SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Sexta)
de 9 de septiembre de 1999 *

En el asunto C-217/97,

Comisión de las Comunidades Europeas, representada por el Sr. Götz zur Hausen, Consejero Jurídico, en calidad de Agente, que designa como domicilio en Luxemburgo el despacho del Sr. Carlos Gómez de la Cruz, miembro del Servicio Jurídico, Centre Wagner, Kirchberg,

parte demandante,

contra

República Federal de Alemania, representada por el Sr. Ernst Röder, Ministerialrat del Bundesministerium für Wirtschaft, en calidad de Agente, y por el Sr. Dieter Sellner, Abogado de Bonn, D-53115 Bonn,

parte demandada,

que tiene por objeto que se declare que la República Federal de Alemania 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) y, en especial, de sus artículos 2, letra b), 3, apartado 2, párrafo primero, tercer guión, y párrafo segundo, y del artículo 5,

* Lengua de procedimiento: alemán.

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Sexta),

integrado por los Sres.: P.J.G. Kapteyn, Presidente de Sala; G. Hirsch y R. Schintgen (Ponente), Jueces;

Abogado General: Sr. N. Fennelly;

Secretario: Sra. L. Hewlett, administradora;

habiendo considerado el informe para la vista;

oídos los informes orales de las partes en la vista celebrada el 3 de diciembre de 1998;

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 28 de enero de 1999;

dicta la siguiente

Sentencia

1 Mediante escrito presentado en la Secretaría del Tribunal de Justicia el 9 de junio de 1997, la Comisión de las Comunidades Europeas interpuso, con arreglo al artículo 169 del Tratado CE (actualmente artículo 226 CE), un recurso que tiene por objeto que se declare que la República Federal de Alemania 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; en lo sucesivo, «Directiva») y, en especial, de

sus artículos 2, letra b), 3, apartado 2, párrafo primero, tercer guión, y párrafo segundo, y del artículo 5.

La Directiva

2 Con arreglo al artículo 1, el objeto de la 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».

3 El artículo 2 de la Directiva dispone que:

«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 los afecten o puedan afectarlos, 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.»

4 De acuerdo con el artículo 3 de la Directiva:

«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 júdice 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.

[...]»

5 El artículo 5 de la Directiva dice:

«Los Estados miembros podrán cobrar una cantidad por el suministro de la información, pero dicha cantidad no deberá exceder un costo razonable.»

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

La ley alemana

7 El Derecho alemán ha sido adaptado a la Directiva mediante la Umweltinformationsgesetz (Ley sobre información en materia de medio ambiente, *BGBl.* I, 1994, p. 1490; en lo sucesivo, «UIG»), aprobada el 8 de julio de 1994 y que entró en vigor el 16 de julio de 1994.

8 De acuerdo con su artículo 1, la UIG tiene por objeto garantizar el libre acceso a información sobre el medio ambiente de que disponen las autoridades públicas, así como su difusión y determinar los requisitos fundamentales para hacer accesible dicha información.

9 El artículo 3, apartado 1, punto 3, de la UIG excluye de la definición de «autoridades públicas» a «los órganos jurisdiccionales, las autoridades policiales y disciplinarias».

10 El artículo 4, apartado 1, de la UIG prevé que «cualquier persona tendrá derecho a acceder libremente a la información sobre el medio ambiente de que disponga una administración o un particular [...] Previa petición del interesado, la administración podrá suministrar información, autorizar acceso al expediente o facilitar el acceso a las bases de datos de otra forma.»

11 El ejercicio de este derecho de acceso a información sobre el medio ambiente está sujeto a determinadas restricciones enunciadas en los artículos 7 y 8 de la UIG.

12 El artículo 7, apartado 1, punto 2, de la UIG dispone en particular que el derecho de información no existe «durante la tramitación de procedimientos judiciales, investigaciones penales, procedimientos administrativos por lo que se refiere a los datos que llegan a las autoridades públicas en virtud del procedimiento [...]».

