Recopilación de la Jurisprudencia

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Primera)

de 20 de enero de 2021 *

«Procedimiento prejudicial — Medio ambiente — Convenio de Aarhus — Directiva 2003/4/CE — Acceso del público a la información medioambiental — Proyecto de construcción de infraestructuras "Stuttgart 21" — Denegación de una solicitud de información medioambiental — Artículo 4, apartado 1 — Motivos de denegación — Concepto de "comunicaciones internas" — Alcance — Limitación en el tiempo de la protección de dichas comunicaciones»

En el asunto C-619/19,

que tiene por objeto una petición de decisión prejudicial planteada, con arreglo al artículo 267 TFUE, por el Bundesverwaltungsgericht (Tribunal Supremo de lo Contencioso-Administrativo, Alemania), mediante resolución de 8 de mayo de 2019, recibida en el Tribunal de Justicia el 19 de agosto de 2019, en el procedimiento entre

Land Baden-Württenberg

y

D. R.,

con intervención de:

Deutsche Bahn AG,

Vertreter des Bundesinteresses beim Bundesverwaltungsgericht,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Primera),

integrado por el Sr. J.-C. Bonichot (Ponente), Presidente de Sala, y el Sr. L. Bay Larsen, la Sra. C. Toader, y los Sres. M. Safjan y N. Jääskinen, Jueces;

Abogado General: Sr. G. Hogan;

Secretario: Sr. A. Calot Escobar;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos;

consideradas las observaciones presentadas:

– en nombre del Land Baden-Württemberg, por el Sr. G. Torsten, Rechtsanwalt;

– en nombre de D. R., por el Sr. F.-U. Mann, Rechtsanwalt;

* Lengua de procedimiento: alemán.

– en nombre de Deutsche Bahn AG, por el Sr. T. Krappel, Rechtsanwalt;

– en nombre del Gobierno alemán, por el Sr. J. Möller y la Sra. S. Eisenberg, en calidad de agentes;

– en nombre del Gobierno irlandés, por las Sras. M. Browne y J. Quaney y por el Sr. A. Joyce, en calidad de agentes;

– en nombre del Gobierno del Reino Unido, por el Sr. S. Brandon, en calidad de agente, asistido por el Sr. C. Knight, Barrister;

– en nombre de la Comisión Europea, por los Sres. G. Gattinara y M. Noll-Ehlers, en calidad de agentes;

– en nombre del Gobierno noruego, por la Sra. L.-M. Moen Jünge y el Sr. K. Isaksen, en calidad de agentes;

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 16 de julio de 2020;

dicta la siguiente

Sentencia

1 La petición de decisión prejudicial tiene por objeto la interpretación del artículo 4, apartado 1, párrafo primero, letra e), 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 (DO 2003, L 41, p. 26).

2 Esta petición se ha presentado en el contexto de un litigio entre el Land Baden-Württemberg (estado federado de Baden-Württemberg, Alemania) y D. R., en relación con una solicitud de información medioambiental para acceder a determinados documentos del Staatsministerium Baden-Württemberg (Ministerio de la Presidencia del estado federado de Baden-Württemberg, Alemania) relativos al proyecto de construcción de infraestructuras urbanísticas y de transporte denominado «Stuttgart 21», en el Stuttgarter Schlossgarten (Jardín del Palacio de Stuttgart, Alemania).

Marco jurídico

Derecho internacional

3 El 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, firmado en Aarhus el 25 de junio de 1998 y aprobado en nombre de la Comunidad Europea mediante la Decisión 2005/370/CE del Consejo, de 17 de febrero de 2005 (DO 2005, L 124, p. 1) (en lo sucesivo, «Convenio de Aarhus»), establece, en su artículo 4, apartado 3:

«Podrá denegarse una solicitud de información sobre el medio ambiente si:

[…]

c) la solicitud se refiere a documentos que estén elaborándose o concierne a comunicaciones internas de las autoridades públicas, siempre que esta excepción esté prevista en el derecho interno o en la costumbre, habida cuenta del interés que la divulgación de las informaciones solicitadas tenga para el público.

[…]»

Derecho de la Unión

Reglamento (CE) n.º 1049/2001

4 El Reglamento (CE) 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), establece, en su artículo 4, apartado 3:

«Se denegará el acceso a un documento elaborado por una institución para su uso interno o recibido por ella, relacionado con un asunto sobre el que la institución no haya tomado todavía una decisión, si su divulgación perjudicara gravemente el proceso de toma de decisiones de la institución, salvo que dicha divulgación revista un interés público superior.

Se denegará el acceso a un documento que contenga opiniones para uso interno, en el marco de deliberaciones o consultas previas en el seno de la institución, incluso después de adoptada la decisión, si la divulgación del documento perjudicara gravemente el proceso de toma de decisiones de la institución, salvo que dicha divulgación revista un interés público superior.»

Reglamento (CE) n.º 1367/2006

5 El artículo 3 del Reglamento (CE) n.º 1367/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 6 de septiembre de 2006, relativo a la aplicación, a las instituciones y a los organismos 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), establece:

«El Reglamento [n.º 1049/2001] se aplicará a cualquier solicitud de acceso a información medioambiental que obre en poder de las instituciones y organismos [de la Unión], sin discriminación por razón de nacionalidad, ciudadanía o domicilio, y, en el caso de las personas jurídicas, sin discriminación por razón del lugar en que estas tengan su sede oficial o un centro efectivo de actividades.

