Recopilación de la Jurisprudencia

CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL
SR. MICHAL BOBEK
presentadas el 3 de diciembre de 2020[1]

Asunto C-470/19

Friends of the Irish Environment Ltd
contra
Commissioner for Environmental Information (Agencia de información en materia de medio ambiente),
parte coadyuvante:
The Courts Service of Ireland (Servicio Judicial de Irlanda)

[Petición de decisión prejudicial planteada por la High Court (Tribunal Superior, Irlanda)]

«Procedimiento prejudicial — Acceso a la información medioambiental en poder de las autoridades públicas — Convenio de Aarhus — Directiva 2003/4/CE — Concepto de "actuación en calidad de órgano jurisdiccional"»

I. Introducción

1. Friends of the Irish Environment Ltd es una organización no gubernamental. Presentó una solicitud para acceder en calidad de tercero a los autos de un asunto concluido relativo a la concesión de la autorización urbanística para la instalación de aerogeneradores en el condado de Cork (Irlanda). Esa solicitud fue denegada. La decisión denegatoria indicaba que la institución que custodiaba los autos del procedimiento, que con arreglo a la legislación nacional era el Courts Service of Ireland (Servicio Judicial de Irlanda), lo hacía «en calidad de órgano jurisdiccional» en nombre del poder judicial. Al actuar en dicha calidad, dicha institución no era una «autoridad pública» en el sentido de la Directiva 2003/4/CE.[2]

2. En este contexto, la High Court (Tribunal Superior, Irlanda) pretende determinar el alcance del concepto de «actuación en calidad de órgano jurisdiccional» a los efectos de definir el concepto de «autoridad pública» en el sentido del artículo 2, punto 2, de la Directiva 2003/4. En términos más generales, se plantea la siguiente cuestión: ¿hasta qué punto están sujetos los tribunales a las obligaciones impuestas por la Directiva 2003/4, y, por tanto, están igualmente sujetos a las impuestas por el Convenio de Aarhus, de permitir el acceso a la información medioambiental a los miembros del público que lo soliciten?

1 Lengua original: inglés.

2 Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo, de 28 de enero de 2003, relativa al acceso del público a la información medioambiental y por la que se deroga la Directiva 90/313/CEE del Consejo (DO 2003, L 41, p. 26).

II. Marco jurídico

A. Derecho internacional

3. El Convenio de Aarhus sobre el acceso a la información, la participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en materia de medio ambiente (en lo sucesivo, «Convenio de Aarhus»), es un convenio internacional que tiene como objetivo conceder derechos al público e imponer a sus partes signatarias, así como a las autoridades públicas de estas, obligaciones relativas al acceso a la información, la participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en materia de medio ambiente. Fue firmado por la entonces Comunidad Europea en 1998 y posteriormente aprobado mediante la Decisión del Consejo 2005/370/CE. [3]

4. La exposición de motivos del Convenio de Aarhus recoge, entre otros, los siguientes considerandos:

«Pretendiendo de esta manera favorecer el respeto del principio de la obligación de rendir cuentas y la transparencia del proceso de toma de decisiones y garantizar un mayor apoyo del público a las decisiones adoptadas sobre el medio ambiente;

Reconociendo que es deseable que la transparencia reine en todas las ramas de la administración pública e invitando a los órganos legislativos a aplicar en sus trabajos los principios del presente Convenio».

5. El artículo 2, apartado 2, del Convenio de Aarhus define el concepto de «autoridad pública» como sigue:

«a) la administración pública a nivel nacional o regional o a cualquier otro nivel;

b) las personas físicas o jurídicas que ejercen, en virtud del Derecho interno, funciones administrativas públicas, en particular tareas, actividades o servicios específicos relacionados con el medio ambiente;

c) cualquier otra persona física o jurídica que asuma responsabilidades o funciones públicas o preste servicios públicos relacionados con el medio ambiente bajo la autoridad de un órgano o de una persona comprendida dentro de las categorías mencionadas en las letras a) y b) precedentes;

d) las instituciones de cualquier organización de integración económica regional a que hace referencia el artículo 17 que sea Parte en el presente Convenio.

La presente definición no engloba a los órganos o instituciones que actúan en ejercicio de poderes judiciales o legislativos.»

B. Derecho de la Unión

6. La Directiva 2003/4 sustituyó a la Directiva 90/313/CEE del Consejo [4] para armonizar el Derecho de la Unión con el texto del Convenio de Aarhus y eliminar las disparidades entre las legislaciones de los Estados miembros en materia de acceso a la información medioambiental en poder de las autoridades públicas. [5]

3 Decisión del Consejo de 17 de febrero de 2005 sobre la celebración, en nombre de la Comunidad Europea, del Convenio sobre el acceso a la información, la participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en materia de medio ambiente (DO 2005, L 124, p. 1) («Decisión sobre el Convenio de Aarhus»).

4 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 1990, L 158, p. 56).

5 Considerandos 6 y 7 de la Directiva 2003/4.

7. Con arreglo al artículo 1 de la Directiva 2003/4, los objetivos de esta son, en primer lugar, «garantizar el derecho de acceso a la información medioambiental que obre en poder de las autoridades públicas o de otras entidades en su nombre, y establecer las normas y condiciones básicas, así como modalidades prácticas, del ejercicio del mismo», y, en segundo lugar, «garantizar que, de oficio, la información medioambiental se difunda y se ponga a disposición del público paulatinamente con objeto de lograr una difusión y puesta a disposición del público lo más amplia y sistemática posible de dicha información».

8. En virtud del artículo 2, punto 2, de dicha Directiva:

«[Se entenderá por] autoridades públicas:

a) el Gobierno o cualquier otra Administración pública nacional, regional o local, incluidos los órganos públicos consultivos;

b) las personas físicas o jurídicas que ejercen, en virtud del Derecho interno, funciones administrativas públicas, en particular tareas, actividades o servicios específicos relacionados con el medio ambiente; y

c) cualquier otra persona física o jurídica que asuma responsabilidades o funciones públicas o preste servicios públicos relacionados con el medio ambiente bajo la autoridad de una entidad o de una persona comprendida dentro de las categorías mencionadas en las letras a) o b).

Los Estados miembros podrán disponer que esta definición no incluya las entidades o instituciones en la medida en que actúen en calidad de órgano jurisdiccional o legislativo. Los Estados miembros podrán excluir de dicha definición a tales entidades o instituciones si su ordenamiento constitucional en la fecha de adopción de la presente Directiva no prevé un procedimiento de recurso en el sentido de lo dispuesto en el artículo 6.»

C. Derecho nacional

9. Las *European Communities (Access to Information on the Environment) Regulations 2007-2018* (Reglamento de transposición de la normativa de las Comunidades Europeas sobre el acceso a la información en materia de medio ambiente) (S.I n.º 133 de 2007 y S.I. n.º 309 de 2018) («Reglamento AIE») transponen las disposiciones de la Directiva 2003/4 en la legislación irlandesa. En esencia, el artículo 3, apartado 1, del Reglamento AIE traspone el artículo 2, punto 2, de dicha Directiva.

10. A tenor del artículo 3, apartado 2, del Reglamento AIE, Irlanda excluye de la definición de «autoridad pública» a «cualquier órgano que actúe en calidad de órgano jurisdiccional o legislativo».

III. Hechos, procedimiento nacional y cuestión prejudicial planteada

11. El 25 de febrero de 2016, la High Court (Tribunal Superior) dictó sentencia en el asunto Balz & Heubach v An Bord Pleanala ([2016] IEHC 134]). Dicho asunto se refería a la impugnación de la concesión de un permiso urbanístico por parte de un órgano público para la instalación de aerogeneradores en el condado de Cork (Irlanda).

12. El 9 de julio de 2016, Friends of the Irish Environment (en lo sucesivo, «demandante») remitió un escrito a la Oficina Central de la High Court (Tribunal Superior) en el que solicitaba copias de las alegaciones, declaraciones juradas, pruebas y observaciones escritas presentadas por todas las partes, así como de las resoluciones firmes, en relación con ese asunto (en lo sucesivo, «autos del procedimiento»). Esta solicitud se formuló al amparo del Convenio de Aarhus, la Directiva 2003/4 y el Reglamento AIE. En el momento en que se presentó dicha solicitud, no había en trámite ningún recurso contra la sentencia dictada en el asunto Balz & Heubach v An Bord Pleanala.

13. La gestión de la Oficina Central de la High Court (Tribunal Superior) está asignada a un funcionario judicial designado por el Courts Service of Ireland (Servicio Judicial de Irlanda; en lo sucesivo, «Servicio Judicial»). Previa consulta al Presidente de la High Court, el Servicio Judicial rechazó la solicitud de la demandante el 13 de julio de 2016. Basó esa decisión, entre otros extremos, en el hecho de que el Reglamento AIE no se aplicaba a los «procedimientos judiciales o documentos legales presentados en procedimientos judiciales».

14. El 18 de julio de 2016, la demandante requirió al Servicio Judicial para que efectuase un reexamen de dicha decisión. Al no recibir respuesta en el plazo establecido, quedó facultada para interponer recurso ante el Commissioner for Environmental Information (Agencia de información en materia de medio ambiente) (en lo sucesivo, «demandada»), recurso que presentó efectivamente el 15 de septiembre de 2016.

15. El 19 de junio de 2017, la demandante remitió una comunicación a la demandada indicándole que ya se había tomado una decisión en un asunto similar (asunto CEI/15/0008 An Taisce & The Courts Service). Si bien subrayaba que cada asunto sería examinado en cuanto al fondo, la demandada requirió a la demandante para que identificara los motivos por los que se debería llegar a una decisión diferente con respecto a su solicitud de acceso a los autos en el asunto Balz & Heubach v An Bord Pleanala.

