 3, apartado 4, frase primera, de la Directiva 90/313 de responder a una solicitud de información sobre medio ambiente a más tardar en un plazo de dos meses.

96 En efecto, la Comisión limita su motivo a la hipótesis particular de la denegación presunta tal como la prevé el Derecho francés.

97 A este respecto, la Comisión subraya esencialmente que el mecanismo previsto en el artículo 2 del Decreto nº 88-465 tiene por efecto suprimir la obligación de motivación «desde el principio y en cualquier supuesto» de cada resolución denegatoria. En la fase escrita ha insistido en que la motivación de la denegación debe ser simultánea a la propia resolución, de manera que el mecanismo de denegación presunta es en sí mismo incompatible con la Directiva 90/313.

98 La Comisión añade que la facultad del solicitante de obtener la comunicación de la motivación tampoco se ajusta a la Directiva 90/313. En efecto, por una parte, esta posibilidad impone al solicitante una carga que no prevé la Directiva, que establece la obligación de motivar de oficio la resolución de denegación de la comunicación, independientemente de una solicitud previa a dicho efecto. Por

otra parte, tal comunicación de las causas de denegación se produce casi siempre fuera del plazo de dos meses establecido por dicha Directiva, por lo que el respeto de dicho plazo exige que el solicitante intervenga inmediatamente al término del mes señalado para el silencio administrativo y que la administración actúe efectivamente en el mes siguiente.

99 Para decidir sobre lo fundado de dicha argumentación es preciso señalar, en primer lugar, que el artículo 7 de la Ley nº 78-753 prevé expresamente que la denegación de la comunicación debe tener lugar en forma de una «resolución escrita motivada».

100 Así, del propio tenor de la Ley se desprende la obligación de motivación de cualquier resolución denegatoria.

101 Por otra parte, el Gobierno francés alega, sin que la Comisión lo haya negado, que en Derecho francés la falta de motivación de las resoluciones administrativas desfavorables que afecten a las personas físicas y jurídicas constituye un vicio sancionado por los órganos jurisdiccionales competentes.

102 Dicho Gobierno añade que la ficción de la resolución denegatoria presunta no tiene en absoluto por objeto permitir a la administración ignorar esa obligación de motivación, sino que tiende a proteger a los administrados que, en el supuesto de una falta de diligencia por parte de la autoridad pública, disponen así de una posibilidad de recurso jurisdiccional contra la resolución denegatoria por silencio administrativo durante más de un mes. El mecanismo de denegación que se deduce de la falta de reacción de la autoridad competente no tiene, por tanto, la función de eludir la obligación de motivación que incumbe a la administración.

103 Procede señalar, a continuación, que la redacción del artículo 3, apartado 4, de la Directiva 90/313 no es unívoca en lo que respecta a la cuestión jurídica que ha de resolverse en el presente asunto.

104 En efecto, el tenor de esa disposición no permite aportar una respuesta clara a la cuestión de si implica, como sostiene la Comisión, que la motivación debe ser simultánea a la resolución denegatoria o, como esta institución ya ha precisado en la vista, si la motivación debe al menos ser comunicada en los dos meses siguientes a la presentación de la solicitud inicial, o si, por el contrario, las dos frases que contiene dicha disposición no presentan vínculo directo entre ellas, de manera que, como alega el Gobierno francés, la segunda no encierra la obligación de motivación en un plazo prefijado —sin perjuicio de la aplicación del principio del plazo razonable apreciado en concreto— y, así, permite una comunicación posterior de la motivación de dicha resolución de denegación.

105 En dicho contexto, el Gobierno francés ha defendido un razonamiento *a sensu contrario* que consiste en invocar una propuesta de modificación de la Directiva 90/313 cuya redacción, suponiendo que fuese adoptada, consagrará en el futuro la tesis de que la resolución denegatoria debe ser simultánea a la comunicación de su motivación.