[…]»

6 El artículo 6 del Reglamento n.º 1367/2006, titulado «Aplicación de excepciones respecto de las solicitudes de acceso a información medioambiental», dispone, en su apartado 1:

«Por lo que respecta al artículo 4, apartado 2, guiones primero y tercero, del Reglamento [n.º 1049/2001], con excepción de las investigaciones […], se considerará que la divulgación reviste un interés público superior cuando la información solicitada se refiera a emisiones al medio ambiente. Por lo que respecta a las demás excepciones contempladas en el artículo 4 del Reglamento [n.º 1049/2001], los motivos de denegación serán interpretados de manera restrictiva, teniendo en cuenta el interés público que reviste la divulgación y si la información solicitada se refiere a emisiones al medio ambiente.»

Directiva 2003/4

7 Los considerandos 1, 5 y 16 de la Directiva 2003/4 son del siguiente tenor:

«(1) Un mayor acceso del público a la información medioambiental y la difusión de tal información contribuyen a una mayor concienciación en materia de medio ambiente, a un intercambio libre de puntos de vista, a una más efectiva participación del público en la toma de decisiones medioambientales y, en definitiva, a la mejora del medio ambiente.

[…]

(5) La Comunidad Europea firmó, el 25 de junio de 1998, el [Convenio de Aarhus]. Las disposiciones de la legislación comunitaria deben ser coherentes con dicho Convenio para su celebración por la Comunidad Europea.

[…]

(16) El derecho a la información significa que la divulgación de la información debe ser la norma general y que debe permitirse que las autoridades públicas denieguen una solicitud de información medioambiental en casos concretos claramente definidos. Los motivos de denegación deben interpretarse de manera restrictiva, de tal modo que el interés público atendido por la divulgación de la información debe ponderarse con el interés atendido por la denegación de la divulgación. Las razones de la denegación deben comunicarse al solicitante en el plazo establecido en la presente Directiva.»

8 A tenor del artículo 1 de esta Directiva:

«Los objetivos de la presente Directiva son:

a) 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

b) 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. […]»

9 El artículo 2 de esta Directiva, titulado «Definiciones», dispone:

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

1) Información medioambiental: toda información en forma escrita, visual, sonora, electrónica o en cualquier otra forma material sobre:
   a) la situación de elementos del medio ambiente, como el aire y la atmósfera, el agua, el suelo, la tierra, los paisajes y espacios naturales, incluidos los humedales y las zonas marinas y costeras, la diversidad biológica y sus componentes, incluidos los organismos modificados genéticamente, y la interacción entre estos elementos;

[…]
   c) medidas (incluidas las medidas administrativas) como políticas, normas, planes, programas, acuerdos en materia de medio ambiente y actividades que afecten o puedan afectar a los elementos y factores citados en las letras a) y b), así como las actividades o las medidas destinadas a proteger estos elementos;

[…]

f) el estado de la salud y seguridad de las personas, incluida, en su caso, la contaminación de la cadena alimentaria, condiciones de vida humana, emplazamientos culturales y construcciones, cuando se vean o puedan verse afectados por el estado de los elementos del medio ambiente citados en la letra a) o a través de esos elementos, por cualquiera de los extremos citados en las letras b) y c).

2) Autoridades públicas:

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

[…]

3) Información que obre en poder de las autoridades públicas: información medioambiental que dichas autoridades posean y haya sido recibida o elaborada por ellas.

[…]

5) Solicitante: toda persona física o jurídica que solicite información medioambiental.

[…]»

10 El artículo 3 de la citada Directiva, titulado «Acceso a la información medioambiental previa solicitud», establece en su apartado 1:

«Los Estados miembros harán lo necesario para que las autoridades públicas estén obligadas, de acuerdo con lo dispuesto en la presente Directiva, a poner la información medioambiental que obre en su poder o en el de otras entidades en su nombre a disposición de cualquier solicitante, a petición de este, y sin que dicho solicitante esté obligado a declarar un interés determinado.»

11 Con arreglo al artículo 4 de esa misma Directiva, titulado «Excepciones»:

«1. Los Estados miembros podrán denegar las solicitudes de información medioambiental si:

[…]

d) la solicitud se refiere a material en curso de elaboración o a documentos o datos inconclusos,

e) la solicitud se refiere a comunicaciones internas, teniendo en cuenta el interés público atendido por la revelación.

Si la denegación de la solicitud se basa en el hecho de que se trata de material en curso de elaboración, la autoridad pública deberá mencionar la autoridad que está preparando el material e informar acerca del tiempo previsto para terminar la elaboración de dicho material.

2. Los Estados miembros podrán denegar las solicitudes de información medioambiental si la revelación de la información puede afectar negativamente a:

a) la confidencialidad de los procedimientos de las autoridades públicas, cuando tal confidencialidad esté dispuesta por la ley;

[…]

Los motivos de denegación mencionados en los apartados 1 y 2 deberán interpretarse de manera restrictiva teniendo en cuenta para cada caso concreto el interés público atendido por la divulgación. En cada caso concreto, el interés público atendido por la divulgación deberá ponderarse con el interés atendido por la denegación de la divulgación. Los Estados miembros no podrán, en virtud de las letras a), d), f), g) y h) del presente apartado, disponer la denegación de una solicitud relativa a información sobre emisiones en el medio ambiente.

[…]

4. La información medioambiental solicitada que obre en poder de las autoridades públicas o en el de otra entidad en su nombre se pondrá parcialmente a disposición del solicitante cuando sea posible separar del texto de la información solicitada la información a que se refieren las letras d) y e) del apartado 1 o el apartado 2.