16. En su respuesta de 26 de julio de 2017, la demandante dio traslado de sus razones para mantener el recurso.

17. El 31 de julio de 2017, la demandada desestimó el recurso. Llegó a la conclusión de que el Servicio Judicial custodia los autos solicitados, incluidos los de los procedimientos concluidos, «en calidad de órgano jurisdiccional» en nombre del poder judicial. Por tanto, el Servicio Judicial no era una «autoridad pública» en el sentido del artículo 3, apartado 1, del Reglamento AIE.

18. La demandante impugnó esa decisión ante la High Court (Tribunal Superior). Considera que la exclusión de los órganos o instituciones que actúen «en calidad de órgano jurisdiccional», prevista en el artículo 2, punto 2, de la Directiva 2003/4 y transpuesta en el artículo 3, apartado 1, del Reglamento AIE, no abarca los autos de asuntos concluidos.

19. Al albergar dudas en cuanto a la interpretación correcta del artículo 2, punto 2, de la Directiva 2003/4, la High Court (Tribunal Superior) resolvió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia la siguiente cuestión prejudicial:

«¿Constituye una actuación efectuada “en calidad de órgano jurisdiccional”, en el sentido del artículo 2, punto 2, de la [Directiva 2003/4], el control del acceso a los autos de un procedimiento en el cual se ha dictado sentencia definitiva, habiendo expirado el plazo para la interposición de un recurso y sin que esté pendiente ningún recurso u otra solicitud, pero en el que en determinadas circunstancias sigue siendo posible presentar otras solicitudes?»

20. La demandante, la demandada, el Servicio Judicial, Irlanda y el Gobierno polaco, así como la Comisión Europea, han presentado observaciones escritas y participaron en la vista celebrada el 16 de septiembre de 2020.

IV. Análisis

21. Las presentes conclusiones se estructurarán como se expone a continuación. Empezaré por el ámbito de aplicación del artículo 2, punto 2, de la Directiva 2003/4 (A). A continuación, me detendré en la cuestión de cuándo una «autoridad pública» actúa «en calidad de órgano jurisdiccional» (B). Habida cuenta de lo anterior, abordaré la cuestión planteada por el tribunal remitente (C). Por último, concluiré con varias observaciones sobre el contexto más amplio (D).

22. El presente asunto se refiere a un órgano bastante específico perteneciente a un Estado miembro: el Servicio Judicial. En sus observaciones presentadas ante el Tribunal de Justicia, dicho órgano se describió a sí mismo como una «persona jurídica con personalidad jurídica y competencias bastante distintas e independientes» de las de las oficinas judiciales de Irlanda. Entre sus actividades se incluye el almacenamiento, archivo y gestión de los autos de procedimientos pendientes o concluidos.

23. El hecho de que el presente asunto se refiera a una estructura institucional de un Estado miembro no del todo habitual, en que los tribunales nacionales se ven auxiliados por un órgano de Derecho privado creado para determinados fines específicos, no debe restar valor a la circunstancia de que la cuestión planteada es general en cuanto a su naturaleza. La administración de los expedientes judiciales, en trámite o concluidos, puede encontrarse adscrita a diferentes órganos en los distintos Estados miembros y va desde la gestión y el almacenamiento directo de los autos por cada tribunal, hasta la administración centralizada por otras instituciones. Esas últimas instituciones podrían a su vez abarcar desde el Ministerio de Justicia o el Consejo General del Poder Judicial hasta otros órganos o instituciones especializados. Puede ocurrir incluso que la competencia institucional dependa de la situación de los autos, de modo que los autos en trámite sean administrados por los propios tribunales, mientras que los expedientes concluidos, tras un determinado tiempo, se trasladen a una instalación de almacenamiento central.

24. Dicho de otra manera, la administración de los autos del procedimiento puede tener muchas facetas. Por ello, no sería aconsejable abordar el presente asunto y las cuestiones que suscita a través de un análisis detallado y técnico del estatuto, esencialmente de Derecho nacional, del Servicio Judicial y de su posición específica dentro de la estructura judicial nacional. Esa cuestión resulta, de hecho, secundaria.

25. La cuestión principal que debe abordarse en el presente asunto es qué es exactamente, en la estructura de la Directiva 2003/4, la gestión de los autos del procedimiento (específicamente, el tipo y la naturaleza de esa actividad) y si el ejercicio de esa actividad podría considerarse una actuación «en calidad de órgano jurisdiccional», en una primera fase *independientemente del órgano específico* del Estado miembro que la lleve a cabo. No obstante, dentro de esa pregunta se esconde otra cuestión: ¿cómo se relaciona la aclaración (o exclusión) sobre la «actuación en calidad de órgano jurisdiccional», contenida en el párrafo segundo del artículo 2, punto 2, de la Directiva 2003/4, con la parte principal relativa a la definición de «autoridad pública», incluida en las letras a) a c) del párrafo primero de esa misma disposición? ¿Qué órganos o partes de las estructuras de los Estados miembros se encuentran supuestamente cubiertos por la Directiva 2003/4? Llegados a este punto, se alcanza la cuestión verdaderamente crucial en el presente asunto: ¿son los tribunales «autoridades públicas» en el sentido del artículo 2, punto 2, de dicha Directiva, quedando así potencialmente sujetos a la obligación de dar acceso a la «información medioambiental» con arreglo a los artículos 1 y 3 de la Directiva 2003/4?

26. Es necesario desentrañar esta superposición de definiciones tal como se haría con una muñeca rusa: capa a capa. A esta tarea dedicaré los puntos siguientes de las conclusiones.

A. El ámbito de aplicación del artículo 2, punto 2, de la Directiva 2003/4

27. El artículo 2, punto 2, de la Directiva 2003/4 recoge la definición de «autoridad pública». En su párrafo primero, enumera, en las letras a) y b), los órganos e instituciones del Estado a los que se aplicarán las obligaciones que incumben a las «autoridades públicas». Estos giran en torno al concepto de «Gobierno» en la letra a), y de personas «que ejercen funciones administrativas […] relacionad[a]s con el medio ambiente» en la letra b). A continuación, en la letra c), la Directiva incluye una cláusula «residual» para «cualquier otra persona física o jurídica […] bajo la autoridad de una entidad o de una persona comprendida» dentro de las categorías mencionadas en las letras a) o b).

28. La estructura de esa definición contenida en el párrafo primero obedece, por tanto, a una lista positiva de entidades. A esta lista sigue un párrafo segundo que, en su primera frase, prevé una excepción al ámbito de aplicación de la Directiva para los órganos o instituciones que «actúen en calidad de órgano jurisdiccional o legislativo». Conforme a la segunda frase, los órganos e instituciones que actúan en tales calidades también pueden quedar excluidos, en determinadas circunstancias, del ámbito de aplicación de las disposiciones sobre recursos de la Directiva.

29. Todas las partes del procedimiento principal están de acuerdo en que el control sobre el expediente judicial durante la tramitación del procedimiento constituye un ejercicio de una actividad «en calidad de órgano jurisdiccional». Mientras el expediente judicial permanezca «abierto», los tribunales quedarían, por tanto, excluidos del ámbito de aplicación de la Directiva 2003/4.

30. La cuestión controvertida es si los autos del procedimiento se encuentran bajo la custodia del Servicio Judicial «en calidad de órgano jurisdiccional» una vez dictadas resoluciones definitivas y una vez agotados los procedimientos de recurso. De ser así, esos autos quedarían fuera del ámbito de aplicación de la Directiva 2003/4.

31. Invocando la sentencia del Tribunal de Justicia en el asunto Flachglas,[6] la demandante sostiene que el concepto de «autoridad pública» del artículo 2, punto 2, de la Directiva 2003/4 debe entenderse referido, en principio, a todos los órganos o instituciones del Estado, a condición de que la función se ejerza en el momento en el que se presente una solicitud de acceso. Dicho de otra manera, según esa interpretación, la primera frase del párrafo segundo prevalece sobre cualquier determinación estructural con arreglo al párrafo primero. En opinión de la demandante, toda actividad ejercida «en calidad de órgano jurisdiccional» está sujeta a una limitación temporal, en el sentido de que los órganos o instituciones solo pueden considerarse excluidos del ámbito de aplicación de la Directiva 2003/4 mientras pueda verificarse verdaderamente que actúan en esa calidad. La Comisión comparte ampliamente esa tesis, pero recomienda una «evaluación caso por caso» de la solicitud de acceso individual.

32. La demandada, el Servicio Judicial y el Gobierno polaco se muestran a favor de una interpretación que, en esencia, equivaldría a un enfoque bastante «institucional» de la definición del órgano de que se trate. El párrafo primero y la primera frase del párrafo segundo deberían leerse conjuntamente con la definición institucional recogida en el párrafo primero. Así, según esta definición, los tribunales como instituciones quedarían siempre excluidos del párrafo primero y, por tanto, del ámbito de aplicación de la Directiva 2003/4, ya que actúan siempre «en calidad de órgano jurisdiccional».

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

33. Aunque no ha sido planteada expresamente por ninguna de las partes del procedimiento, también existe una tercera posibilidad, que matiza levemente el enfoque institucional. Se trata de una interpretación que permite que, sobre la base de la primera frase del párrafo segundo, pueda modificarse inmediatamente cualquier conclusión a la que se llegue sobre la designación institucional del párrafo primero en razón de las actividades particulares del órgano de que se trate en un momento determinado. Esta interpretación podría considerarse, por tanto, como una interpretación principalmente institucional con un ajuste o corrección funcional.

34. Por consiguiente, parece haber tres posibles interpretaciones del concepto de «actuación en calidad de órgano jurisdiccional», en el sentido de la primera frase del párrafo segundo del artículo 2, punto 2, de la Directiva 2003/4, que son, por tanto, válidas para todas las definiciones contenidas en el artículo 2, punto 2, de dicha Directiva: (i) una «puramente funcional», (ii) una «principalmente institucional», y (iii) una «institucional con una corrección funcional».

