SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Sexta)

de 17 de junio de 1998 *

En el asunto C-321/96,

que tiene por objeto una petición dirigida al Tribunal de Justicia, con arreglo al artículo 177 del Tratado CE, por el Schleswig-Holsteinisches Oberverwaltungsgericht (Alemania), destinada a obtener, en el litigio pendiente ante dicho órgano jurisdiccional entre

Wilhelm Mecklenburg

y

Kreis Pinneberg — Der Landrat,

en el que interviene el **Vertreter des öffentlichen Interesses, Kiel,**

una decisión prejudicial sobre la interpretación de la letra a) del artículo 2 y del tercer guión del apartado 2 del artículo 3 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),

* Lengua de procedimiento: alemán.

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Sexta),

integrado por los Sres.: H. Ragnemalm, Presidente de Sala; R. Schintgen (Ponente), G. F. Mancini, J. L. Murray y G. Hirsch, Jueces;

Abogado General: Sr. A. La Pergola;
Secretaria: Sra. D. Loutermann-Hubeau, administradora principal;

consideradas las observaciones escritas presentadas:

— En nombre del Sr. Mecklenburg, por el Sr. G. Winter, Profesor de la Universidad de Bremen;

— en nombre del Kreis Pinneberg — Der Landrat, por el Sr. K. Lehming, Abogado de Pinneberg;

— en nombre de la Comisión de las Comunidades Europeas, por el Sr. G. zur Hausen, Consejero Jurídico, en calidad de Agente;

habiendo considerado el informe para la vista;

oídas las observaciones orales del Sr. Mecklenburg, representado por el Sr. G. Winter; del Gobierno alemán, representado por el Sr. D. Sellner, Abogado de Bonn,

asistido por el Sr. E. Meyer-Rutz, Ministerialrat del Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit, y de la Comisión, representada por el Sr. G. zur Hausen, expuestas en la vista de 13 de noviembre de 1997;

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 15 de enero de 1998;

dicta la siguiente

Sentencia

1 Mediante resolución de 10 de julio de 1996, recibida en el Tribunal de Justicia el 1 de octubre siguiente, el Schleswig-Holsteinisches Oberverwaltungsgericht planteó, con arreglo al artículo 177 del Tratado CE, dos cuestiones prejudiciales sobre la interpretación de la letra a) del artículo 2 y del tercer guión del apartado 2 del artículo 3 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»).

2 Dichas cuestiones se suscitaron en el marco de un recurso interpuesto por el Sr. Mecklenburg contra el Kreis Pinneberg — Der Landrat (en lo sucesivo, «Kreis Pinneberg»), con objeto de obtener una copia del informe emitido por la autoridad competente en materia de ordenación paisajística en el procedimiento de aprobación del plan de construcción de un tramo de carretera denominado «variante oeste».

El contexto jurídico

3 Según su artículo 1, «El objeto [de la Directiva] es garantizar la libertad de acceso y 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.»

4 El artículo 2 de la Directiva dispone:

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

a) "Información sobre medio ambiente": cualquier información disponible en forma escrita, visual, oral o en forma de base de datos sobre el estado de las aguas, el aire, el suelo, la fauna, la flora, las tierras y los espacios naturales, y sobre las actividades (incluidas las que ocasionan molestias como el ruido) o medidas que les afecten o puedan afectarles, y sobre las actividades y medidas destinadas a protegerlas, incluidas las medidas administrativas y los programas de gestión del medio ambiente;

[...]»

5 Según el tercer guión del apartado 2 del artículo 3 de la Directiva:

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

[...]

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

[...]»

6 El Derecho alemán se adaptó a la Directiva mediante la Umweltinformationsgesetz (Ley sobre información en materia de medio ambiente; en lo sucesivo, «UIG»), adoptada el 8 de julio de 1994, que entró en vigor el 16 de julio de 1994.

7 El apartado 2 del artículo 3 de la UIG está redactado del siguiente modo:

«Se considerará información sobre medio ambiente cualquier dato disponible en forma escrita, visual o en cualquier otro soporte sobre

1. el estado de las aguas, el aire, el suelo, la fauna, la flora, las tierras y los espacios naturales;

2. las actividades, incluidas las que ocasionan molestias como el ruido, o medidas que les afecten o puedan afectarles;

3. las actividades y medidas destinadas a protegerlas, incluidas las medidas administrativas y los programas de gestión del medio ambiente.»