13 El artículo 10, apartado 1, de la UIG, el Umweltinformationsgebührenverordnung (Reglamento sobre las tasas exigibles por suministro de información relativa al medio ambiente, en lo sucesivo, «Verordnung») y la Gebührenverzeichnis (lista de tasas) anexa a este último, prevén la percepción de tasas y gastos que deben cubrir los costes previsibles por los actos administrativos efectuados en virtud de dicha ley. El Verordnung autoriza además a percibir una tasa en caso de que sea denegada la solicitud de acceso a la información en materia de medio ambiente.

El procedimiento administrativo previo

14 Al estimar que determinadas disposiciones de la UIG y de la Verordnung no eran conformes con la Directiva, la Comisión inició, con arreglo al artículo 169 del Tratado, un procedimiento por incumplimiento contra la República Federal de Alemania.

15 Mediante escrito de 14 de marzo de 1995, la Comisión requirió al Gobierno alemán para que en el plazo de dos meses presentase sus observaciones sobre la eventual incompatibilidad de la normativa federal con los artículos 2, letra b), 3, apartado 2, párrafo primero, tercer guión, y párrafo segundo, y 5 de la Directiva.

16 El Gobierno alemán respondió a dicho escrito mediante otro de 2 de octubre de 1995 en el que negaba el incumplimiento imputado por la Comisión.

17 El 26 de septiembre de 1996, la Comisión dirigió al Gobierno alemán un dictamen motivado pidiéndole que se atuviera a éste en el plazo de dos meses.

18 Al no haber respondido el Gobierno alemán a dicho dictamen motivado, la Comisión interpuso el presente recurso.

Sobre el recurso de la Comisión

19 Para fundamentar su recurso, la Comisión invoca cuatro imputaciones basadas, respectivamente, en la adaptación incorrecta del Derecho interno al artículo 2, letra b), de la Directiva, debido a la exclusión general del ámbito de aplicación de la UIG de órganos jurisdiccionales, así como de autoridades policiales y disciplinarias, en la adaptación incorrecta del Derecho interno al artículo 3, apartado 2, párrafo primero, tercer guión, de la Directiva, debido a la exclusión del derecho de información durante un «procedimiento administrativo», en la no adaptación del Derecho interno al artículo 3, apartado 2, párrafo segundo, de la Directiva en la medida en que la UIG no incluye ninguna disposición relativa al suministro parcial de información y, finalmente, en la adaptación incorrecta del Derecho interno al artículo 5 de la Directiva, puesto que la normativa alemana, por una parte, permite la percepción de una tasa aun en el caso en que se deniegue una solicitud de información y, por otra parte, no prevé limitar la tasa a un importe razonable.

Sobre la imputación basada en la adaptación incorrecta del Derecho interno al artículo 2, letra b), de la Directiva

20 Según la Comisión, la UIG no es conforme con el artículo 2, letra b), de la Directiva porque dicha Ley exime, por principio, a los órganos jurisdiccionales y a las autoridades policiales y disciplinarias de la obligación de dar acceso a la información relativa al medio ambiente, no sólo en el ejercicio de sus poderes judiciales, sino también en el de funciones administrativas. Pues bien, en opinión de la Comisión, un órgano jurisdiccional o una autoridad policial puede disponer de información sobre el medio ambiente, en particular estadísticas, que no se haya obtenido necesariamente en el marco de sus actividades judiciales.

21 En cambio, el Gobierno alemán sostiene que ha adaptado correctamente el Derecho interno al artículo 2, letra b), de la Directiva mediante el artículo 3, apartado 1, punto 3, de la UIG, dado que en Alemania los órganos jurisdiccionales y las autoridades policiales y disciplinarias sólo pueden tener responsabilidades en materia de medio ambiente en el marco de sus actividades judiciales. Pues bien, con arreglo a la Directiva, la información recogida durante dichas actividades no es accesible al público.

22 Para pronunciarse sobre la procedencia de esta imputación, debe recordarse que constituye jurisprudencia reiterada que, en el marco de un procedimiento por incumplimiento en virtud del artículo 169 del Tratado, corresponde a la Comisión demostrar la existencia del incumplimiento alegado, sin que pueda basarse en ninguna presunción (véase, en especial, la sentencia de 25 de mayo de 1982, Comisión/Países Bajos, 96/81, Rec. p. 1791, apartado 6).