106 En efecto, el artículo 4, apartado 4, de la Posición común (CE) nº 24/2002, de 28 de enero de 2002, aprobada por el Consejo, con vistas a la adopción de una directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa al acceso del público a la información medioambiental y por la que se deroga la Directiva 90/313/CEE del Consejo (DO C 113, p. 1), tiene el siguiente tenor: «la negativa a facilitar la totalidad o parte de la información pedida se notificará al solicitante por escrito o electrónicamente, si la solicitud se ha hecho por escrito o si su autor así lo solicita, en los plazos previstos en la letra a) o, en su caso, b) del apartado 2 del artículo 3. La notificación indicará los motivos de la denegación e informará sobre el procedimiento de recurso previsto de conformidad con el artículo 6.»

107 La voluntad de las instituciones comunitarias competentes de modificar el texto del artículo 3, apartado 4, de la Directiva 90/313 para esclarecer su alcance, puede efectivamente constituir un indicio de que dicha disposición, en su redacción actual, no exige que se comuniquen simultáneamente la resolución denegatoria y su motivación. Como mínimo, la modificación prevista hace evidente que tal exigencia no resulta claramente del texto actualmente en vigor.

108 Por otra parte, la propia Comisión ha flexibilizado su postura al defender en la vista que la motivación de la resolución denegatoria debe, en todo caso, producirse en los dos meses siguientes a la presentación de la solicitud inicial, lo que viene a significar que admite que pueda disociarse de la propia denegación.

109 Es necesario precisar, por último, que el apartado 22 de la sentencia Michel/ Parlamento, antes citada, invocada por la Comisión, no puede aplicarse por analogía al presente asunto, dado que dicha sentencia se dictó en un contexto diferente del que corresponde al presente recurso.

110 En cambio, es importante señalar que, en el apartado 15 de la sentencia de 15 de octubre de 1987, Heylens y otros (222/86, Rec. p. 4097), el Tribunal de Justicia reconoció expresamente la posibilidad de que la administración dé a conocer la motivación de una resolución denegatoria en una comunicación posterior.

111 En vista de lo que precede, hay que considerar que, frente a lo que alega la Comisión, la ficción según la cual el silencio administrativo equivale a una resolución denegatoria presunta no puede en sí misma considerarse incompatible con las exigencias de la Directiva 90/313 por la mera razón de que una resolución denegatoria presunta no contiene por definición ninguna motivación. Además, en el estado actual del Derecho comunitario, la supuesta necesidad de que sean simultáneas la resolución denegatoria y la comunicación de su motivación no halla elementos suficientes que puedan fundamentar su justificación en el texto de dicha Directiva.

112 En cambio, la circunstancia de que, conforme a la normativa francesa, el interesado tenga la obligación, en caso de que la administración no se pronuncie, de solicitar a ésta que en un plazo determinado le comunique la motivación de la resolución denegatoria de su solicitud de información vulnera evidentemente el texto y el espíritu del artículo 3, apartado 4, de la Directiva 90/313.

113 Por una parte, se desprende claramente del propio tenor de dicha disposición, según el cual «se deberán indicar las razones de la denegación», que la motivación de cualquier resolución denegatoria constituye una obligación de la administración. El hecho de considerar dicha exigencia como una mera facultad del administrado de solicitar la motivación de dicha resolución reduciría considerablemente el alcance de tal obligación.

114 Por otra parte, la finalidad de la Directiva 90/313 es garantizar la libertad de acceso a la información en materia de medio ambiente, sin que el solicitante esté obligado a probar un interés para justificar su petición, así como evitar cualquier restricción de dicha libertad de acceso (véase, en este sentido, la sentencia de 9 de septiembre de 1999, Comisión/Alemania, antes citada, apartados 47 y 58).

115 Por consiguiente, el artículo 3, apartado 4, de dicha Directiva exige que la autoridad pública facilite de oficio la motivación de su resolución de denegación de una solicitud de información sobre medio ambiente, sin que el solicitante tenga que presentar una petición a dicho efecto, si bien, en el supuesto de silencio administrativo, dicha motivación puede serle comunicada en una fecha ulterior.

116 En cuanto al plazo dentro del cual debe comunicarse la motivación en caso de denegación presunta de tal solicitud de información, es importante señalar que no puede ser acogida la interpretación del Gobierno francés según la cual habría que aplicar un plazo razonable porque la Directiva 90/313 no prevé ningún plazo preciso a este respecto.