5. La negativa a facilitar la totalidad o parte de la información pedida se notificará al solicitante […]. La notificación indicará los motivos de la denegación e informará sobre el procedimiento de recurso previsto de conformidad con el artículo 6.»

Derecho alemán

12 El artículo 28, apartado 2, punto 2, de la Umweltverwaltungsgesetz Baden-Württemberg (Ley de la Administración Medioambiental de Baden-Württemberg), de 25 de noviembre de 2014 (GBl. 2014, 592), en su versión modificada por el artículo 1 de la Ley de 28 de noviembre de 2018 (GBl. 2018, 439), establece:

«Cuando una solicitud se refiera a comunicaciones internas de las entidades obligadas a facilitar información en el sentido del artículo 23, apartado 1, deberá ser denegada, a no ser que prevalezca el interés público atendido por la divulgación.»

Litigio principal y cuestiones prejudiciales

13 El litigio principal versa sobre la solicitud que una persona física, a saber, D. R., dirigió al Ministerio de la Presidencia del estado federado de Baden-Württemberg con el fin de obtener documentos relativos a la tala de árboles en el Jardín del Palacio de Stuttgart, en octubre de 2010, que tuvo lugar en el marco de la ejecución del proyecto de construcción de infraestructuras urbanísticas y de transporte «Stuttgart 21».

14 Estos documentos contienen, por una parte, una información transmitida a la dirección del Ministerio de la Presidencia del estado federado de Baden-Württemberg sobre el desarrollo de los trabajos de la comisión de investigación competente en relación con la intervención de la policía, el 30 de septiembre de 2010, en el Jardín del Palacio de Stuttgart y, por otra parte, las notas de dicho ministerio, relativas a la aplicación de un procedimiento de conciliación, los días 10 y 23 de noviembre de 2010, en el marco del proyecto «Stuttgart 21».

15 El recurso contencioso-administrativo que D. R. interpuso contra la resolución denegatoria de acceso dictada en su contra fue desestimado en primera instancia, pero fue estimado por el Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg (Tribunal Superior de lo Contencioso-Administrativo de Baden-Württemberg, Alemania). Este último, tras constatar que la solicitud objeto del litigio principal se refería a información medioambiental, declaró que ninguno de los motivos de denegación de acceso era de aplicación a los documentos solicitados por D. R. Por lo que respecta, en particular, al motivo de

denegación previsto para las «comunicaciones internas» de las autoridades públicas, declaró que este motivo ya no podía invocarse una vez finalizado el proceso de toma de decisiones de la autoridad a la que se solicitó la comunicación.

16 Dicha sentencia fue impugnada por el estado federado de Baden-Württemberg mediante un recurso de casación interpuesto ante el Bundesverwaltungsgericht (Tribunal Supremo de lo Contencioso-Administrativo, Alemania).

17 Este órgano jurisdiccional parte de la premisa de que D. R. solicitaba acceso a información medioambiental, tal como se define en el artículo 2, punto 1, letra c), de la Directiva 2003/4, que está en poder de una autoridad pública. Mediante sus cuestiones prejudiciales, desea que se dilucide si procede calificar esta información como «comunicaciones internas», en cuyo caso estaría comprendida en el motivo de denegación previsto en el artículo 4, apartado 1, párrafo primero, letra e), de la Directiva 2003/4, y, de ser así, si la aplicabilidad de este motivo de denegación está limitada en el tiempo.

18 Por lo que respecta a la primera cuestión prejudicial planteada, el Bundesverwaltungsgericht (Tribunal Supremo de lo Contencioso-Administrativo) señala que la Directiva 2003/4 no define el concepto de «comunicaciones internas», pero exige, conforme a su artículo 4, apartado 2, párrafo segundo, primera frase, que los motivos de denegación enumerados en dicho artículo se interpreten de manera restrictiva.

19 Habida cuenta de esta regla de interpretación, el Bundesverwaltungsgericht (Tribunal Supremo de lo Contencioso-Administrativo) estima que el término «interno» puede abarcar la información que no ha abandonado la esfera interna de una autoridad, a excepción de la que está destinada a ser divulgada. Por lo que respecta al término «comunicación», dicho órgano jurisdiccional se pregunta si este designa información de una determinada calidad y, en particular, si esta información debe estar dirigida a un destinatario.

20 Además, según el órgano jurisdiccional remitente, del documento publicado por la Comisión Económica para Europa de las Naciones Unidas titulado *Convenio de Aarhus, guía de aplicación* (segunda edición, 2014) (en lo sucesivo, «guía de aplicación del Convenio de Aarhus») se desprende que, en determinados países, la excepción prevista para las «comunicaciones internas» tiene por objeto proteger las opiniones personales de los funcionarios, pero no se refiere a documentos fácticos.

21 En cuanto a las cuestiones prejudiciales segunda y tercera, relativas al ámbito de aplicación *ratione temporis* del artículo 4, apartado 1, párrafo primero, letra e), de la Directiva 2003/4, el órgano jurisdiccional remitente considera que el tenor de esta disposición se opone a una limitación estricta de su aplicación en el tiempo. En su opinión, de la disposición correspondiente del Convenio de Aarhus y de su guía de aplicación cabe deducir lo mismo. Según dicho órgano jurisdiccional, no sucede así con el motivo de denegación de acceso previsto en el artículo 4, apartado 1, párrafo primero, letra d), de dicha Directiva, relativo a material en curso de elaboración y a documentos o datos inconclusos, cuyo propio tenor limita su aplicación en el tiempo.