23 Pues bien, en el caso que nos ocupa, como ha subrayado el Abogado General en el punto 7 de sus conclusiones, la Comisión no ha demostrado que en Alemania autoridades que normalmente actúan en el ejercicio de poderes judiciales y a quienes, por esta razón, no se les aplica en principio la Directiva, también pueden ejercer responsabilidades relativas al medio ambiente o estar en posesión de información relativa al medio ambiente en el sentido del artículo 2, letra b), de la Directiva cuando ejerzan funciones distintas de las propiamente judiciales, o incluso que estas autoridades posean información de esta naturaleza que no quede amparada por la excepción admitida en el artículo 3, apartado 2, párrafo primero, tercer guión, de la Directiva.

24 Puesto que la Comisión no puede basarse en la presunción de que en Alemania todos los órganos jurisdiccionales y los demás organismos que normalmente actúan en el ejercicio de poderes judiciales deban considerarse autoridades públicas en el sentido de la Directiva y puesto que no ha probado de manera detallada que dichas autoridades dispongan de información sobre el medio ambiente obtenida al margen de su actividad judicial y comprendida por tal motivo en el ámbito de aplicación de la Directiva, la primera imputación de la Comisión debe ser desestimada.

Sobre la imputación basada en la adaptación incorrecta del Derecho interno al artículo 3, apartado 2, párrafo primero, tercer guión, de la Directiva

25 La Comisión sostiene que la exclusión, conforme al artículo 7, apartado 1, punto 2, de la UIG, del acceso a la información durante la tramitación de un «procedimiento administrativo» excede el alcance de la excepción prevista en el artículo 3, apartado 2, párrafo primero, tercer guión, de la Directiva, que sólo cubre la «investigación preliminar».

26 El Gobierno alemán contesta que en Alemania el concepto de «investigación preliminar» se refiere a todos los procedimientos administrativos que preceden a un procedimiento judicial y cuyo resultado pueda ser objeto de control jurisdiccional ante un tribunal de lo contencioso administrativo.

27 A este respecto es suficiente recordar que en la sentencia de 17 de junio de 1998, Mecklenburg (C-321/96, Rec. p. I-3809), el Tribunal de Justicia declaró que el concepto de «investigación preliminar», que figura en el artículo 3, apartado 2, tercer guión, de la Directiva, debe interpretarse en el sentido de que sólo comprende un procedimiento administrativo, como el contemplado en el artículo 7, apartado 1, punto 2, de la UIG, que se limita a preparar una medida administrativa, en el supuesto de que preceda inmediatamente a un procedimiento judicial o cuasijudicial y obedezca a la necesidad de recabar pruebas o de instruir diligencias antes de que se inicie la fase procesal propiamente dicha.

28 De ello resulta que, como por lo demás reconoció el Gobierno alemán en la vista, la exclusión pura y simple del «procedimiento administrativo» previsto por la UIG rebasa la excepción prevista en el artículo 3, apartado 2, párrafo primero, tercer guión, de la Directiva, de modo que esta imputación de la Comisión está fundada.

Sobre la imputación basada en la no adaptación del Derecho interno al artículo 3, apartado 2, párrafo segundo, de la Directiva

29 La Comisión sostiene que la República Federal de Alemania no ha adaptado el Derecho interno al artículo 3, apartado 2, párrafo segundo, de la Directiva, dado que la UIG no recoge ninguna disposición destinada a ejecutar la obligación de suministrar parcialmente información cuando sea posible separar de la misma la información que pueda justificar su denegación por parte de los Estados miembros. Según la Comisión, la Directiva confiere derechos a los particulares y sólo una disposición expresa a este respecto en la ley que tenga por objeto adaptar el Derecho nacional a la Directiva puede garantizar la fuerza vinculante, la precisión y la claridad requeridas para cumplir la exigencia de seguridad jurídica.

30 El Gobierno alemán responde que la posibilidad de suministro parcial de información se desprende de forma suficiente de la lectura conjunta de los artículos 4, 7 y 8 de la UIG, al igual que de la práctica de las autoridades nacionales competentes, así como de la jurisprudencia del Bundesverwaltungsgericht, de modo que no era necesario prever en la UIG una disposición expresa a estos efectos.