8 A tenor del apartado 1 del artículo 7 de la UIG:

«1) No se tendrá derecho [a acceder libremente a la información sobre medio ambiente]

1. cuando la divulgación de la información afecte a las relaciones internacionales, a la defensa nacional o a la confidencialidad de las deliberaciones de las autoridades públicas, o cuando pueda crear un peligro importante para la seguridad pública, o

2. durante un procedimiento judicial, unas diligencias de instrucción penal o un procedimiento administrativo, por lo que respecta a los datos que obtienen las autoridades en el marco del procedimiento, o

3. cuando quepa temer que la divulgación de la información pueda afectar de forma grave o duradera a los elementos del medio ambiente en el sentido

del punto 1 del apartado 2 del artículo 3, o poner en peligro el éxito de medidas administrativas en el sentido del punto 3 del apartado 2 del artículo 3.»

Los hechos del litigio principal

9 Basándose en la Directiva, el Sr. Mecklenburg solicitó, el 1 de enero de 1993, al Ayuntamiento de Pinneberg y, el 18 de marzo de 1993, al Kreis Pinneberg que se le enviara una copia del informe emitido por la autoridad competente en materia de ordenación paisajística en el procedimiento de aprobación del plan de construcción de la «variante oeste».

10 Mediante decisión de 17 de mayo de 1993, el Kreis Pinneberg denegó dicha solicitud, basándose en que el informe de la Administración no era una «información sobre medio ambiente» en el sentido de la letra a) del artículo 2 de la Directiva, ya que constituía tan sólo una valoración de las informaciones a las que el demandante ya tenía acceso y que, en cualquier caso, eran aplicables los supuestos de exclusión establecidos en el tercer guión del apartado 2 del artículo 3 de la Directiva, dado que el procedimiento de aprobación de un plan debía considerarse una «investigación preliminar».

11 Mediante decisión de 3 de septiembre de 1993 el Kreis Pinneberg desestimó la reclamación presentada por el Sr. Mecklenburg.

12 El 4 de octubre de 1993, el demandante interpuso un recurso contra esta resolución ante el Schleswig-Holsteinisches Verwaltungsgericht, alegando que el informe de la Administración constituía una medida administrativa y que, en todo caso, la

valoración hecha por la Administración de los datos que obraban en su poder no modificaba la naturaleza de «información sobre medio ambiente». El Sr. Mecklenburg añadió que el procedimiento de aprobación de proyectos no constituía una «investigación preliminar», por lo que no era de aplicación al caso de autos el tercer guión del apartado 2 del artículo 3 de la Directiva.

13 Mediante sentencia de 30 de junio de 1995, el Schleswig-Holsteinisches Verwaltungsgericht desestimó el recurso, basándose en que la información sobre medio ambiente solicitada por el Sr. Mecklenburg afectaba a la confidencialidad de las deliberaciones de autoridades en el sentido del punto 1 del apartado 1 del artículo 7 de la UIG.

14 El 27 de octubre de 1995, el demandante interpuso un recurso de apelación contra dicha sentencia ante el Schleswig-Holsteinisches Oberverwaltungsgericht.

15 En su resolución de remisión, este órgano jurisdiccional estima que el informe de la Administración cuya comunicación reclama el Sr. Mecklenburg constituye una «medida administrativa de gestión del medio ambiente», en el sentido de la letra a) del artículo 2 de la Directiva. No obstante, por albergar algunas dudas sobre este extremo, decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia las cuestiones prejudiciales siguientes:

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

2) Un procedimiento administrativo, en el sentido del punto 2 del apartado 1 del artículo 7 de la Umweltinformationsgesetz (Ley sobre información en materia

de medio ambiente), ¿constituye una investigación preliminar a efectos del tercer guión del apartado 2 del artículo 3 de la citada Directiva?»

Sobre la primera cuestión

16 Mediante su primera cuestión el órgano jurisdiccional nacional pide, en sustancia, que se dilucide si la letra a) del artículo 2 de la Directiva debe interpretarse en el sentido de que se aplica a un informe emitido por una autoridad competente en materia de ordenación paisajística, en el marco de su participación en un procedimiento de aprobación de un plan de construcción.

17 A este respecto la Comisión señala que, con el fin de delimitar el ámbito de aplicación de la Directiva, la expresión «gestión del medio ambiente», empleada en la letra a) del artículo 2 de la Directiva, debe reservarse únicamente para los «programas», de manera que no cabe hablar, como hace el Juez remitente, de «medida administrativa de gestión del medio ambiente». No obstante, considera que el informe de la autoridad competente en materia de ordenación paisajística debe entenderse como una «medida administrativa destinada a proteger el medio ambiente», en el sentido de la Directiva.