35. Para formular una propuesta sobre cuál de estos tres enfoques debería favorecerse, es preciso analizar una serie de ideas que, desde un punto de vista lógico, preceden a esta cuestión. En primer lugar, ¿cuál es exactamente la relación entre los párrafos primero y segundo del artículo 2, punto 2, de la Directiva 2003/4 (1)? La respuesta a este interrogante requiere una evaluación de la lógica y de la estructura del párrafo primero, antes de que pueda recurrirse a la exclusión relativa a las actividades ejercidas «en calidad de órgano jurisdiccional» con arreglo al párrafo segundo (2). Con posterioridad, debe examinarse en detalle la sentencia del asunto Flachglas,[7] que invocan todas las partes para fundamentar sus interpretaciones divergentes sobre el concepto de «actuación en calidad de órgano jurisdiccional» (3). Solo entonces podré pasar a un análisis sobre las tres interpretaciones del concepto de «actuación en calidad de órgano jurisdiccional», en el sentido de la Directiva 2003/4 (4).

1. La relación entre los párrafos primero y segundo

36. En sus observaciones, todas las partes del presente procedimiento se centran detenidamente en la interpretación del concepto de «actuación en calidad de órgano jurisdiccional». Esto resulta ciertamente comprensible, dado que este concepto aparece destacado efectivamente en la cuestión prejudicial planteada por el tribunal remitente. No obstante, el concepto de «actuación en calidad de órgano jurisdiccional» forma parte de una definición más amplia del concepto de «autoridad pública», contenida en el artículo 2, punto 2, de la Directiva 2003/4. Figura en el párrafo segundo de dicha disposición como matización o aclaración, cuando no como excepción. Es necesario comenzar por analizar la relación, menos evidente, entre los párrafos primero y segundo del artículo 2, punto 2, de dicha Directiva.

37. Como punto de partida, ha de aclararse la relación entre la primera frase del párrafo segundo del artículo 2, punto 2, de la Directiva 2003/4 y la segunda frase de dicho párrafo. La primera frase del párrafo segundo se encuentra al final de un pasaje en el que se define el concepto de «autoridad pública» y se refiere específicamente al párrafo primero para concretar su ámbito de aplicación. La segunda frase del mismo párrafo, a su vez, se refiere a la primera frase del mismo para delimitar el alcance de la exclusión del procedimiento de recurso conforme al artículo 6 de la Directiva. Lo que no queda claro a la luz de la disposición en cuestión es cómo deben leerse esas dos frases: ¿es necesaria una lectura aislada con respecto al ámbito del párrafo primero? O, como argumentó la demandante en la vista oral, ¿deben leerse las dos frases conjuntamente para determinar un significado global y prevalente del párrafo segundo?

38. Considero que estas dos frases del párrafo segundo del artículo 2, punto 2, de la Directiva 2003/4 deben leerse independientemente una de la otra.

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

39. Más allá del hecho de que las dos frases del párrafo segundo se refieren a las mismas entidades o instituciones, no existe ninguna conjunción o nexo que vincule a ambas frases. Se refieren y son aplicables a situaciones distintas. Además, el Tribunal de Justicia ya ha aclarado que la segunda frase no tiene ni el objetivo ni el efecto de limitar la opción conferida a los Estados miembros, en la primera frase, de excluir a las entidades e instituciones que «actúen en calidad de órgano jurisdiccional o legislativo» del ámbito de aplicación de la Directiva 2003/4.[8] Esta segunda frase, más bien, estaba destinada a regular el caso particular de algunas autoridades nacionales, cuyas decisiones, en la fecha de adopción de la Directiva 2003/4, según el Derecho nacional en vigor, no podían ser objeto de recurso de conformidad con lo exigido por la Directiva. Como confirmó Irlanda en la vista, esa situación no se da con respecto a ese Estado miembro, extremo que corresponde comprobar al tribunal remitente.

40. Una vez aclarada la interpretación interna del párrafo segundo, se hace necesario ahora examinar la relación entre la primera frase del párrafo segundo (la referencia a la actuación «en calidad de órgano jurisdiccional») y el párrafo primero del artículo 2, punto 2, de la Directiva 2003/4. Dada la posición de la primera frase del párrafo segundo dentro de la estructura de dicha disposición, es evidente que sus efectos dependen de la aplicabilidad del párrafo primero. Es decir, el requisito de «autoridad pública», en el sentido de la definición contenida en el párrafo primero, se sitúa desde un punto de vista lógico *antes* de la cuestión de si esa «autoridad pública» queda incluida en la excepción prevista en la primera frase del párrafo segundo.

41. Por tanto, es necesario tener clara la lógica y la estructura del párrafo primero del artículo 2, punto 2, de la Directiva 2003/4. Al fin y al cabo, si los tribunales no estuvieran incluidos en el ámbito de la definición de «autoridad pública», en el sentido del párrafo primero de dicha disposición, los posibles efectos restrictivos o neutralizadores del párrafo segundo sobre esa definición resultarían irrelevantes.

2. ¿Son los tribunales «autoridades públicas» con arreglo al artículo 2, punto 2, de la Directiva 2003/4/CE?

42. La demandante y la Comisión adoptan la tesis de que los tribunales de los Estados miembros están comprendidos en la definición de «autoridad pública» en el sentido del párrafo primero del artículo 2, punto 2, de la Directiva 2003/4.

43. En primer lugar, conviene recordar que, si bien la Directiva 2003/4 tal vez no pudiera considerarse, en el momento de su adopción, como una transposición completa del Convenio de Aarhus, ya que es anterior a la aprobación del Convenio de Aarhus por la Unión Europea en 2005, dicho Convenio es ahora parte integrante del ordenamiento jurídico de la Unión.[9] Así, el Tribunal de Justicia ha reconocido que los colegisladores pretendían garantizar la «compatibilidad» entre la Directiva 2003/4 y el Convenio de Aarhus.[10] Por tanto, a efectos de la interpretación de la Directiva 2003/4, conviene tener en cuenta la redacción y el objetivo del Convenio de Aarhus.[11]

44. En el presente asunto, esto significa que el artículo 2, punto 2, de la Directiva 2003/4 debe interpretarse a la luz del artículo 2, apartado 2, del Convenio de Aarhus. Ambas disposiciones establecen la definición de «autoridad pública». De este modo, delimitan su ámbito de aplicación de forma similar. No obstante, un examen minucioso revela que, en parte, lo hacen en un grado diferente.

8 Sentencia de 14 de febrero de 2012, Flachglas Torgau (C-204/09, EU:C:2012:71), apartado 48.

9 Sentencia de 8 de marzo de 2011, Lesoochranárske zoskupenie (C-240/09, EU:C:2011:125), apartado 30.

10 Sentencia de 14 de febrero de 2012, Flachglas Torgau (C-204/09, EU:C:2012:71), apartado 31 y la jurisprudencia citada. Véase también el considerando 5 de la Directiva 2003/4/CE y la declaración anexa a la Decisión de Aarhus.

11 Sentencia de 19 de diciembre de 2013, Fish Legal y Shirley (C-279/12, EU:C:2013:853), apartado 37 y jurisprudencia citada.

45. La letra a) del párrafo primero del artículo 2, punto 2, de la Directiva 2003/4 se refiere al «Gobierno o cualquier otra Administración pública nacional, regional o local, incluidos los órganos públicos consultivos». Por el contrario, la letra a) del artículo 2, apartado 2, del Convenio de Aarhus alude a «la administración pública a nivel nacional o regional o a cualquier otro nivel». El motivo de esta diferencia de redacción no se desprende del texto ni de los documentos preparatorios de dichos instrumentos.

46. En cambio, en su versión inglesa, la letra b) del párrafo primero del artículo 2, punto 2, de la Directiva 2003/4 y la letra b) del párrafo primero del artículo 2, apartado 2, del Convenio de Aarhus son copias prácticamente exactas entre sí. Ambas aluden a las personas físicas o jurídicas que ejercen, en virtud del Derecho interno, funciones administrativas públicas, en particular tareas, actividades o servicios específicos relacionados con el medio ambiente. Lo mismo se aplica a una comparación de la letra c) de ambos instrumentos. También en ese caso la redacción es prácticamente equivalente y se refiere a cualquier otra persona física o jurídica que asuma responsabilidades o funciones públicas o preste servicios públicos relacionados con el medio ambiente bajo la autoridad de una entidad o de una persona comprendida dentro de las categorías mencionadas en las letras a) o b). En otras palabras, esa disposición contiene una «disposición de no externalización».

47. En aras de la exhaustividad, en la versión inglesa, surgen otras dos diferencias en cuanto al ámbito de aplicación. En primer lugar, el párrafo segundo del artículo 2, apartado 2, del Convenio de Aarhus señala que la definición positiva contenida en dicho artículo «no engloba» a los órganos o instituciones que actúan en «ejercicio de poderes judiciales o legislativos». Se trata aquí de una *redacción imperativa*. En cambio, la primera frase del párrafo segundo del artículo 2, punto 2, de la Directiva 2003/4 emplea una expresión *facultativa* («podrán disponer»). Por lo tanto, ofrece a los Estados miembros la opción de establecer en su Derecho nacional una limitación del ámbito de aplicación. En segundo lugar, la segunda frase del párrafo segundo del artículo 2, punto 2, de la Directiva, aunque no resulta determinante para el presente asunto,[12] no encuentra equivalente en el Convenio de Aarhus.

48. ¿Cómo afecta todo ello a la cuestión de si los tribunales, como instituciones, están sujetos a alguna de las tres letras del artículo 2, punto 2, de la Directiva 2003/4?

49. Ninguna de las partes ha llegado a adoptar una posición sobre esta cuestión. En la vista, la demandante y la Comisión simplemente situaron a los tribunales dentro de la letra a) como parte del ámbito de «Gobierno». El Servicio Judicial, por otro lado, explicó que los tribunales no ejercen normalmente «funciones gubernamentales» en el sentido tradicional de ese término, ni realizan «funciones administrativas […] relacionad[a]s con el medio ambiente» en el sentido de la letra b) del párrafo primero del artículo 2, punto 2, de la Directiva. Además, dado que la letra c) de la misma disposición abarca a cualquier persona «bajo la autoridad» de una entidad comprendida dentro de las letras a) o b), los tribunales difícilmente podrían quedar incluidos en dicha letra.