22 Por lo que respecta a los documentos internos que obran en poder del Parlamento Europeo, del Consejo de la Unión Europea y de la Comisión Europea, el artículo 4, apartado 3, del Reglamento n.º 1049/2001 permite además su protección una vez finalizado el proceso de toma de decisiones. El Reglamento n.º 1367/2006, adoptado específicamente para aplicar el Convenio de Aarhus a las instituciones de la Unión, no modificó esta regla.

23 Además, continúa el órgano jurisdiccional remitente, el motivo de denegación previsto para las «comunicaciones internas» debe compararse con el establecido en el artículo 4, apartado 2, párrafo primero, letra a), de la Directiva 2003/4, que tiene por objeto proteger la confidencialidad de los procedimientos de las autoridades públicas. En efecto, este último motivo se aplica también una vez

concluidos los procesos de toma de decisiones, como se desprende de la sentencia del Tribunal de Justicia de 14 de febrero de 2012, Flachglas Torgau (C-204/09, EU:C:2012:71), apartado 57. Según el órgano jurisdiccional remitente, una interpretación amplia del motivo de denegación previsto para las «comunicaciones internas» puede privar de sentido al motivo relativo a la confidencialidad de los procedimientos.

24 Por otra parte, habida cuenta de la exigencia de interpretación restrictiva de los motivos de denegación, el Bundesverwaltungsgericht (Tribunal Supremo de lo Contencioso-Administrativo) estima que la ponderación de los intereses atendidos por la divulgación y por la denegación de la divulgación, exigida por el artículo 4, apartado 1, párrafo primero, letra e), y apartado 2, párrafo segundo, segunda frase, de la Directiva 2003/4, puede limitar la invocabilidad del motivo de denegación previsto para las «comunicaciones internas», en particular cuando, con el tiempo, disminuye el interés en mantener la confidencialidad de la información.

25 Por último, en opinión del órgano jurisdiccional remitente, si hubiese que limitar en el tiempo el ámbito de aplicación del artículo 4, apartado 1, párrafo primero, letra e), de la Directiva 2003/4, la duración de los procesos de toma de decisiones no siempre sería un criterio adecuado a fin de determinar su alcance. En efecto, en el marco de un procedimiento administrativo, no todo examen de información medioambiental conduce a una toma de decisión.

26 En estas circunstancias, el Bundesverwaltungsgericht (Tribunal Supremo de lo Contencioso-Administrativo) decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia las cuestiones prejudiciales siguientes:

«1) ¿Debe interpretarse el artículo 4, apartado 1, párrafo primero, letra e), de la Directiva [2003/4] en el sentido de que la expresión “comunicaciones internas” abarca todas las comunicaciones que no salgan del ámbito interno de una entidad obligada a facilitar información?

2) ¿Se aplica indefinidamente en el tiempo la protección de las “comunicaciones internas” prevista en el artículo 4, apartado 1, párrafo primero, letra e), de la Directiva 2003/4?

3) En caso de respuesta negativa a la segunda cuestión: la protección de las “comunicaciones internas” prevista en el artículo 4, apartado 1, párrafo primero, letra e), de la Directiva 2003/4, ¿se aplica únicamente hasta que la entidad obligada a facilitar información haya adoptado una decisión o se haya completado cualquier otro curso administrativo dado al asunto?»

Sobre las cuestiones prejudiciales

Primera cuestión prejudicial

27 Mediante su primera cuestión prejudicial, el órgano jurisdiccional remitente pregunta si el artículo 4, apartado 1, párrafo primero, letra e), de la Directiva 2003/4 debe interpretarse en el sentido de que el concepto de «comunicaciones internas» incluye toda la información que no salga de la esfera interna de una autoridad pública.

28 Con carácter preliminar, procede recordar que, al adoptar la Directiva 2003/4, el legislador de la Unión pretendía asegurar la compatibilidad del Derecho de la Unión con el Convenio de Aarhus estableciendo un régimen general que garantice que todo solicitante en el sentido del artículo 2, apartado 5, de esa Directiva tenga derecho de acceso a la información medioambiental que obre en poder de las autoridades públicas o de otras entidades en su nombre sin que dicho solicitante esté obligado a invocar un interés determinado (véase, en ese sentido, la sentencia de 14 de febrero de 2012, Flachglas Torgau, C-204/09, EU:C:2012:71, apartado 31).

29 Procede añadir que el derecho de acceso garantizado por la Directiva 2003/4 solo opera en la medida en que la información solicitada esté comprendida en el ámbito de las disposiciones sobre el acceso del público que esa Directiva establece, lo que presupone, en particular, que constituya «información medioambiental» en el sentido del artículo 2, apartado 1, de dicha Directiva, circunstancia que, por lo que respecta al litigio principal, corresponde verificar al órgano jurisdiccional remitente (véase, en ese sentido, la sentencia de 14 de febrero de 2012, Flachglas Torgau, C-204/09, EU:C:2012:71, apartado 32).

30 En cuanto a las finalidades de la Directiva 2003/4, su artículo 1 precisa, en concreto, que pretende garantizar el derecho de acceso a la información medioambiental que obre en poder de las autoridades públicas y que esta información, de oficio, se difunda y se ponga a disposición del público paulatinamente (sentencia de 14 de febrero de 2012, Flachglas Torgau, C-204/09, EU:C:2012:71, apartado 39).