117 En efecto, dicha interpretación puede privar al artículo 3, apartado 4, de la Directiva 90/313 de una parte sustancial de su efecto útil.

118 Por el contrario, hay que considerar que en el supuesto de una denegación presunta de una solicitud de información sobre medio ambiente, la comunicación de la motivación de dicha denegación debe producirse dentro de los dos meses siguientes a la presentación de la solicitud inicial, habida cuenta de que dicha comunicación debe, en tal caso, considerarse una «respuesta» en el sentido del artículo 3, apartado 4, de la Directiva.

119 En consecuencia, procede declarar fundado el quinto motivo de la Comisión solamente en la medida en que tiene por objeto reprochar a la República Francesa no haber establecido, en el supuesto de una resolución denegatoria presunta de una solicitud de información sobre medio ambiente que las autoridades públicas estén obligadas a facilitar de oficio la motivación de dicha denegación y a más tardar dentro de los dos meses siguientes a la presentación de la solicitud inicial. En cambio, procede desestimar el motivo en todo lo demás.

120 Habida cuenta de las consideraciones anteriores, procede declarar que la República Francesa ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de los artículos 2, letra a), y 3, apartados 1, 2 y 4 de la Directiva 90/313:

— al limitar la obligación de comunicar la información sobre medio ambiente a los «documentos administrativos» en el sentido de la Ley nº 78-753;

— al establecer, entre las causas de denegación de la comunicación de tal información, una causa basada en que la consulta o la comunicación del documento viole «de manera general, los secretos protegidos por la ley»;

— al no prever en la normativa nacional una disposición según la cual la información sobre medio ambiente pueda ser objeto de una comunicación parcial cuando sea posible suprimir en ella las menciones que afecten a los intereses contemplados en el artículo 3, apartado 2, de dicha Directiva que, por tanto, pueden justificar una denegación de la comunicación, y

— al no prever, en el supuesto de una resolución denegatoria presunta de una solicitud de información sobre medio ambiente que las autoridades públicas estén obligadas a facilitar la motivación de dicha denegación de oficio y a más tardar dentro de los dos meses siguientes a la presentación de la solicitud inicial.

121 Procede desestimar el recurso en todo lo demás.

Costas

122 A tenor del artículo 69, apartado 2, del Reglamento de Procedimiento, la parte que pierda el proceso será condenada en costas, si así lo hubiera solicitado la otra parte. La Comisión ha pedido que se condene en costas a la República Francesa. Al haber sido desestimados en lo esencial los motivos formulados por esta última, procede condenarla en costas.

En virtud de todo lo expuesto,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Sexta)

decide:

1) Declarar que la República Francesa ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de los artículos 2, letra a), y 3, apartados 1, 2 y 4, 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, al limitar la obligación de comunicar la información sobre medio ambiente a los «documentos administrativos» en el sentido de la Ley nº 78-753, de 17 de julio de 1978, por la que se adoptan diversas medidas de mejora de las relaciones entre la Administración y el público y diversas disposiciones de carácter administrativo, social y fiscal;

al establecer, entre la causas de denegación de la comunicación de tal información, una causa basada en que la consulta o la comunicación del documento viole «de manera general, los secretos protegidos por la ley»;

al no prever en la normativa nacional una disposición según la cual la información sobre medio ambiente pueda ser objeto de una comunicación parcial cuando sea posible suprimir de ella las menciones que afecten a los intereses contemplados en el artículo 3, apartado 2, de dicha Directiva que, por tanto, pueden justificar una denegación de la comunicación, y

al no prever, en el supuesto de una resolución denegatoria presunta de una solicitud de información sobre medio ambiente que las autoridades públicas estén obligadas a facilitar la motivación de dicha denegación de oficio y a más tardar dentro de los dos meses siguientes a la presentación de la solicitud inicial.

2) **Desestimar el recurso en todo lo demás.**

3) **Condenar en costas a la República Francesa.**

Puissochet Schintgen Skouris

Macken Cunha Rodrigues

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 26 de junio de 2003.

El Secretario

R. Grass

El Presidente de la Sala Sexta

J.-P. Puissochet