50. Encuentro ciertas dificultades a la hora de subsumir a los «tribunales» en el ámbito de aplicación de la letra a) del párrafo primero del artículo 2, punto 2, de la Directiva 2003/4. Es cierto que, en algunos supuestos bastante limitados, los tribunales podrían ser efectivamente «personas jurídicas que ejercen, en virtud del Derecho interno, funciones administrativas públicas», en el sentido de la letra b) de dicha disposición.

51. Por un lado, tomado por sí solo, el concepto de «administración pública» al que alude la letra a) del párrafo primero del artículo 2, apartado 2, del Convenio de Aarhus podría entenderse en un sentido estricto que abarcara únicamente al ejecutivo, en términos generales, con exclusión de los poderes judicial y legislativo. No obstante, si se hiciera mayor hincapié en el concepto de

12 Como se explica pormenorizadamente en el punto 39 de las presentes conclusiones.

«gobernanza», inherente a una «administración pública», y si dicho concepto se leyera a la luz de la exposición de motivos del Convenio a los efectos de la necesidad de transparencia en «todas las ramas de la administración pública», cabría sugerir que el concepto de «administración pública» debería abarcar todos los sistemas de principios y reglas que determinan cómo se regula un Estado.[13] Si se aceptara esa interpretación, el Convenio de Aarhus tal vez podría considerarse aplicable, al menos según su redacción literal, a cualquier poder de un Estado, incluidos los tribunales.

52. Por otro lado, sería difícil interpretar la letra a) del párrafo primero del artículo 2, parte 2, de la Directiva 2003/4 en consonancia con las implicaciones más amplias de la «gobernanza», dado que su definición vincula específicamente el «Gobierno» a «cualquier otra Administración pública nacional, regional o local, incluidos los órganos públicos consultivos». ¿Qué sentido tendría añadir «Gobierno *o* cualquier otra Administración pública» si se entendiera que «Gobierno» en sí mismo ya incluye todos los poderes de un Estado? La otra categoría («cualquier otra Administración pública nacional, regional o local, incluidos los órganos públicos consultivos») sería completamente redundante. De manera similar, la Guía de aplicación del Convenio de Aarhus vincula el concepto de «Gobierno» con el «poder político».[14]

53. Es más, si se concede un mayor peso al hecho de que el Convenio aspira a la «transparencia del proceso de toma de decisiones» y a la interpretación del Tribunal de Justicia de esa expresión en el sentido de que solo abarca a las «autoridades administrativas»,[15] es difícil concebir una interpretación de la letra a) del párrafo primero del artículo 2, punto 2, de la Directiva 2003/4, dentro del marco de los objetivos del Convenio de Aarhus, que vaya más allá de la toma de decisiones a nivel político y administrativo. Por consiguiente, aunque podría aceptarse que la letra a) del párrafo primero del artículo 2, punto 2, de la Directiva 2003/4 se aplica al menos a las actividades administrativas de los tribunales, es mucho más difícil interpretar que se aplica también a los propios tribunales.

54. Por el contrario, considero que la letra b) del párrafo primero del artículo 2, punto 2, de la Directiva 2003/4 permite una lectura más flexible. Dicha letra pretende abarcar «las personas físicas o jurídicas que ejercen […] funciones administrativas públicas, en particular tareas, actividades o servicios específicos relacionados con el medio ambiente». El uso de la expresión «en particular» indica que la persona que lleva a cabo tales funciones no tiene que operar necesariamente en el ámbito del medio ambiente.[16] Puede hacerlo, pero no existe ninguna obligación al respecto. Ciertamente, las «funciones administrativas públicas» tienden a estar asociadas con el ejercicio rutinario de la autoridad gubernamental y no con la resolución de litigios por parte del poder judicial de un Estado. No obstante, dependiendo de la estructura judicial de un Estado miembro, puede haber situaciones en las que los tribunales lleven a cabo tales actividades, de modo que un órgano o institución que reciba la denominación institucional de tribunal no esté ejerciendo efectivamente ninguna función judicial con respecto a una determinada actividad específica.[17]

55. En general, parto de la base de que el propósito general y el espíritu del Convenio de Aarhus deberían limitar cualquier creatividad interpretativa que se pueda atribuir a la definición de «autoridad pública». Si el objetivo general de este instrumento normativo es aumentar la participación pública y la rendición de cuentas en el proceso de toma de decisiones *en la esfera del medio ambiente* (como señala la exposición de motivos del Convenio de Aarhus), el instrumento debería abarcar lógicamente

13 Véase también el considerando 7 del Reglamento (CE) n.º 1367/2006, que aplica el Convenio de Aarhus a las instituciones y a los órganos de la Unión Europea, y señala que el «concepto de autoridad pública se define en el Convenio de Aarhus de manera muy amplia» [Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo, de 6 de septiembre de 2006, relativo a la aplicación, a las instituciones y a los órganos comunitarios, de las disposiciones del Convenio de Aarhus sobre el acceso a la información, la participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en materia de medio ambiente (DO 2006, L 264, p. 13)].

14 Véase la Guía de aplicación del Convenio de Aarhus, p. 47. En cuanto a la naturaleza de la Guía, véase la sentencia de 19 de diciembre de 2013, Fish Legal y Shirley (C-279/12, EU:C:2013:853), apartado 38.

15 Véase la sentencia de 14 de febrero de 2012, Flachglas Torgau (C-204/09, EU:C:2012:71), apartado 40.

16 Véase también la Guía de aplicación del Convenio de Aarhus, p. 46.

17 Véase, por ejemplo, la sentencia de 27 de abril de 2006, Standesamt Stadt Niebüll (C-96/04, EU:C:2006:254), apartado 17.

los tipos de órganos o instituciones ante los cuales tenga lugar efectivamente ese proceso de toma de decisiones. *A priori* y visto de forma abstracta en el plano institucional, esto no sucede ni en sentido ascendente en un órgano legislativo (donde se elaboran las reglas para esa toma de decisiones), ni descendente en casos de control judicial (en los que cabe revisar la legalidad de una decisión una vez tomada y, en caso de irregularidad, normalmente se devuelve a la autoridad pública para que adopte una nueva).

56. No obstante, si se tuviera que hacer una categorización, creo que la letra b) del párrafo primero del artículo 2, punto 2, de la Directiva 2003/4 es la que «encaja mejor», máxime cuando se la compara con la redacción, mucho más restrictiva, de la letra a) de esa misma disposición. No me parece que la demandante o la Comisión hayan presentado argumentos suficientemente sólidos para responder a la pregunta de si el párrafo primero del artículo 2, punto 2, de la Directiva 2003/4 estaba realmente destinado a incluir a los tribunales de los Estados miembros entre las «autoridades públicas». No obstante, estoy dispuesto a reconocer que, en algunas de sus actividades, se puede efectivamente encomendar a las instituciones que tienen la palabra «tribunal» escrita en la entrada la tarea de ejercer «en virtud del Derecho interno, funciones administrativas públicas».

57. ¿Qué aporta a este panorama el párrafo segundo del artículo 2, punto 2, de la Directiva 2003/4, analizado hasta ahora exclusivamente sobre la base del párrafo primero de dicha disposición? Antes de pasar a esta cuestión, dado que todas las partes invocan la sentencia Flachglas para determinar el sentido del párrafo segundo y, en particular, del concepto de «actuación en calidad de órgano jurisdiccional», es necesario analizar primero dicha sentencia con cierto detalle.

3. La sentencia dictada en el asunto Flachglas

58. Los hechos que subyacen a la sentencia del Tribunal de Justicia en el asunto Flachglas son los siguientes. El legislador alemán había invocado la primera frase del párrafo segundo del artículo 2, punto 2, de la Directiva 2003/4 para disponer, en su Derecho interno, que los *ministerios* federales, al actuar en el contexto de un proceso legislativo, no están obligados a divulgar información medioambiental sobre ese proceso. Se instó al Tribunal de Justicia a que verificara esa regulación en el Derecho alemán y especificara hasta qué punto un ministerio federal podría quedar excluido del ámbito del derecho de acceso a la información medioambiental conferido por la Directiva 2003/4.

59. El Tribunal de Justicia sostuvo que el contexto, el propósito y los objetivos tanto del Convenio de Aarhus como de la Directiva 2003/4 prueban que estos instrumentos pretendían referirse a las «autoridades públicas» solo en la medida en que actúen como autoridades administrativas que tienen en su poder la información medioambiental para el ejercicio de sus funciones.[18] Así se desprende del párrafo segundo del artículo 2, punto 2, de la Directiva 2003/4, ya que el objetivo de la primera frase de dicha disposición, en relación con el Convenio de Aarhus, era autorizar a los Estados miembros a excluir del ámbito de las «autoridades públicas» a las entidades o instituciones que actúen «en calidad de órgano jurisdiccional o legislativo».[19] Para dar cuenta de la pluralidad de procesos que subyacen a la naturaleza específica de los órganos legislativos y jurisdiccionales de los Estados miembros,[20] esa excepción a las normas generales de acceso debe interpretarse de manera «funcional».[21]

18 Sentencia de 14 de febrero de 2012, Flachglas Torgau (C-204/09, EU:C:2012:71), apartados 40 y 48.

19 Ibídem, apartados 40 y 42.

20 Ibídem, apartados 44, 49 y 50.

21 Ibídem, apartado 49.

60. En el caso de una excepción con arreglo al Derecho alemán relativa a un ministerio que participa en el proceso legislativo, esa funcionalidad cesaría «cuando dicho procedimiento haya concluido». En ese momento, la excepción al principio del derecho de acceso a la «información medioambiental», establecido en el artículo 1 de la Directiva, ya no estaría justificada. [22]

61. La demandante y la Comisión proponen una «lectura cruzada» del último elemento temporal de la excepción relativa a la actuación «en calidad de órgano jurisdiccional». En pocas palabras, argumentan que «los órganos legislativos son órganos legislativos solo mientras el proceso legislativo esté en marcha», por lo que «los tribunales deben ser tribunales solo mientras haya un asunto en trámite».