31 A este respecto procede recordar que el Tribunal de Justicia ha declarado que la adaptación del Derecho interno a una Directiva no exige necesariamente que las disposiciones de ésta se incluyan formal y textualmente en otra norma expresa y específica, siendo suficiente la existencia de un contexto jurídico general, cuando éste garantiza, efectivamente, la plena aplicación de la Directiva de forma suficientemente clara y precisa (véanse, en particular, la sentencia de 23 de mayo de 1985, Comisión/Alemania, 29/84, Rec. p. 1661, apartado 23, y de 8 de julio de 1987, Comisión/Bélgica, 247/85, Rec. p. 3029, apartado 9).

32 Conforme a la jurisprudencia, es, sin embargo, necesario que la situación jurídica sea suficientemente precisa y clara como para que los beneficiarios puedan conocer la totalidad de sus derechos y, en su caso, puedan invocarlos ante los órganos jurisdiccionales nacionales (sentencia Comisión/Alemania, antes citada, apartado 23).

33 Aunque el artículo 3, apartado 2, de la Directiva concede a los Estados miembros la facultad de denegar una petición de información en casos taxativamente enumerados, no obstante el párrafo segundo de dicha disposición les impone la obligación de facilitar parcialmente la información en posesión de las autoridades públicas cuando sea posible separar de la misma la información digna de ser protegida por la confidencialidad o el secreto. Por tanto, esta última disposición impone a los Estados miembros una obligación de resultado precisa y regula directamente la situación jurídica de los particulares que de este modo disfrutan del derecho de obtener información en las condiciones enunciadas en el artículo 3, apartado 2, párrafo segundo, de la Directiva.

34 Pues bien, como ha subrayado el Abogado General en los puntos 13 y 14 de sus conclusiones, procede señalar que en Alemania la obligación de suministrar parcialmente información relativa al medio ambiente no se garantiza de manera suficientemente clara y precisa como para garantizar la seguridad jurídica y hacer que las personas que puedan presentar una solicitud de información conozcan la totalidad de sus derechos.

35 En efecto, a falta de cualquier disposición explícita en la UIG relativa al suministro parcial, por una parte, la persona física o jurídica que presente una solicitud de información puede ignorar que la existencia de los motivos de denegación enunciados en el artículo 3, apartado 2, párrafo primero, de la Directiva no es obstáculo para un suministro parcial y, por otra parte, las autoridades públicas a quienes se dirige dicha solicitud podrían ser disuadidas de acogerla.

36 Es cierto que en su dúplica el Gobierno alemán ha sostenido que el Derecho interno había sido adaptado a la obligación de suministro parcial de información recogida en el artículo 3, apartado 2, párrafo segundo, de la Directiva mediante el punto 3.3 de la Gebührenverzeichnis, que prevé la percepción de una tasa cuyo importe puede variar entre 2.000 y 10.000 DM, «[...] cuando, para proteger intereses públicos y/o privados, haya que suprimir numerosas menciones de los documentos que deban suministrarse».

37 Aun suponiendo que la disposición invocada constituye una adaptación correcta del Derecho interno a la Directiva por lo que se refiere en particular a la percepción de tasas motivada por la necesidad de proteger la confidencialidad o el secreto, cuestión sobre la cual el Tribunal de Justicia no puede pronunciarse en el marco del presente recurso a falta de imputaciones formuladas a este respecto por la Comisión, procede señalar que, en cualquier caso, dicha disposición no puede ejecutar con claridad la obligación que figura en el artículo 3, apartado 2, párrafo segundo, de la Directiva. En efecto, el simple hecho de mencionar el suministro parcial de información, con objeto de percibir determinadas tasas, en el Anexo de una normativa nacional que fija las tasas exigibles en materia de suministro de información sobre el medio ambiente, que, además, sólo se aplica a las autoridades federales, no constituye un medio adecuado para que los solicitantes puedan conocer la totalidad de sus derechos y, en su caso, puedan invocarlos ante los órganos jurisdiccionales nacionales.