31 No obstante, el legislador de la Unión previó, en el artículo 4 de la Directiva 2003/4, que los Estados miembros pueden establecer excepciones al derecho de acceso a la información medioambiental. En la medida en que el Derecho nacional haya adoptado efectivamente dichas excepciones, las autoridades públicas podrán invocarlas para oponerse a las solicitudes de información de que conozcan.

32 En el presente asunto, de la resolución de remisión se desprende que el artículo 28, apartado 2, punto 2, de la Ley de la Administración Medioambiental de Baden-Württemberg transpuso la excepción prevista en el artículo 4, apartado 1, párrafo primero, letra e), de la Directiva 2003/4, en virtud de la cual puede denegarse una solicitud de información medioambiental en los casos en que la solicitud se refiera a comunicaciones internas, teniendo en cuenta el interés público atendido por la divulgación de la información solicitada.

33 Como se desprende del sistema de la Directiva 2003/4, en particular de su artículo 4, apartado 2, párrafo segundo, y de su considerando 16, el derecho a la información significa que la divulgación de la información debe ser la norma general y que solo debe permitirse que las autoridades públicas denieguen una solicitud de información medioambiental en casos concretos claramente definidos. Por tanto, los motivos de denegación deben interpretarse de modo restrictivo, de tal forma que el interés público atendido por la divulgación de la información debe ponderarse con el interés atendido por la denegación de la divulgación (sentencia de 28 de julio de 2011, Office of Communications, C-71/10, EU:C:2011:525, apartado 22).

34 Además, según reiterada jurisprudencia, tanto de las exigencias de la aplicación uniforme del Derecho de la Unión como del principio de igualdad se desprende que el tenor de una disposición del Derecho de la Unión que no contenga una remisión expresa al Derecho de los Estados miembros para determinar su sentido y su alcance normalmente debe ser objeto en toda la Unión Europea de una interpretación autónoma y uniforme, que debe buscarse teniendo en cuenta el contexto de la disposición y el objetivo perseguido por la normativa de que se trate (sentencia de 14 de febrero de 2012, Flachglas Torgau, C-204/09, EU:C:2012:71, apartado 37).

35 La excepción al derecho de acceso prevista en el artículo 4, apartado 1, párrafo primero, letra e), de la Directiva 2003/4 para las comunicaciones internas debe interpretarse a la luz de estas consideraciones.

36 En cuanto al concepto de «comunicaciones internas», procede señalar que la Directiva 2003/4 no lo define ni contiene remisión alguna al Derecho de los Estados miembros a este respecto. Por consiguiente, procede darle una interpretación autónoma, de conformidad con la jurisprudencia mencionada en el apartado 34 de la presente sentencia.

37 Por lo que respecta, en primer lugar, al término «comunicación», empleado en el artículo 4, apartado 1, párrafo primero, letra e), de la Directiva 2003/4, debe considerarse que, como ha señalado el Abogado General en los puntos 20 y 21 de sus conclusiones, este término se refiere a una

información dirigida por un autor a un destinatario, entendiéndose que dicho destinatario puede ser bien una entidad abstracta, como los «miembros» de una administración o el «consejo de administración» de una persona jurídica, bien una persona concreta perteneciente a una de dichas entidades, como un empleado o un funcionario.

38 Esta interpretación del concepto de «comunicación» se ve corroborada por el contexto en el que se inscribe el artículo 4, apartado 1, párrafo primero, letra e), de la Directiva 2003/4.

39 En efecto, el artículo 4, apartado 3, letra c), del Convenio de Aarhus establece una excepción al derecho de acceso a la información medioambiental en el caso de que una solicitud afecte a documentos que estén en curso de elaboración o se refiera a comunicaciones internas de las autoridades públicas. Esta disposición distingue así el concepto de «documento» del de «comunicación».

40 Como ha señalado el Abogado General en los puntos 23 y 24 de sus conclusiones, la misma distinción fue recogida por el legislador de la Unión, que transpuso el artículo 4, apartado 3, letra c), del Convenio de Aarhus mediante dos disposiciones distintas. Por una parte, el artículo 4, apartado 1, párrafo primero, letra d), de la Directiva 2003/4 contiene una excepción referida a material en curso de elaboración o a documentos o datos inconclusos y, por otra, el artículo 4, apartado 1, párrafo primero, letra e), de dicha Directiva establece la excepción relativa a las comunicaciones internas. De ello se deduce que procede atribuir un sentido distinto a los conceptos de «comunicación» y de «documento». En particular, a diferencia del primer concepto, el segundo no se refiere necesariamente a una información dirigida a alguien.

41 En segundo lugar, en cuanto al término «interno», del artículo 3, apartado 1, de la Directiva 2003/4 se desprende que la información medioambiental a la que esta Directiva pretende dar acceso obra en poder de las autoridades públicas. De conformidad con el artículo 2, apartado 3, de dicha Directiva, este es el caso de la información que las autoridades posean y haya sido recibida o elaborada por ellas. Dicho de otro modo, las autoridades públicas que posean información medioambiental pueden disponer de ella, tratarla y analizarla internamente, así como decidir su divulgación.

42 De ello se deduce que toda información medioambiental que obre en poder de una autoridad pública no es necesariamente «interna». Este es el caso únicamente de la información que no abandona la esfera interna de una autoridad pública, en particular cuando no ha sido divulgada a un tercero o no ha sido puesta a disposición del público.

43 En el supuesto de que una autoridad pública posea información medioambiental que ha recibido de una fuente externa, esa información también puede ser «interna» si no ha sido o no debería haber sido puesta a disposición del público antes de su recepción por dicha autoridad y si no abandona la esfera interna de esa autoridad después de su recepción por esta.