62. No obstante, ese razonamiento pasa por alto un elemento fáctico bastante importante en el asunto Flachglas. El ministerio federal en cuestión era claramente una «autoridad pública» en el sentido de la definición del párrafo primero del artículo 2, punto 2, de la Directiva 2003/4 en el momento en que se presentó la solicitud de información. El aspecto *institucional* de la definición estaba claramente presente. Solo mediante la excepción relativa a la actuación «en calidad de órgano legislativo» podría «escaparse» temporalmente del ámbito de aplicación de la Directiva. Por lo tanto, a un órgano incluido claramente «dentro del ámbito de aplicación» de la Directiva se le permitía quedar «fuera» de ese ámbito de aplicación, lo que suscitaba el interrogante de «por cuánto tiempo» podía ser así. En este contexto, el Tribunal de Justicia apuntó a la «interpretación funcional» de la primera frase del párrafo segundo del artículo 2, punto 2, de la Directiva, ya que, mientras actuaba en «calidad de órgano legislativo», el ministerio no estaba actuando en calidad de «autoridad administrativa». [23]

63. Es esta «identidad dual» o «estatuto dividido» del ministerio lo que el Tribunal de Justicia pretendió reconocer. Es decir, un órgano podría considerarse *estructuralmente* una rama del ejecutivo y, por tanto, sujeto a la Directiva 2003/4, mientras que *funcionalmente* puede dedicarse a actividades que forman parte del «proceso legislativo» protegido y que quedan fuera del ámbito de aplicación de la misma Directiva. En pocas palabras, la sentencia Flachglas afirmó esencialmente que lo que estaba «institucionalmente incluido» podía quedar «funcionalmente excluido» con carácter temporal.

64. No obstante, como argumentan la demandante y la Comisión, otra cosa es interpretar el concepto de «autoridad pública», a efectos del artículo 2, punto 2, de la Directiva 2003/4 (y, de hecho, también según el Convenio de Aarhus), en el sentido de que exige intrínsecamente una «interpretación funcional», con independencia de la naturaleza «estructural» del órgano de que se trate. Seguir esta interpretación equivaldría a obviar la lista positiva de definiciones contenida en el párrafo primero del artículo 2, punto 2, de la Directiva 2003/4. Reduciría toda evaluación con arreglo a dicha disposición a la aplicación de un único criterio de «funcionalidad», elevando la excepción a la única condición para llegar a la conclusión definitiva sobre el estatuto de la institución u órgano de que se trate. En otras palabras, la primera frase del párrafo segundo se usaría exactamente de manera opuesta a como se aplicó en la sentencia Flachglas: no para conceder una exclusión temporal relacionada con las funciones, sino para propiciar una radical ampliación institucional del ámbito de aplicación de la Directiva 2003/4.

65. En resumen, en la sentencia Flachglas, el Tribunal de Justicia no afirmó, en mi opinión, que toda la definición del artículo 2, punto 2, de la Directiva 2003/4 sea meramente «funcional», sin tener en cuenta la dimensión institucional del párrafo primero de dicha disposición. Esta dimensión de la definición simplemente no era pertinente en ese asunto porque un ministerio es claramente una «autoridad pública» en el sentido del artículo 2, punto 2, de la Directiva 2003/4. El uso funcional de la excepción relativa a la actuación en calidad de órgano legislativo solo se ha empleado en una segunda fase, para excluir temporalmente lo que de otro modo estaría incluido, pero no en la primera fase, para definir lo que, de inicio, quedaría comprendido en la definición.

22 Ibídem, apartados 55 y 56.

23 Ibídem, apartados 40 y 49.

4. Las opciones posibles

66. Por tanto, interpretado en su contexto adecuado, ni la sentencia del asunto Flachglas, ni de hecho el texto del artículo 2, punto 2, de la Directiva 2003/4, sirven de base alguna para el enfoque «puramente funcional» propugnado por la demandante y la Comisión, tal como se expone en el punto 31 de las presentes conclusiones. La primera frase del párrafo segundo del artículo 2, punto 2, de la Directiva 2003/4 no puede interpretarse en el sentido de que prevalezca sobre la definición «estructural» del párrafo primero.

67. Ello deja abiertas las dos interpretaciones restantes, expuestas en los puntos 32 y 33 de las presentes conclusiones: la «institucional» o la «institucional con un correctivo funcional». ¿Cabe incluir a los tribunales en la primera parte de la definición, es decir, como «autoridades públicas» en virtud de alguna de las letras del párrafo primero del artículo 2, punto 2, de la Directiva 2003/4? La diferencia no es meramente cosmética: si desde un principio los tribunales no estuvieran incluidos «estructuralmente» en ninguna de las letras del párrafo primero, no habría necesidad de excluirlos «funcionalmente» mediante la aplicación del párrafo segundo.

68. La diferencia práctica entre los dos enfoques es que, según un enfoque «institucional», los tribunales siempre estarían excluidos como instituciones del ámbito de aplicación de la Directiva 2003/4. En el marco del enfoque «institucional con un correctivo funcional», la función ejercida por un tribunal sería ya importante para su definición con arreglo al párrafo primero del artículo 2, punto 2, de la Directiva 2003/4.

69. Por tanto, según este último enfoque, si el concepto de «funciones administrativas públicas», contenido en la letra b) del párrafo primero del artículo 2, punto 2, de la Directiva 2003/4 (y en el Convenio de Aarhus), se interpretara en sentido amplio de modo que englobe también a los tribunales, estas instituciones solo estarían comprendidas en el ámbito de aplicación de la Directiva 2003/4 cuando *no* ejerzan su función ordinaria como poder judicial. Dicho de otra manera, entrarían en el ámbito de aplicación de la Directiva solo cuando desempeñen «funciones administrativas públicas». No obstante, se reconocería entonces que esos órganos pueden tener un «estatuto dividido», de modo que a veces pueden quedar incluidos en el ámbito de aplicación de la Directiva cuando ejercen alguna función administrativa pública con arreglo al Derecho interno.

70. En general, parece preferible este último enfoque.

71. En primer lugar, el «enfoque institucional con un correctivo funcional» aporta una perspectiva flexible de la diversidad institucional de los Estados miembros. Reconoce la multiplicidad de funciones que desempeñan los tribunales en determinados ordenamientos nacionales, por lo que permite incluir a los tribunales de los Estados miembros en el ámbito de aplicación de la Directiva para todos los «actos administrativos» realizados por dichos órganos. A su vez, protege el proceso judicial al mantener fuera de ese ámbito todas las actividades ejercidas en calidad de órgano jurisdiccional,[24] que, simplemente, no equivalen al ejercicio de «funciones administrativas públicas».

72. En segundo lugar, en contra del enfoque sugerido por la demandada, el Servicio Judicial, Irlanda y el Gobierno polaco, dicho enfoque no depende de las designaciones estructurales formales en virtud del Derecho nacional de los Estados miembros, que pueden no englobar íntegramente las actividades del órgano de que se trate. Reconoce la realidad práctica de que algunas instituciones que estructuralmente se denominan tribunales pueden a veces, con respecto a una parte de su actividad, llevar a cabo efectivamente «funciones administrativas públicas», incluidas las relacionadas con el medio ambiente, en el sentido de la letra b) del párrafo primero del artículo 2, punto 2, de la Directiva 2003/4.

24 Véase, en cuanto a un análisis similar en torno al artículo 15 TFUE, apartado 3, mis conclusiones presentadas en el asunto Comisión/Breyer (C-213/15 P, EU:C:2016:994), puntos 52 a 64.

73. Para ilustrar esa situación, cabe imaginar un tribunal que decide construir un nuevo edificio para sí mismo (una torre, por ejemplo). Es probable que una construcción de tal escala requiera el cumplimiento de una serie de trámites medioambientales. Tal actividad no se ejerce en «calidad de órgano jurisdiccional», sino más bien en ejercicio de competencias administrativas, y, como tal, implicará, probablemente, una «función administrativa pública […] en relación con el medio ambiente». También puede incluir la obligación de satisfacer solicitudes de acceso a documentos en virtud de la Directiva 2003/4, así como obligaciones ulteriores dimanantes de dicha Directiva.

74. Sin duda, todo esto dependería de la configuración institucional exacta del Estado miembro. Es posible que, técnicamente hablando, no sea el tribunal el que construya las nuevas instalaciones, sino más bien un ministerio u otra autoridad pública que actúe en su nombre. No obstante, suponiendo que sea efectivamente el tribunal como persona jurídica el que construya las nuevas dependencias, para esa *actividad concreta*, ese tribunal puede estar efectivamente obligado a revelar «información medioambiental» relativa a dicha construcción, ya que actúa en ejercicio de competencias administrativas.

75. En tercer lugar, este enfoque tiene en cuenta la redacción amplia de la definición de «autoridad pública», pero interpreta esa redacción de manera razonable, manteniéndose vinculada a la lógica y al espíritu del Convenio de Aarhus. Por consiguiente, fomenta y garantiza la participación del público en aquellas situaciones en las que *realmente* está teniendo lugar un proceso de toma de decisiones en materia medioambiental.

5. Conclusión provisional

76. En resumen, la definición del artículo 2, punto 2, de la Directiva 2003/4 no debe interpretarse desde una perspectiva puramente «funcional» ni puramente «institucional». En cambio, se sugiere una *definición institucional con un correctivo funcional*.

77. Esto significa, en esencia, que los tribunales, o el poder judicial de un Estado miembro, *están excluidos* del ámbito de la definición del artículo 2, punto 2, de la Directiva 2003/4, *salvo que* estén ejerciendo efectivamente funciones administrativas públicas, muy probablemente con arreglo a la letra b) de dicha disposición.