38 En consecuencia, también procede acoger esta imputación de la Comisión.

Sobre la imputación basada en la adaptación incorrecta del Derecho interno al artículo 5 de la Directiva

39 Según la Comisión, la normativa alemana es incompatible con el artículo 5 de la Directiva porque, por un lado, no limita a un importe razonable la tasa percibida por el suministro de información en materia de medio ambiente y, por otro lado, autoriza la percepción de una tasa aun en el caso de que se deniegue la solicitud de información.

40 En cuanto a la primera parte de esta imputación, la Comisión censura el hecho que el artículo 10, apartado 1, de la UIG permita a las autoridades públicas alemanas percibir tasas y gastos que deben cubrir los «costes previsibles» de la búsqueda y que, además, conforme al Verordnung y a la Gebührenverzeichnis, el importe de las tasas depende del volumen de trabajo que haya de efectuar la administración en la búsqueda de información.

41 En su recurso, la Comisión sostiene a este respecto que no todos los actos administrativos relativos a solicitudes de información sobre el medio ambiente deben dar lugar a la percepción de una tasa y que sólo en casos excepcionales puede percibirse una tasa razonable cuando la búsqueda, recopilación, valoración y clasificación de información no accesible requiera mucho tiempo. La normativa alemana sobre tasas, que se basa en el principio de la cobertura de los costes previsibles, no cumple el requisito según el cual la tasa no debe ser prohibitiva porque los importes de las tasas que figuran en la Gebührenverzeichnis están fijados a un nivel que produce el efecto de excluir el acceso a información. La Comisión deduce de ello que la normativa alemana no aplica el principio en virtud del cual las tasas no deben exceder un importe razonable. La obligación de percibir tasas que cubran los costes es, pues, contraria a la fijación de un importe razonable de éstas, en el sentido del artículo 5 de la Directiva, al menos en el caso en que la búsqueda de información requiera mucho tiempo.

42 En su réplica la Comisión añade que las disposiciones de la UIG y del Verordnung no enuncian el principio según el cual las tasas no deben exceder un importe razonable. El principio de la cobertura de los costes recogido por estas últimas produce el efecto de dar lugar a la percepción, caso por caso, de tasas tan elevadas que llegan a bloquear el acceso a la información, incumpliendo de este modo directamente el objetivo de la Directiva. En efecto, la libertad del público de acceder a la información en materia de medio ambiente dejaría de existir si el ciudadano hubiera de renunciar a solicitarla, por razones de costes. La Comisión reconoce que el artículo 5 de la Directiva no excluye tasas cuyo importe varíe en función de las circunstancias. El legislador comunitario sólo quiso garantizar a los beneficiarios de la información un equilibrio entre el servicio prestado por la administración y la tasa, que en ningún caso debe ser prohibitiva. No obstante, la Comisión considera que si dichas disposiciones se aplicasen sin restricciones, como se prevé expresamente, el principio de la cobertura de los costes podría, en determinados casos, dar lugar a tasas prohibitivas.

43 El Gobierno alemán responde esencialmente que, aunque es cierto que la normativa controvertida supedita el importe de las tasas al esfuerzo realizado por la administración en términos de coste del trabajo y de tiempo invertido, el importe de dicha tasa siempre debe ser razonable con respecto al valor de la

información para el beneficiario y que las autoridades tienen la facultad de disminuir el importe de la tasa por razones de equidad e incluso de renunciar por completo a su percepción. En su opinión, habría que graduar el nivel de tasas para tener en cuenta debidamente la gran diversidad de situaciones que pueden presentarse en la práctica. En consecuencia, la normativa alemana se adapta correctamente al artículo 5 de la Directiva.

44 Para pronunciarse acerca de la procedencia de la tesis defendida por la Comisión en el marco de la primera parte de la presente imputación, debe recordarse desde un principio que, como resulta de sus propios términos, el artículo 5 de la Directiva concede a los Estados miembros la facultad de subordinar el suministro de información relativa al medio ambiente al pago de una tasa, de donde se desprende que no puede acogerse la tesis de la Comisión según la cual la percepción de dicha tasa sólo está justificada en casos excepcionales.