18 En cuanto a las partes del procedimiento principal, ambas analizan el término «medida» con respecto al Derecho alemán y disienten sobre si un informe de la Administración, como el que es objeto del litigio principal, constituye un acto vinculado a un caso concreto, dirigido a un objetivo determinado y con efecto reglamentario, que son requisitos necesarios para que pueda aceptarse tal calificación en Derecho nacional.

19 En primer lugar, debe recordarse que en el concepto de «información sobre medio ambiente» la letra a) del artículo 2 de la Directiva engloba cualquier información

relativa al estado de los distintos elementos del medio ambiente que allí se mencionan, así como las actividades o medidas que puedan afectar o proteger el estado de dichos elementos, «incluidas las medidas administrativas y los programas de gestión del medio ambiente». Del tenor literal de esta disposición se deriva que el legislador comunitario pretendió dar a dicho concepto un sentido amplio que abarcara tanto los datos como las actividades referentes al estado de dichos elementos.

20 En segundo lugar, de la utilización que se hace en la letra a) del artículo 2 de la Directiva del término «incluidas» resulta que el concepto de «medidas administrativas» no es más que un ejemplo de las «actividades» o de las «medidas» a las que se refiere la Directiva. En efecto, como ha señalado el Abogado General en el punto 15 de sus conclusiones, 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, sirviendo el término «medidas» tan sólo para precisar que entre los actos contemplados por la Directiva deben incluirse todas las formas de ejercicio de la actividad administrativa.

21 Por consiguiente, para ser una «información sobre medio ambiente a efectos de la Directiva» basta que un informe de la Administración, como el controvertido en el asunto principal, constituya un acto que pueda afectar o proteger el estado de alguno de los sectores del medio ambiente a los que se refiere la Directiva. Tal es el caso si, como señala el órgano jurisdiccional remitente, dicho informe, en lo que atañe a los intereses de la protección del medio ambiente, puede influir en la decisión de aprobación de un plan de construcción.

22 En consecuencia, procede responder a la primera cuestión que la letra a) del artículo 2 de la Directiva debe interpretarse en el sentido de que se aplica a un informe emitido por la autoridad competente en materia de ordenación paisajística en el marco de su participación en un procedimiento de aprobación de un plan de construcción, siempre que ese informe, en lo que atañe a los intereses de la protección del medio ambiente, pueda influir en la decisión de aprobación de dicho plan.

Sobre la segunda cuestión

23 Mediante su segunda cuestión, el órgano jurisdiccional nacional pide, en sustancia, que se dilucide si el concepto de «investigación preliminar», que figura en el tercer guión del apartado 2 del artículo 3 de la Directiva, debe interpretarse en el sentido de que comprende un procedimiento administrativo como el contemplado en el punto 2 del apartado 1 del artículo 7 de la UIG, que se limita a preparar una medida administrativa.

24 A este respecto, debe recordarse que el tercer guión del apartado 2 del artículo 3 de la Directiva admite que las disposiciones nacionales puedan denegar solicitudes de información relativas a «los asuntos que se encuentren *sub judice* o lo hayan sido en el pasado, o sean objeto de pesquisas (incluidas las investigaciones disciplinarias), o de investigación preliminar».

25 Por constituir así una excepción al régimen general establecido por la Directiva, el tercer guión del apartado 2 del artículo 3 no puede interpretarse de forma que sus efectos se amplíen más allá de lo necesario para asegurar la protección de los intereses que tiene por objeto garantizar. Además, el alcance de las excepciones que prevé debe determinarse teniendo en cuenta las finalidades de la Directiva (véase la sentencia de 21 de marzo de 1996, Mrozek y Jäger, C-335/94, Rec. p. I-1573, apartado 9).

26 En relación con las finalidades de la Directiva, procede señalar que en el artículo 1 se consagra el principio de la libertad de acceso a la información. Sin embargo, el séptimo considerando de la Directiva señala que «en determinados casos específicos y claramente definidos» podrá estar justificado rechazar una petición de información sobre el medio ambiente.

27 En cuanto a los intereses cuya protección tiene por objeto garantizar el tercer guión del apartado 2 del artículo 3 de la Directiva, procede señalar que las excepciones previstas en esta disposición se refieren a informaciones en poder de las autoridades administrativas, relativas, en primer lugar, a asuntos que se encuentren *sub judice*, en segundo lugar, a asuntos que sean objeto de pesquisas (incluidas las investigaciones disciplinarias) y, por último, a asuntos que sean objeto de una «investigación preliminar». Resulta así, como hace observar el Abogado General en el punto 23 de sus conclusiones, que esta disposición que establece excepciones se refiere exclusivamente a los procedimientos de carácter judicial o cuasi judicial o, en cualquier caso, a procedimientos que, caso de que se compruebe la infracción administrativa o penal, terminan inevitablemente con la imposición de una sanción. En este contexto, por consiguiente, debe analizarse la «investigación preliminar» como la fase que precede inmediatamente al procedimiento judicial o a las diligencias de instrucción.