44 Esta interpretación del término «interno» se ve corroborada por el objetivo perseguido por la excepción al derecho de acceso a la información medioambiental prevista para las comunicaciones internas. A este respecto, de las explicaciones relativas al artículo 4 de la propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa al acceso del público a la información medioambiental presentada por la Comisión el 29 de junio de 2000 [COM(2000) 402 final — COD 2000/0169 (DO 2000, C 337 E, p. 156)] se desprende que, al igual que la excepción relativa a los documentos en curso de elaboración o inconclusos, la excepción que permite denegar el acceso a las comunicaciones internas tiene por objeto responder a la necesidad de las autoridades públicas de disponer de un espacio protegido para las deliberaciones y los debates internos.

45 Tal necesidad se ha reconocido igualmente respecto de la información medioambiental a que se refiere el Reglamento n.º 1049/2001 que esté en poder de las instituciones de la Unión.

46 Este Reglamento se aplica a todas las solicitudes de acceso a la información medioambiental. En virtud de su artículo 4, apartado 3, las instituciones de la Unión tienen la posibilidad de denegar el acceso a los documentos de uso interno o que contengan opiniones para uso interno. De este modo, esa disposición pretende garantizar que dichas instituciones puedan disfrutar de un espacio de deliberación previo a la adopción de decisiones políticas y a la eventual presentación de propuestas (véase, en este sentido, la sentencia de 4 de septiembre de 2018, ClientEarth/Comisión, C-57/16 P, EU:C:2018:660, apartados 99 y 109).

47 A la vista de las consideraciones expuestas en los apartados 37 a 46 de la presente sentencia, la excepción al derecho de acceso a la información medioambiental prevista en el artículo 4, apartado 1, párrafo primero, letra e), de la Directiva 2003/4 para las comunicaciones internas debe entenderse en el sentido de que se refiere a la información que circula en el seno de una autoridad pública y que, en la fecha de la solicitud de acceso, no haya abandonado la esfera interna de esta, en su caso tras su recepción por dicha autoridad, mediante su divulgación a un tercero o su puesta a disposición del público.

48 Es cierto que, como se ha recordado en el apartado 33 de la presente sentencia, las excepciones al derecho de acceso deben interpretarse de manera restrictiva, de modo que se pondere el interés público atendido por la divulgación y el interés atendido por la denegación de la divulgación. Sin embargo, esta regla de interpretación no puede limitar el alcance del artículo 4, apartado 1, párrafo primero, letra e), de la Directiva 2003/4 ignorando su tenor literal.

49 De ello se desprende que el hecho de que una información medioambiental pueda salir de la esfera interna de una autoridad pública en un momento determinado, en particular cuando esté destinada a ser publicada en el futuro, no hace que la comunicación que contiene dicha información pierda inmediatamente su carácter interno.

50 Además, el tenor del artículo 4, apartado 1, párrafo primero, letra e), de la Directiva 2003/4 no indica en modo alguno que el concepto de «comunicaciones internas» deba interpretarse en el sentido de que solo comprende las opiniones personales de los empleados al servicio de una administración pública y los documentos esenciales, o incluso que no incluye la información de naturaleza fáctica. Además, tales limitaciones serían incompatibles con el objetivo de dicha disposición, a saber, la creación, en favor de las autoridades públicas, de un espacio protegido para las deliberaciones y los debates internos.

51 La toma en consideración del Convenio de Aarhus y de su guía de aplicación tampoco puede dar lugar a una limitación del alcance del concepto de «comunicaciones internas» expuesto en los apartados 20, 49 y 50 de la presente sentencia. Por una parte, como ha señalado el Abogado General en el punto 27 de sus conclusiones, el propio artículo 4, apartado 3, letra c), del Convenio de Aarhus no restringe el alcance de las «comunicaciones internas» en función de su contenido o de su importancia. Por otra parte, en su sentencia de 16 de febrero de 2012, Solvay y otros (C-182/10, EU:C:2012:82), apartado 27, el Tribunal de Justicia declaró que, si bien la guía de aplicación del Convenio de Aarhus puede considerarse un documento explicativo que, en su caso, cabe tener en cuenta, entre otros elementos pertinentes, para interpretar ese Convenio, los análisis que incluye no tienen ninguna fuerza obligatoria y carecen del alcance normativo inherente a las disposiciones del Convenio.

52 En el presente asunto, según la información que figura en la resolución de remisión, los documentos a que se refiere la solicitud de acceso controvertida en el litigio principal contienen, por una parte, una información transmitida a la dirección del Ministerio de la Presidencia del estado federado de Baden-Württemberg y, por otra, las notas de dicho ministerio relativas a la tramitación de un procedimiento de conciliación. De los autos que obran en poder del Tribunal de Justicia no se desprende que se trate de información de origen externo a dicho ministerio. Sin perjuicio de las comprobaciones que incumben al órgano jurisdiccional remitente, parece que estos documentos fueron redactados con el fin de transmitir información dentro del Ministerio de la Presidencia del

estado federado de Baden-Württemberg y que no abandonaron la esfera interna de dicha Administración. De ello se deduce que estos documentos podrían calificarse de «comunicaciones internas» en el sentido del artículo 4, apartado 1, párrafo primero, letra e), de la Directiva 2003/4.