45 Sin embargo, conforme a la misma disposición, dicha tasa no debe exceder un importe razonable.

46 A falta de indicaciones en la propia Directiva, el alcance del concepto de «importe razonable» debe determinarse a la luz del objetivo de esta última.

47 Pues bien, como ha subrayado el Abogado General en el punto 23 de sus conclusiones, la finalidad de la Directiva es la de otorgar un derecho a los particulares al garantizarles la libertad de acceso a la información en materia de medio ambiente y poner la información efectivamente al alcance de cualquier persona física o jurídica que lo solicite, sin que esté obligada a probar un interés determinado para justificar su petición. En consecuencia, procede excluir cualquier interpretación del concepto de «importe razonable», en el sentido del artículo 5 de la Directiva, que pudiera tener un efecto disuasorio en las personas que deseen obtener información o que pudiese limitar el derecho de acceso a ésta.

48 De lo anterior resulta que el concepto de «importe razonable», en el sentido de la Directiva, debe entenderse en el sentido de que no autoriza a un Estado miembro a repercutir en la persona que haya presentado una solicitud de información la totalidad de los gastos, en particular los indirectos, efectivamente ocasionados al erario público por la búsqueda de información.

49 Por lo que respecta, más concretamente, a la normativa alemana, procede recordar que el Verordnung prevé en su artículo 1 que los actos administrativos de las autoridades federales efectuados con arreglo a la UIG darán lugar a la percepción de tasas de acuerdo con la Gebührenverzeichnis anexa al Verordnung. El artículo 2 de este último dispone que las autoridades competentes están facultadas para reducir el importe de las tasas, en particular cuando lo exijan razones de equidad y cuando la información suministrada carezca de valor económico.

50 La Gebührenverzeichnis distingue tres supuestos. En primer lugar, el suministro de información oral o escrita, denominada «simple», es gratuito. En segundo lugar, el suministro por escrito de información detallada da lugar a la percepción de una tasa comprendida entre 50 DM y 1.000 DM. En tercer lugar, la puesta a disposición de documentos u otros soportes de información implica el pago de una tasa comprendida entre 20 DM y 10.000 DM, en función de la complejidad de la operación de que se trate. En cuanto a este último supuesto, la Gebührenverzeichnis distingue tres casos: primero, en los casos denominados «simples», el intervalo de variación de las tasas va de 20 DM a 200 DM; seguidamente, cuando la recopilación de documentación voluminosa requiere un esfuerzo importante, la tasa oscila entre 200 DM y 2.000 DM; finalmente, la tasa varía entre 2.000 DM y 10.000 DM en casos aislados que impliquen operaciones excepcionalmente onerosas para constituir el expediente, en particular cuando, para proteger intereses públicos y/o privados haya que suprimir numerosas menciones de los documentos que deban suministrarse.

51 Además, durante la vista el Gobierno alemán ha sostenido que, según la jurisprudencia del Bundesverfassungsgericht y del Bundesverwaltungsgericht, toda tasa percibida en Alemania con motivo de un acto administrativo debe respetar el principio de proporcionalidad y ser apropiada respecto del servicio prestado.

52 Pues bien, a la vista de los argumentos invocados por la Comisión en apoyo de su imputación y del contenido de la normativa alemana, procede señalar que, en el caso que nos ocupa la Comisión no ha demostrado que dicha normativa no sea conforme con el objetivo perseguido por el artículo 5 de la Directiva, a saber, garantizar que la tasa percibida con motivo del suministro de información en materia de medio ambiente no rebase un importe razonable.

53 Dado que el recurso de la Comisión tiene como único motivo la adaptación incorrecta del ordenamiento jurídico alemán al artículo 5 de la Directiva, no contempla, por tanto, el aspecto de si la aplicación concreta de la normativa controvertida da lugar en la práctica a la percepción de tasas que rebasen un importe razonable en el sentido de dicho artículo 5.