78. No obstante, esta apreciación ya es inherente a la división entre «funciones administrativas» (y, *a contrario*, «funciones judiciales») en la letra b) del párrafo primero del artículo 2, punto 2. A este respecto, la calificación de «actuación en calidad de órgano jurisdiccional», a que alude el párrafo segundo de la misma disposición, confirmaría, en el mejor de los casos, el resultado ya alcanzado, pero no daría lugar otra exclusión, a diferencia de lo que sucedía en el asunto Flachglas. En pocas palabras, lo que ya está permanentemente excluido no necesita ser excluido de nuevo temporalmente.

B. Expedientes judiciales y función judicial

79. Esta conclusión da pie a otra serie de cuestiones. La primera cuestión es la relativa a la distinción entre las actividades de carácter «judicial» y las actividades que suponen el ejercicio de competencias administrativas. En particular, ¿se custodian o gestionan siempre los expedientes judiciales en calidad de órgano jurisdiccional? La segunda se refiere a la forma en que esa distinción debe interpretarse en general, particularmente precisando cuál es la función por defecto de los tribunales, es decir, cuál es la regla y cuál es la excepción. La tercera cuestión se refiere al transcurso del tiempo y sus consecuencias para el acceso.

80. En primer lugar, ¿cuándo es *judicial* una función? Ni las «funciones administrativas públicas», ni, por otro lado, la actuación «en calidad de órgano jurisdiccional» se definen en la Directiva 2003/4 ni en el Convenio de Aarhus. Estos instrumentos tampoco ofrecen explicación alguna sobre la intención legislativa que hay detrás de la distinción entre las funciones que suponen el ejercicio de competencias administrativas [25] y las funciones ejercidas en «calidad de órgano jurisdiccional». [26]

81. Sin duda, podría buscarse orientación con respecto a esta distinción en otras áreas del Derecho de la Unión, como la relativa al acceso a los documentos. De conformidad con el Reglamento (CE) n.º 1049/2001, [27] la exclusión de los «documentos elaborados [por la Comisión] únicamente a efectos de un procedimiento judicial determinado» se ha interpretado en el sentido de que abarca únicamente los documentos que tengan una «relación relevante» con un litigio pendiente ante los tribunales nacionales o los Tribunales de la Unión Europea, [28] salvo cuando esos documentos hayan sido elaborados «en el marco de un expediente puramente administrativo». [29] A su vez, se ha declarado que este último concepto de «expediente puramente administrativo» abarca los intercambios de documentos al margen de los procedimientos judiciales, [30] así como los documentos de trabajo. [31]

82. Figuran conceptos similares en el Reglamento (UE) 2016/679. [32] Dicho Reglamento establece una serie de exclusiones de su ámbito de aplicación o dispone que el tratamiento de datos es lícito «cuando los tribunales actúen en ejercicio de su función judicial». Así, el tratamiento de ciertas categorías de datos personales, incluidos los datos sensibles, está permitido si «el tratamiento es necesario […] cuando los tribunales actúen en ejercicio de su función judicial» [artículo 9, apartado 2, letra f), de dicho Reglamento]. Del mismo modo, debe designarse un delegado de protección de datos siempre que el tratamiento lo lleve a cabo una autoridad u organismo público, «excepto los tribunales que actúen en ejercicio de su función judicial» [artículo 37, apartado 1, letra a), de dicho Reglamento]. Del mismo modo, las autoridades de control encargadas de vigilar la aplicación del Reglamento 2016/679 no son competentes para controlar las operaciones de tratamiento efectuadas por «los tribunales en el ejercicio de su función judicial» (artículo 55, apartado 3, de dicho Reglamento). Estos ejemplos sugieren claramente que las mismas actividades estarían comprendidas en el ámbito de aplicación de dicho Reglamento si se llevaran a cabo en ejercicio de competencias administrativas.

83. El Gobierno polaco ha sugerido que se podría obtener más orientación en la jurisprudencia dictada en relación con los «criterios Dorsch» y con la determinación de «órgano jurisdiccional» en el sentido del artículo 267 TFUE. [33] Es cierto que la jurisprudencia del Tribunal de Justicia en este ámbito proporciona un amplio abanico de ejemplos útiles de carácter administrativo, en la medida en que se refiere a los criterios institucionales para cumplir los requisitos del artículo 267 TFUE. No obstante, tal jurisprudencia proporciona una orientación más bien remota, ya que la lógica que subyace al Convenio de Aarhus y a la Directiva 2003/4 se basa en un principio general de acceso a la información medioambiental, [34] independientemente de la designación institucional dentro del ordenamiento

25 Según lo interpretado por el Tribunal de Justicia en la sentencia de 14 de febrero de 2012, Flachglas Torgau (C-204/09, EU:C:2012:71), apartado 46.

26 Aunque la Guía señala con cierta ambigüedad, sin explicación alguna, que la excepción es necesaria «debido al carácter diferente de dicha toma de decisiones respecto de otros muchos tipos de toma de decisiones» (Guía de aplicación del Convenio de Aarhus, p. 49).

27 Reglamento (UE) n.º 1049/2001 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo de 2001, relativo al acceso del público a los documentos del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión (DO 2001, L 145, p. 43).

28 Sentencia de 6 de febrero de 2020, Compañía de Tranvías de la Coruña/Comisión (T-485/18, EU:T:2020:35), apartado 42 y la jurisprudencia citada.

29 Sentencia de 6 de julio de 2006, Franchet y Byk/Comisión (T-391/03T-70/04, EU:T:2006:190), apartado 91.

30 Sentencia de 8 de febrero de 2018, POA/Comisión (T-74/16, no publicada, EU:T:2018:75), apartado 107.

31 Sentencia de 20 de septiembre de 2019, Dehousse/Tribunal de Justicia de la Unión Europea (T-433/17, EU:T:2019:632), apartado 97.

32 Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de abril de 2016, relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos y por el que se deroga la Directiva 95/46/CE (Reglamento general de protección de datos) (DO 2016, L 119, p. 1).

33 Véase la sentencia de 17 de septiembre de 1997, Dorsch Consult (C-54/96, EU:C:1997:413), apartados 23 a 34.

34 Como lo estableció por primera vez el Tribunal de Justicia en la sentencia de 22 de diciembre de 2010, Ville de Lyon (C-524/09, EU:C:2010:822), apartado 35.

nacional de los Estados miembros, que se centra en la *actividad* que conlleva la gestión de «información medioambiental». [35] Ese vínculo inevitable *ratione materiae* y no *ratione institutionis* puede, por tanto, llevar a una mayor exclusión de determinadas actividades de la que se pretende conforme a un criterio que se centra simplemente en la actividad en cuestión.

84. La sentencia dictada en el asunto Cartesio podría ilustrar esa idea. En ella, el Tribunal de Justicia declaró que no se puede considerar que un tribunal desempeña una función judicial cuando es responsable de la llevanza de un registro mercantil y adopta una decisión administrativa al respecto. [36] En otras palabras, ese órgano no sería un «órgano jurisdiccional» en el sentido del artículo 267 TFUE. No obstante, si el registro de que se trata contuviera información relativa a asuntos judiciales medioambientales pendientes ante dicho tribunal, se denegaría la solicitud de acceso a la información sobre esos asuntos al amparo de la Directiva 2003/4, toda vez que ese órgano actúa en «calidad de órgano jurisdiccional», aunque no cumpla los criterios «Dorsch».

85. En último término, es probable que la valoración de lo que es «judicial» siga siendo bastante intuitiva: [37] todo lo tocante a la resolución imparcial de litigios es de naturaleza judicial y, por tanto, no está comprendido en el artículo 2, punto 2, de la Directiva 2003/4.

86. Los autos de un procedimiento judicial, su elaboración, gestión, uso y almacenamiento forman, en mi opinión, una parte clara del proceso judicial, de la actividad judicial. Como es natural, una cierta cantidad de trabajo administrativo se dedica a la preparación de los autos del procedimiento. No obstante, estas tareas no son de carácter administrativo. Están intrínsecamente vinculadas a un litigio concreto y a su solución.

87. En segundo lugar, volviendo a la cuestión de la definición general, cabe señalar dos elementos: por un lado, en lo que respecta a los tribunales, la naturaleza «judicial» de su actividad es la regla, mientras que las actividades «administrativas» son la excepción. Por otra parte, la definición de los conceptos contenidos en el párrafo primero del artículo 2, punto 2, de la Directiva 2003/4 está relacionada con la definición del ámbito de aplicación de un instrumento normativo y no con una excepción que debería interpretarse de forma restrictiva.

88. Estos elementos significan que, primero, si la institución que actúa es un tribunal, la regla por defecto es que es probable que actúe en calidad de órgano jurisdiccional, salvo que se acredite que la actividad concreta en cuestión es en realidad administrativa. Segundo, ambos conceptos deben interpretarse de manera razonable: o, mejor dicho, si algo debe interpretarse de manera restrictiva, sería el ejercicio de competencias administrativas por parte de los tribunales, porque esa es de hecho la excepción. No obstante, todo lo anterior se refiere a la definición de qué constituye, «en virtud del Derecho interno, funciones administrativas públicas» a efectos del artículo 2, punto 2, letra b), de la Directiva 2003/4.

89. Al tratar de determinar qué actividades de un tribunal están comprendidas en uno u otro concepto, habitualmente, pero no siempre, la regla general pasa por fijarse en la persona que dicta la decisión en nombre de la institución. Por ejemplo, puede decirse que el juez que dicta sentencia actúa «en calidad de órgano jurisdiccional». En cambio, el responsable de las instalaciones del tribunal u otra persona encargada de firmar un contrato para la instalación de paneles solares en el tejado de los edificios del tribunal probablemente ejerza «funciones administrativas públicas […] relacionad[a]s con el medio ambiente».

35 Criterio aplicado por el Tribunal de Justicia en la sentencia Flachglas a las actividades del ministerio en cuestión. Véase el punto 59 de las presentes conclusiones.

36 Sentencia de 16 de diciembre de 2008, Cartesio (C-210/06, EU:C:2008:723), apartado 57 y jurisprudencia citada.

37 Con un tipo de intuición quizá distinta a la sugerida por el criterio del juez Stewart de la Corte Suprema de los Estados Unidos para detectar material obsceno: «Lo reconozco cuando lo veo». Véase Jacobellis v. Ohio, 378 U. S. 184 (1964).