53 Habida cuenta de las consideraciones anteriores, procede responder a la primera cuestión prejudicial planteada que el artículo 4, apartado 1, párrafo primero, letra e), de la Directiva 2003/4 debe interpretarse en el sentido de que el concepto de «comunicaciones internas» incluye toda la información que circule en el seno de una autoridad pública y que, en la fecha de la solicitud de acceso, no haya abandonado la esfera interna de esta autoridad, en su caso tras su recepción por dicha autoridad y siempre que no haya sido o no debiera haber sido puesta a disposición del público antes de esta recepción.

Segunda cuestión prejudicial

54 Mediante su segunda cuestión prejudicial, el órgano jurisdiccional remitente pregunta, en esencia, si el artículo 4, apartado 1, párrafo primero, letra e), de la Directiva 2003/4 debe interpretarse en el sentido de que la aplicabilidad de la excepción al derecho de acceso a la información medioambiental que prevé para las comunicaciones internas de una autoridad pública está limitada en el tiempo.

55 Procede señalar que, al igual que el artículo 4, apartado 3, letra c), del Convenio de Aarhus, transpuesto al Derecho de la Unión por el artículo 4, apartado 1, párrafo primero, letra e), de la Directiva 2003/4, esta última disposición no contiene ningún elemento que abogue en favor de la limitación de su aplicación en el tiempo. La guía de aplicación del Convenio de Aarhus tampoco proporciona indicaciones a este respecto.

56 En particular, contrariamente a la excepción al derecho de acceso a la información medioambiental que figura en el artículo 4, apartado 1, párrafo primero, letra d), de la Directiva 2003/4 y que se refiere al material en curso de elaboración o a documentos o datos inconclusos, la excepción prevista para las comunicaciones internas no está vinculada a la elaboración o a la redacción de documentos. Tampoco depende de la fase en que se encuentre un procedimiento administrativo. Por consiguiente, la terminación de tal procedimiento o de una fase de este, marcada por la adopción de una decisión por una autoridad pública o por la finalización de un documento, no puede ser determinante para la aplicabilidad del artículo 4, apartado 1, párrafo primero, letra e), de la Directiva 2003/4.

57 La falta de limitación *ratione temporis* del ámbito de aplicación de esta disposición se corresponde con su objetivo, expuesto en los apartados 44 y 50 de la presente sentencia, a saber, la creación, en favor de las autoridades públicas, de un espacio protegido para las deliberaciones y los debates internos. En efecto, como ha señalado el Abogado General, en esencia, en los puntos 44 y 50 de sus conclusiones, para determinar si persiste la necesidad de proteger la libertad de pensamiento del autor de la comunicación en cuestión y la facultad de llevar a cabo libremente intercambios de puntos de vista, deben tenerse en cuenta todas las circunstancias de hecho y de Derecho del asunto en la fecha en que las autoridades competentes se pronuncian sobre la solicitud de la que conocen, dado que, tal como se desprende del apartado 34 de la sentencia de 16 de diciembre de 2010, Stichting Natuur en Milieu y otros (C-266/09, EU:C:2010:779), el derecho de acceso a la información ambiental se materializa en esa fecha.

58 Si bien es cierto que la excepción prevista en el artículo 4, apartado 1, párrafo primero, letra e), de la Directiva 2003/4 no está limitada en el tiempo, tanto de esta misma disposición como del artículo 4, apartado 2, párrafo segundo, de dicha Directiva se desprende que la denegación de acceso a una información medioambiental por estar incluida en una comunicación interna debe estar fundamentada siempre en una ponderación de los intereses en juego.

59 A este respecto, de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia se desprende que dicha ponderación debe resultar de un examen efectivo particular de cada caso concreto sometido a las autoridades competentes en el marco de una solicitud de acceso a información medioambiental basada en la Directiva 2003/4, sin que ello impida al legislador nacional establecer, mediante una disposición general, criterios que faciliten esa evaluación comparativa de los intereses en juego (véanse, en este sentido, las sentencias de 16 de diciembre de 2010, Stichting Natuur en Milieu y otros, C-266/09, EU:C:2010:779, apartado 58, y de 28 de julio de 2011, Office of Communications, C-71/10, EU:C:2011:525, apartado 29).

60 En cuanto al artículo 4, apartado 1, párrafo primero, letra e), de la Directiva 2003/4, este examen reviste una mayor importancia, dado que el ámbito de aplicación material de la excepción al derecho de acceso a la información medioambiental prevista en esa disposición para los documentos internos es particularmente amplio. Así pues, para no vaciar de contenido la Directiva 2003/4, la ponderación de los intereses en juego exigida en el artículo 4, apartado 1, párrafo primero, letra e), y apartado 2, párrafo segundo, de esta Directiva debe delimitarse estrictamente.

61 Puesto que, como se ha recordado en el apartado 28 de la presente sentencia, la Directiva 2003/4 pretende garantizar que todo solicitante, en el sentido del artículo 2, apartado 5, de esta Directiva, tenga derecho de acceso a la información medioambiental que obre en poder de las autoridades públicas o de otras entidades en su nombre sin estar obligado a alegar un interés, la autoridad que conozca de una solicitud de acceso no puede exigir que el solicitante le exponga un interés particular que justifique la divulgación de la información medioambiental requerida.

62 Del considerando 1 de la Directiva 2003/4 se desprende que, entre las razones que abogan en favor de la divulgación y que una autoridad pública debe tener en cuenta, en cualquier caso, al ponderar los intereses en juego, figuran «una mayor concienciación en materia de medio ambiente, […] un intercambio libre de puntos de vista, […] una más efectiva participación del público en la toma de decisiones medioambientales y […] la mejora del medio ambiente» (véase, en este sentido, la sentencia de 28 de julio de 2011, Office of Communications, C-71/10, EU:C:2011:525, apartados 25 y 26).