28 Corrobora esta interpretación la génesis de la Directiva. En efecto, la propuesta de Directiva, presentada por la Comisión el 31 de octubre de 1988 (DO C 335, p. 5), preveía en el apartado 1 de su artículo 8 la facultad de establecer excepciones al derecho de acceso a la información, cuando su ejercicio pudiere atentar contra el «secreto de los procedimientos promovidos ante las jurisdicciones». El concepto de «investigación preliminar» se añadió a la propuesta de Directiva a raíz del dictamen emitido por el Comité Económico y Social el 31 de marzo de 1989 (DO C 139, p. 47, punto 2.6.1), el cual proponía hacer referencia al secreto de las «pesquisas y procedimientos de investigación».

29 Por último, procede recordar que, según reiterada jurisprudencia, la necesidad de una interpretación uniforme de las Directivas comunitarias excluye la posibilidad de que, en caso de duda, el texto de una disposición sea considerado aisladamente, y, en cambio, exige que sea interpretado y aplicado a la luz de las versiones redactadas en las demás lenguas oficiales (véase, en este sentido, la sentencia de 2 de abril de 1998, EMU Tabac y otros, C-296/95, Rec. p. I-1605, apartado 36). Por tanto, el término alemán controvertido «Vorverfahren» debe cotejarse con las expresiones «instruction préliminaire», «azione investigativa preliminare», «investigación preliminar» e «investigaçao preliminar», en francés, italiano, español y portugués, y

también con las expresiones «preliminary investigation proceedings», en la versión inglesa, «opsporingsonderzoeken» en neerlandés e «indledende undersogelser» en danés. Ahora bien, como subraya el Abogado General en el punto 25 de sus conclusiones, de la comparación de estas distintas versiones lingüísticas resulta que la «investigación preliminar» a la que se refiere la Directiva debe incluirse en las actividades que preceden a los procedimientos judiciales o cuasi judiciales, y que obedecen a la necesidad de recabar pruebas o de instruir diligencias incluso antes de que se inicie la fase procesal propiamente dicha. En cambio, la «investigación preliminar» no se refiere a todos los actos administrativos susceptibles de recurso jurisdiccional.

30 Atendidas las consideraciones que preceden, procede responder a la segunda cuestión que el concepto de «investigación preliminar», que figura en el tercer guión del apartado 2 del artículo 3 de la Directiva, debe interpretarse en el sentido de que sólo comprende un procedimiento administrativo, como el contemplado en el punto 2 del apartado 1 del artículo 7 de la UIG, que se limita a preparar una medida administrativa, en el supuesto de que preceda inmediatamente a un procedimiento judicial o cuasi judicial y obedezca a la necesidad de recabar pruebas o de instruir diligencias antes de que se inicie la fase procesal propiamente dicha.

Costas

31 Los gastos efectuados por el Gobierno alemán y por la Comisión de las Comunidades Europeas, que han presentado observaciones ante este Tribunal de Justicia, no pueden ser objeto de reembolso. Dado que el procedimiento tiene, para las partes del litigio principal, el carácter de un incidente promovido ante el órgano jurisdiccional nacional, corresponde a éste resolver sobre las costas.

En virtud de todo lo expuesto,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Sexta),

pronunciándose sobre las cuestiones planteadas por el Schleswig-Holsteinisches Oberverwaltungsgericht mediante resolución de 10 de julio de 1996, declara:

1) **La letra a) del artículo 2 de la Directiva 90/313/CEE del Consejo, de 7 de junio de 1990, sobre libertad de acceso a la información en materia de medio ambiente, debe interpretarse en el sentido de que se aplica a un informe emitido por la autoridad competente en materia de ordenación paisajística en el marco de su participación en un procedimiento de aprobación de un plan de construcción, siempre que ese informe, en lo que atañe a los intereses de la protección del medio ambiente, pueda influir en la decisión de aprobación de dicho plan.**

2) **El concepto de «investigación preliminar», que figura en el tercer guión del apartado 2 del artículo 3 de la Directiva, debe interpretarse en el sentido de que sólo comprende un procedimiento administrativo, como el contemplado en el punto 2 del apartado 1 del artículo 7 de la Umweltinformationsgesetz, 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.**

Ragnemalm Schintgen Mancini

Murray Hirsch

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 17 de junio de 1998.

El Secretario

R. Grass

El Presidente de la Sala Sexta

H. Ragnemalm