90. En tercer lugar, y por motivos similares, la lógica temporal del asunto Flachglas, expuesta por la demandante por la Comisión, no es en absoluto trasladable aquí. En efecto, como he explicado en el punto 62 de las presentes conclusiones, esta lógica se desarrolló en relación con una entidad claramente incluida en el ámbito de aplicación de la Directiva 2003/4, mientras que los tribunales que actúan en calidad de órgano jurisdiccional no están incluidos en ese mismo ámbito de aplicación. En el asunto Flachglas, la lógica temporal estaba plenamente justificada por la duración de una excepción; el presente asunto versa sobre la definición misma. Además, en el asunto Flachglas, la limitación era necesaria para garantizar que el principio de democracia participativa, común a las tradiciones de los Estados miembros y consagrado en la primera frase del artículo 10 TUE, apartado 3,[38] se conciliase con la posibilidad de obstaculizar *realmente* el buen funcionamiento del proceso legislativo.[39]

91. A diferencia de la jurisprudencia sobre el artículo 4 del Reglamento n.º 1049/2001, esta apreciación no cambia una vez finalizado el procedimiento.[40] La excepción prevista en dicho Reglamento está vinculada a la duración de un litigio («procedimientos judiciales»), mientras que la exclusión prevista en la Directiva 2003/4 está vinculada a la duración de una *actividad* («funciones administrativas públicas», por una parte, o la actuación «en calidad de órgano jurisdiccional», por otra). Un órgano o institución que actúe en calidad de órgano jurisdiccional no deja de hacerlo por el mero transcurso del tiempo. La densidad de la capa de polvo depositado sobre un expediente judicial, por así decirlo, no hace que ese expediente sea menos «judicial». El poder judicial no cambia de funciones ni deja de actuar como poder judicial en determinados momentos. En palabras de la Abogada General Sharpston, su actividad en esa calidad «no conoce límites temporales».[41]

92. En todo caso, al margen de los argumentos normativos sobre por qué el argumento temporal no puede aplicarse a la labor del poder judicial, esa conclusión también se ve subrayada por argumentos más operativos. Es cierto, como señala el tribunal remitente, que parece haber un punto de coincidencia en que la «fase activa del procedimiento» podría estar cubierta por la exclusión relativa a la actuación «en calidad de órgano jurisdiccional». Pero ¿dónde trazar la línea antes, en medio y después? El tribunal remitente explica que, según el Derecho irlandés, la emisión de resoluciones definitivas y el vencimiento del plazo para recurrir, o la emisión de resoluciones definitivas en cualquier recurso interpuesto, no suponen necesariamente la conclusión definitiva del procedimiento pertinente ante los tribunales irlandeses. ¿Qué reglas se aplican entonces al proceso de recibir el asunto, verificar que el expediente esté completo, y otras tareas administrativas que aún no indican el carácter «activo» del procedimiento? ¿Esta etapa se encuadra menos en la actuación «en calidad de órgano jurisdiccional»? ¿Qué ocurre con una suspensión del procedimiento durante el examen del asunto? Del mismo modo, una vez redactada una sentencia, naturalmente existe un cierto período de tiempo dentro del cual se prepara su publicación. No hay razón alguna por la que deban aplicarse aquí las disposiciones sobre acceso a los documentos del Convenio de Aarhus o de la Directiva 2003/4. Entonces, ¿en qué etapa deja de existir la actuación «en calidad de órgano jurisdiccional» del órgano encargado de decidir sobre el asunto?

93. Todas estas consideraciones ponen de manifiesto una vez más los problemas causados al intentar reemplazar la definición inicial del ámbito de aplicación de un instrumento normativo, que se supone que es estable y en cierta medida permanente en el plano institucional, como es el caso de la definición recogida en el párrafo primero del artículo 2, punto 2, de la Directiva 2003/4, con la lógica de una exclusión temporal incluida como aclaración o excepción en el párrafo segundo de dicha disposición.

94. En este punto, cabe añadir dos consideraciones generales finales.

38 Véase, en ese sentido, la sentencia de 4 de septiembre de 2018, ClientEarth/Comisión (C-57/16 P, EU:C:2018:660), apartado 84 y jurisprudencia citada.

39 Véase, en ese sentido, la sentencia de 14 de febrero de 2012, Flachglas Torgau (C-204/09, EU:C:2012:71), apartado 43.

40 Véase la sentencia de 21 de septiembre de 2010, Suecia y otros/API y Comisión (C-514/07 P, C-528/07 P y C-532/07 P, EU:C:2010:541), apartados 130 y 131.

41 Conclusiones de la Abogado General Sharpston en el asunto Flachglas Torgau (C-204/09, EU:C:2011:413), punto 73.

95. En primer lugar, en términos de objetivos, no veo cómo la finalidad de incrementar la participación democrática en los asuntos medioambientales, reiteradamente invocado por la demandante, se aplicaría en igual medida al poder judicial. Como señala Irlanda, el poder judicial basa normalmente su legitimidad en títulos diferentes a los de otras ramas de los poderes del Estado. En un procedimiento *inter partes*, los parámetros para aumentar la legitimidad no están ligados a la concesión del mayor acceso posible al expediente judicial. Más bien, se derivan de un discurso jurídico crítico que se manifiesta, cuando sea necesario, durante una vista pública y se refleja en la sentencia. Difícilmente podría concebirse que la Directiva 2003/4 hubiera sido diseñada para alterar el diálogo *inter partes*, que ocupa un lugar central de los procedimientos judiciales.

96. En segundo lugar, tampoco creo que la Directiva 2003/4 —ni, por otro lado, el Convenio de Aarhus— tenga por objeto someter la simple posesión potencial de documentos relacionados con el medio ambiente a la obligación ilimitada de divulgarlos. Si fuera así, cualquier departamento informático de una autoridad pública, o cualquier tercero, cuando no los órganos de seguridad nacional, tendrían la obligación de divulgar la «información medioambiental» en su poder tras recibir una solicitud al efecto, con sujeción únicamente a las excepciones contenidas en los artículos 4 del Convenio de Aarhus y de la Directiva 2003/4, sin que, no obstante, desempeñen papel alguno en el proceso de toma de decisiones subyacente al que se refiere esa información. También se vaciaría de contenido el objetivo mismo de incrementar la participación pública en la toma de decisiones *medioambientales*.[42] De hecho, dado que es la autoridad administrativa la que adopta la decisión, no está claro cómo el acceso a la información medioambiental potencialmente contenida en los autos podría fomentar ese proceso,[43] máxime cuando la concesión limitada de acceso daría lugar a un cierto desequilibrio de la información *entre* el «público».[44] En consecuencia, la «información medioambiental», si la hay, debe provenir de la autoridad pública que ocupa el lugar central en el proceso de toma de decisiones, o bien venir recogida en la motivación de una sentencia pública.

C. El presente asunto

97. Como se expone en las secciones anteriores de las presentes conclusiones, los tribunales actúan por defecto en calidad de órgano jurisdiccional salvo que, en lo que respecta a una actividad específica, estén desempeñando funciones administrativas públicas en el sentido de la letra b) del párrafo primero del artículo 2, punto 2, de la Directiva 2003/4. Por el contrario, en relación con todas las actividades realizadas en calidad de órgano jurisdiccional, esas entidades o instituciones quedan fuera del ámbito de aplicación de dicha Directiva.

98. Esta es la respuesta general. No obstante, la peculiaridad del presente asunto es que, si bien la solicitud de acceso de la demandante puede haberse presentado ante la High Court (Tribunal Superior), de hecho era el Servicio Judicial, debido a la estructura institucional del poder judicial irlandés, el que tenía en su poder los documentos en cuestión.[45]

99. Por tanto, resulta procedente regresar ahora[46] a ese diseño estructural específico y preguntarse si el Servicio Judicial, un órgano independiente de los tribunales nacionales, podría estar incluido en la definición de «autoridad pública» por cuanto respecta a la conservación de los autos de asuntos finalizados.

42 Véase el considerando 1 de la Directiva 2003/4 y la exposición de motivos del Convenio de Aarhus.

43 Véase la sentencia de 14 de febrero de 2012, Flachglas Torgau (C-204/09, EU:C:2012:71), apartado 40.

44 Véase, en ese sentido, el considerando 7 de la Directiva 2003/4. Estas consideraciones se aplican antes de cualquier posible influencia en los procedimientos de las autoridades públicas en el sentido del artículo 4, letra a), del Convenio de Aarhus y del artículo 4, punto 2, de la Directiva 2003/4.

45 Véanse los puntos 12 y 13 de las presentes conclusiones.

46 Véanse los puntos 22 a 25 anteriores de las presentes conclusiones.

100. El Servicio Judicial, la demandada e Irlanda explican que dicho Servicio es una entidad privada independiente encargada del mantenimiento y almacenamiento de los autos de los procedimientos para el poder judicial en Irlanda.

101. Si bien se trata de una cuestión de Derecho nacional, desde la perspectiva de su estructura institucional, el Servicio Judicial, una *entidad privada* sujeta al Derecho irlandés, no parece formar parte del «Gobierno o cualquier otra Administración pública», a los efectos de la letra a) del párrafo primero del artículo 2, punto 2, de la Directiva 2003/4. Dado que sus funciones tampoco equivalen a «funciones administrativas públicas con arreglo al Derecho nacional»,[47] en el sentido de la jurisprudencia,[48] también parece quedar fuera de la definición recogida en el artículo 2, punto 2, letra b) de dicha Directiva. Esto es lo que sucede en el plano institucional; en lo que respecta a la función específica, la respuesta está vinculada lógicamente a la naturaleza de la gestión de los expedientes judiciales.