63 Dado que, como se ha recordado en el apartado 59 de la presente sentencia, el examen de una solicitud de acceso debe tener en cuenta los intereses específicos en juego en cada caso concreto, la autoridad pública también está obligada a examinar las indicaciones eventualmente facilitadas por el solicitante sobre los motivos que pueden justificar la divulgación de la información solicitada.

64 Además, las autoridades públicas que conocen de una solicitud de acceso a la información medioambiental que figura en una comunicación interna deben tener en cuenta el tiempo transcurrido desde la elaboración de dicha comunicación y la información que esta contiene. En efecto, la excepción al derecho de acceso a la información medioambiental prevista en el artículo 4, apartado 1, párrafo primero, letra e), de la Directiva 2003/4 solo puede aplicarse durante el período en el que esté justificada la protección habida cuenta del contenido de dicha comunicación (véase, por analogía, la sentencia de 26 de enero de 2010, Internationaler Hilfsfonds/Comisión, C-362/08 P, EU:C:2010:40, apartado 56).

65 En particular, si bien —con el objetivo de crear, en favor de las autoridades públicas, un espacio protegido para las deliberaciones y los debates internos— puede ser válido no divulgar, en la fecha de la solicitud de acceso, la información que figura en una comunicación interna, una autoridad pública puede considerar que una información, debido a su antigüedad desde que ha sido elaborada, se ha convertido en información histórica y que, por ello, ha perdido su carácter sensible, dado que ha transcurrido cierto período de tiempo desde su elaboración (véase, por analogía, la sentencia de 19 de junio de 2018, Baumeister, C-15/16, EU:C:2018:464, apartado 54).

66 Por otra parte, en el marco del examen de una solicitud de acceso a información medioambiental, la autoridad pública que conozca del asunto debe comprobar, de conformidad con el artículo 4, apartado 4, de la Directiva 2003/4, si parte de la información requerida puede disociarse de la información a la que se aplica la excepción al derecho de acceso aplicable, de modo que dicha autoridad pueda proceder a una divulgación parcial.

67 El cumplimiento del conjunto de las obligaciones que, como se desprende de los apartados 58 a 66 de la presente sentencia, incumbe a las autoridades públicas al examinar una solicitud de acceso a la información medioambiental, entre ellas, en particular, la ponderación de los intereses en juego, debe ser verificable para el interesado y poder ser objeto de control en el marco de los recursos administrativos y judiciales establecidos en el ámbito nacional, de conformidad con el artículo 6 de la Directiva 2003/4.

68 Para cumplir esta exigencia, el artículo 4, apartado 5, de la Directiva 2003/4 establece que la decisión de denegación de acceso se notificará al solicitante e incluirá los motivos de la denegación en que dicha decisión se base.

69 Tal y como ha señalado el Abogado General en el punto 34 de sus conclusiones, este deber de motivación no se cumple cuando la autoridad pública se limita a citar formalmente una de las excepciones previstas en el artículo 4, apartado 1, de la Directiva 2003/4. Al contrario, la autoridad pública que adopte una decisión de denegación de acceso a la información medioambiental debe exponer las razones por las que considera que la divulgación de esa información puede menoscabar concreta y efectivamente el interés protegido por las excepciones invocadas. El riesgo de perjuicio debe ser razonablemente previsible y no meramente hipotético (véase, por analogía, la sentencia de 21 de julio de 2011, Suecia/MyTravel y Comisión, C-506/08 P, EU:C:2011:496, apartado 76).

70 Habida cuenta de todas las consideraciones anteriores, procede responder a la segunda cuestión prejudicial que el artículo 4, apartado 1, párrafo primero, letra e), de la Directiva 2003/4 debe interpretarse en el sentido de que la aplicabilidad de la excepción al derecho de acceso a la información medioambiental prevista en dicho precepto para las comunicaciones internas de una autoridad pública no está limitada en el tiempo. Sin embargo, esta excepción solo puede aplicarse durante el período en el que esté justificada la protección de la información requerida.

Tercera cuestión prejudicial

71 Habida cuenta de la respuesta dada a la segunda cuestión prejudicial, no procede responder a la tercera cuestión planteada.

Costas

72 Dado que el procedimiento tiene, para las partes del litigio principal, el carácter de un incidente promovido ante el órgano jurisdiccional nacional, corresponde a este resolver sobre las costas. Los gastos efectuados por quienes, no siendo partes del litigio principal, han presentado observaciones ante el Tribunal de Justicia no pueden ser objeto de reembolso.

En virtud de todo lo expuesto, el Tribunal de Justicia (Sala Primera) declara:

1) **El artículo 4, apartado 1, párrafo primero, letra e), 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 concepto de «comunicaciones internas» incluye toda la información que circule en el seno de una autoridad pública y que, en la fecha de la**

solicitud de acceso, no haya abandonado la esfera interna de esta autoridad, en su caso tras su recepción por dicha autoridad y siempre que no haya sido o no debiera haber sido puesta a disposición del público antes de esta recepción.

2) **El artículo 4, apartado 1, párrafo primero, letra e), de la Directiva 2003/4 debe interpretarse en el sentido de que la aplicabilidad de la excepción al derecho de acceso a la información medioambiental prevista en dicho precepto para las comunicaciones internas de una autoridad pública no está limitada en el tiempo. Sin embargo, esta excepción solo puede aplicarse durante el período en el que esté justificada la protección de la información requerida.**

Firmas