54 En consecuencia, no puede acogerse la primera parte de la imputación formulada por la Comisión.

55 En cuanto a la segunda parte de la imputación, basada en la adaptación incorrecta del Derecho interno al artículo 5 de la Directiva, la Comisión sostiene que dicha disposición es contraria a la percepción de tasas en caso de denegación de la solicitud de acceso a la información en materia de medio ambiente. En efecto, en caso de respuesta negativa, no existiría ningún «suministro de información» en el sentido de la Directiva. La exigencia del pago de una tasa en caso de respuesta negativa, prevista en el Verordnung, incumpliría manifiestamente el objetivo fundamental de la Directiva, que sólo autoriza la restricción de la libertad de acceso a la información en función de los criterios y en los casos expresamente definidos en ésta.

56 En cambio, el Gobierno alemán pretende que el artículo 130 S del Tratado CE (actualmente artículo 175 CE, tras su modificación), que constituye la base jurídica de la Directiva, no faculta al Consejo a imponer a los Estados miembros normas relativas a las tasas administrativas. De ello se deduce que debe entenderse que el artículo 5 de la Directiva se limita a oponerse a la percepción de tasas de importe disparatado que obstaculice el acceso efectivo a la información

sobre el medio ambiente, sin prohibir por ello a las autoridades públicas la percepción de una tasa en caso de denegación de la solicitud de información. Esta prohibición tampoco deriva del concepto de «suministro» de información. De todos modos, en caso de denegación de la solicitud, las autoridades públicas alemanas pueden aminorar la tasa, por razones de equidad, hasta la cuarta parte del importe previsto e incluso renunciar totalmente a su percepción.

57 A este respecto procede subrayar, por una parte, que el artículo 5 de la Directiva autoriza a los Estados miembros a percibir una tasa por el «suministro» de información y no por la ejecución de operaciones administrativas con motivo de una solicitud de información.

58 Debe señalarse, por otra parte, que el objetivo de la Directiva, que es el de garantizar el libre acceso a la información sobre el medio ambiente y evitar cualquier restricción de dicha libertad de acceso, produce el efecto de excluir cualquier interpretación que pudiese inducir a las personas que desearan obtener información a no presentar una solicitud.

59 Además, no puede calificarse de razonable una tasa percibida en caso de denegación de una solicitud de información, dado que, en dicho supuesto, no se ha producido ningún suministro de información en el sentido del artículo 5 de la Directiva.

60 En consecuencia, debe acogerse la segunda parte de la imputación formulada por la Comisión.

61 Habida cuenta del conjunto de consideraciones que anteceden, procede declarar que la República Federal de Alemania ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 3, apartado 2, párrafo primero, tercer guión, y párrafo segundo, y del artículo 5 de la Directiva

— al no autorizar el acceso a la información durante la tramitación de un procedimiento administrativo, en la medida en que las autoridades públicas obtengan la información en el marco de dicho procedimiento;

— al no prever en la UIG disposición alguna según la cual la información en materia de medio ambiente podrá suministrarse de forma parcial, en la medida en que sea posible separar de ésta la información relativa a los intereses contemplados en el artículo 3, apartado 2, de la Directiva, y

— al no limitar el pago de una tasa únicamente a los casos en los que efectivamente se haya producido un suministro de información.

Costas

62 Con arreglo al 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. Puesto que la Comisión solicitó que se condenase en costas a la República Federal de Alemania y por haber sido desestimados en lo fundamental los motivos formulados por ésta, procede condenarla en costas.

En virtud de todo lo expuesto,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Sexta)

decide:

1) La República Federal de Alemania ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 3, apartado 2, párrafo primero, tercer guión, y párrafo segundo, y del artículo 5 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 no autorizar el acceso a la información durante la tramitación de un procedimiento administrativo, en la medida en que las autoridades públicas obtengan la información en el marco de dicho procedimiento,

— al no prever en la Umweltinformationsgesetz disposición alguna según la cual la información en materia de medio ambiente podrá suministrarse de forma parcial, en la medida en que sea posible separar de ésta la información relativa a los intereses contemplados en el artículo 3, apartado 2, de la Directiva 90/313, y

— al no limitar el pago de una tasa únicamente a los casos en los que efectivamente se ha producido un suministro de información.

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

3) **Condenar en costas a la República Federal de Alemania.**

Kapteyn Hirsch Schintgen

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 9 de septiembre de 1999.

El Secretario

R. Grass

El Presidente de la Sala Sexta

P.J.G. Kapteyn