102. Queda tan solo la letra c) del párrafo primero del artículo 2, punto 2, de la Directiva 2003/4, que cubre «cualquier otra persona […] jurídica que asuma responsabilidades o funciones públicas o preste servicios públicos relacionados con el medio ambiente bajo la autoridad de una entidad o de una persona comprendida dentro de las categorías mencionadas en las letras a) o b)».

103. En el fondo, esta última disposición pretende abarcar la situación de las personas físicas o jurídicas que llevan a cabo tareas públicas bajo el control de una entidad o institución pública. Así, las entidades comprendidas por lo demás en las letras a) y b) de dicha disposición no pueden «eludir» el ámbito de aplicación de la Directiva 2003/4 delegando sus funciones administrativas públicas en otra entidad, incluso si es privada.

104. Para ser claros, no hay ninguna indicación de que eso sea lo que Irlanda pretendía al constituir el Servicio Judicial, ni deseo insinuarlo. La elección de dónde almacenar los autos de los asuntos abiertos o concluidos es una cuestión que incumbe por entero a los ordenamientos nacionales de los Estados miembros. Solo quiero explicar que la tercera opción prevista por el legislador incluye las «delegaciones» a terceros, privados o públicos, con el fin de controlar las delegaciones de actividad.

105. No obstante, lo fundamental es el hecho de que para estar comprendido en la letra c), el «mandante» y sus «actividades» deben estar cubiertos por las letras a) y b) del artículo 2, punto 2, de la Directiva 2003/4. A fin y al cabo, el «mandatario» debe derivar su fuente de autoridad del mandante para quedar incluido en el primer caso.

106. Como he explicado en las secciones anteriores de las presentes conclusiones, los tribunales no están comprendidos en el ámbito de aplicación de la Directiva 2003/4 salvo cuando actúan en ejercicio de competencias administrativas. Es evidente que la custodia de los autos del procedimiento y la gestión del expediente judicial no están relacionadas con competencias administrativas, sino que son de naturaleza judicial. Por tanto, en la medida en que quede acreditado, el «mandante», en este caso la High Court (Tribunal Superior), no está comprendido en el ámbito de aplicación de dicha Directiva, ni su mandatario lo estará para ese tipo de actividad, siempre que se preserve la naturaleza de esta.

47 Al menos según la interpretación de la legislación nacional según lo indicado por la parte recurrida en el Asunto CEI/15/0008 An Taisce & The Courts Service, p. 3.

48 Sentencia de 19 de diciembre de 2013, Fish Legal y Shirley (C-279/12, EU:C:2013:853), apartado 49 y jurisprudencia citada.

107. Eso parece ser lo que sucede aquí. Como explica el tribunal remitente refiriéndose a una amplia jurisprudencia, legislación, normas y orientaciones prácticas, el Servicio Judicial no ejerce ninguna función autónoma al mantener y custodiar el expediente judicial. Lleva a cabo su actividad exclusivamente en nombre del poder judicial y bajo control de este.[49] Al hacerlo, no puede ejercer sus actividades de una manera que interfiera con la labor de los tribunales.[50] Este control no finaliza cuando concluye el procedimiento.[51] Según la información facilitada por el tribunal remitente, el Servicio Judicial, aunque formalmente es una entidad diferenciada, en cuanto a su funcionamiento apenas se distingue de un departamento de almacenamiento interno o de un registro que forma parte de la misma estructura institucional que un tribunal. Por ello, sus actividades de almacenamiento, archivo y gestión de los autos del procedimiento, en todo caso, quedan fuera del ámbito de aplicación de la Directiva.

108. Por tanto, en conclusión, lo que debería ser relevante es la naturaleza de la actividad realizada, y no necesariamente la estructura institucional exacta de un Estado miembro. De lo contrario, la aplicabilidad de la Directiva 2003/4 dependería de la división estructural, más bien formal, de dónde se alojan y gestionan físicamente los expedientes. Huelga decir que, aparte del potencial de estimular una determinada configuración estratégica de las estructuras institucionales nacionales, un enfoque de este tipo difícilmente garantizaría también la necesaria uniformidad en la interpretación y aplicación de la Directiva 2003/4 y del Convenio de Aarhus.[52]

D. Epílogo

109. Por último, contrariamente a lo que sostienen la demandante y la Comisión, la anterior conclusión no imposibilita el acceso a la información medioambiental, siempre que efectivamente esté contenida en un expediente judicial. Simplemente muestra que el instrumento normativo individual invocado por la parte recurrente no es la puerta correcta para ese acceso. Este instrumento normativo no regula el tipo de acceso que pretende obtener la demandante. No obstante, ello no excluye, lógicamente, que las vías normales disponibles para tal acceso ya no sean posibles.

110. En primer lugar, existen normas nacionales que regulan el acceso a los expedientes y autos del procedimiento. Ciertamente no me corresponde a mí hacer ningún comentario sobre esas normas, pero se ha alegado que la administración abierta de la justicia es un principio del Derecho constitucional irlandés.[53] Es verdad que, como explicaron las partes coadyuvantes en este asunto, la jurisprudencia irlandesa puede divergir sobre la cuestión de hasta qué punto los terceros pueden solicitar acceso a los documentos con arreglo a ese procedimiento. No obstante, es una cuestión de Derecho nacional que corresponde resolver exclusivamente a los tribunales irlandeses. Desde la perspectiva del Derecho de la Unión, este asunto no es un factor que deba tenerse en consideración al interpretar la Directiva 2003/4.

111. En segundo lugar, la autoridad administrativa nacional que haya adoptado la decisión o decisiones impugnadas y posteriormente recurridas ante los tribunales nacionales, como es natural, sigue estando sujeta a las normas sobre acceso a la «información medioambiental» de la Directiva 2003/4, tal como se transponen al Reglamento AIE. En lo que atañe a la decisión que fue objeto de la sentencia Balz & Anor v An Bord Pleanála, entiendo que fue adoptada por el Cork County Council (como autoridad

49 Como explica la demandada en su decisión en el asunto CEI/15/0008 An Taisce & The Courts Service), pp. 5 a 6. Véase también Baker J en BPSG Limited trading as Stubbs Gazette/The Courts Service & Others [2017] 2 I. R. 243, apartados 68 y 71.

50 Como parece establecerse en el artículo 9 de la Courts Service Act (Ley del Servicio Judicial) de 1998.

51 Véase el Asunto CEI/15/0008 An Taisce & The Courts *Service*, p. 6.

52 Sentencia de 14 de febrero de 2012, Flachglas Torgau (C-204/09, EU:C:2012:71), apartado 50.

53 Véase en este sentido, por ejemplo, la sentencia del juez Hogan en Allied Irish Bank plc v Tracey (No 2) [2013] IEHC 242, apartados 21 a 23.

urbanística local) o por la An Bord Pleanála (como autoridad de revisión). Si bien, obviamente, incumbe evaluar este extremo a los tribunales nacionales, es probable que estas instituciones estén comprendidas en las definiciones de las letras a) y b) del párrafo primero del artículo 2, punto 2, de la Directiva 2003/4, respectivamente.

112. En lo que atañe a esta última idea, no deseo sugerir que las leyes de los Estados miembros deban intentar replicar la insatisfactoria situación que, en mi opinión, existe en el Derecho de la Unión, en virtud del cual se remite a los particulares a una parte institucional del proceso judicial para obtener acceso a elementos de los autos. [54] No obstante, en situaciones como la que se plantea en el presente asunto, una solicitud de acceso a la información medioambiental relativa a la toma de decisiones en materia medioambiental puede ser presentada de hecho ante las instituciones que efectivamente hayan dictado las decisiones de urbanismo y de revisión. Esto es precisamente, al menos desde mi perspectiva del proceso, quizás indebidamente limitada, exactamente lo que pretendían la Directiva 2003/4 y el Convenio de Aarhus: permitir a los particulares recabar información y posiblemente influir así en la toma de decisiones e*n la etapa* en la que la toma de decisiones está teniendo lugar efectivamente.

113. Sigo opinando que, por lo general, no hay motivo para denegar el acceso a un expediente a cualquier persona interesada en *asuntos concluidos*, salvo que existan razones claras e imperativas contra dicha divulgación en un asunto individual. [55] Esta transparencia del poder judicial fortalece la legitimidad general de los tribunales y mejora la calidad de la justicia. [56]

114. No obstante, un principio igualmente importante es el de la competencia atribuida y el imperativo de interpretar un acto legislativo dentro de los límites de lo que razonablemente podría significar. Interpretada desde este punto de vista, en mi opinión, la Directiva 2003/4 no dice nada sobre el acceso a los expedientes judiciales. Esta es una cuestión que corresponde al Derecho nacional. Tal vez, en algún momento, el Derecho de la Unión pueda contemplar ese acceso. No obstante, hasta que esto suceda, forzar un cambio en la legislación o práctica nacional en materia de acceso a los autos de asuntos finalizados mediante una extensión antinatural del Derecho de la Unión, diseñado para un propósito diferente, quizás no sea la mejor manera de proceder y sin duda no lo es para este Tribunal de Justicia.

V. Conclusiones

115. Propongo al Tribunal de Justicia que responda de la siguiente manera a la cuestión prejudicial planteada por la High Court (Tribunal Superior, Irlanda):

«El artículo 2, punto 2, de la Directiva 2003/4/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 28 de enero de 2003, relativa al acceso del público a la información medioambiental y por la que se deroga la Directiva 90/313/CEE del Consejo, debe interpretarse en el sentido de que el control del acceso a los autos del procedimiento, ya sea realizado por un tribunal, es decir, un órgano que es formalmente parte del poder judicial, o por una entidad privada establecida con el mismo propósito y que actúa en nombre del poder judicial y bajo el control de este, es una actividad que no está comprendida en el ámbito de aplicación de dicha disposición.»

54 Véase la sentencia de 18 de julio de 2017, Comisión/Breyer (C-213/15 P, EU:C:2017:563), apartados 54 y 55.

55 En detalle, véanse mis conclusiones presentadas en el asunto Comisión/Breyer (C-213/15 P, EU:C:2016:994).

56 Ibídem, apartados 93 a 104 y 118 a 142.