Recopilación de la Jurisprudencia

CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL
SR. MICHAL BOBEK
presentadas el 5 de septiembre de 2018 [1]

Asunto C-215/17

Nova Kreditna Banka Maribor d.d.
contra
República de Eslovenia

[Petición de decisión prejudicial planteada por el Vrhovno sodišče Republike Slovenije (Tribunal Supremo, República de Eslovenia)]

«Petición de decisión prejudicial — Reutilización de la información del sector público — Requisitos prudenciales de las entidades de crédito y las empresas de inversión — Entidades de crédito sujetas a una influencia dominante del Estado — Normativa nacional que concede acceso ilimitado a cierta información sobre los contratos comerciales celebrados por dichas instituciones»

I. Introducción

1. Nova Kreditna Banka Maribor d.d. (en lo sucesivo, «NKBM») es un banco esloveno. Una periodista solicitó a dicho banco el acceso a una lista que contenía cierta información sobre los contratos celebrados por NKBM con empresas consultoras, despachos de abogados y sociedades que prestan servicios de carácter intelectual. La solicitud se basaba en la normativa eslovena sobre acceso a los documentos. En la fecha en que tuvo lugar la solicitud, la República de Eslovenia poseía la mayoría de las acciones de NKBM y, además, había recapitalizado el banco. Por tales motivos, en aquel momento la normativa nacional sobre acceso a los documentos era aplicable al banco y la legislación nacional exigía conceder a la periodista la información del tipo solicitado.

2. NKBM denegó la solicitud de la periodista y esta presentó una reclamación ante la autoridad administrativa eslovena competente en materia de acceso a información, la cual ordenó al banco facilitar el acceso a la información solicitada. NKMB impugnó esa resolución ante los órganos jurisdiccionales nacionales. El asunto está actualmente pendiente ante el Vrhovno sodišče Republike Slovenije (Tribunal Supremo, República de Eslovenia) que debe resolver el recurso de casación interpuesto. Este Tribunal ha remitido dos cuestiones prejudiciales al Tribunal de Justicia, en las que pregunta por la compatibilidad de la legislación eslovena sobre el acceso a los documentos tanto con la Directiva 2003/98/CE [2] como con el Reglamento (UE) n.º 575/2013. [3]

1 Lengua original: inglés.

2 Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de noviembre de 2003, relativa a la reutilización de la información del sector público (DO 2003, L 345, p. 90), en su versión modificada por la Directiva 2013/37/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, por la que se modifica la Directiva 2003/98 (DO 2013, L 175, p. 1).

3 Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, sobre los requisitos prudenciales de las entidades de crédito y las empresas de inversión, y por el que se modifica el Reglamento (UE) n.º 648/2012 (DO 2013, L 176, p. 1; corrección de errores en DO 2013, L 208, p. 68, y en DO 2013, L 321, p. 6).

II. Marco jurídico

A. Derecho de la Unión

1. Directiva 2003/98

3. A tenor de su artículo 1, apartado 1, la Directiva 2003/98 establece «un conjunto mínimo de normas que regul[a]n la reutilización y los instrumentos prácticos que facilit[a]n la reutilización de los documentos existentes conservados por organismos del sector público de los Estados miembros».

4. El artículo 1, apartado 2, de dicha Directiva contiene una lista de exclusiones de su ámbito de aplicación. En particular, en su letra c), dispone que la Directiva no se aplicará a «los documentos a los que no pueda accederse en virtud de regímenes de acceso de los Estados miembros por motivos, entre otros, de […] confidencialidad comercial (por ejemplo, secretos comerciales, profesionales o empresariales)».

5. La Directiva afirma también, en su artículo 1, apartado 3, que «se basa en los regímenes de acceso de los Estados miembros y no les afecta de forma alguna».

6. El artículo 2 de la Directiva establece en particular las siguientes definiciones a efectos de la Directiva:

«1) organismo del sector público: el Estado, los entes territoriales, los organismos de derecho público y las asociaciones constituidas por uno o más de dichos entes o de dichos organismos de Derecho público;

2) organismo de Derecho público: cualquier organismo

a) creado específicamente para satisfacer necesidades de interés general, que no tenga carácter industrial o mercantil;

b) dotado de personalidad jurídica, y

c) cuya actividad esté mayoritariamente financiada por el Estado, los entes territoriales u otros organismos de Derecho público, o cuya gestión esté sujeta a la supervisión de dichos organismos, o que tenga un órgano de administración, dirección o supervisión más de la mitad de cuyos miembros sean designados por el Estado, los entes territoriales u otros organismos de Derecho público;

[…]».

2. Reglamento n.º 575/2013

7. El ámbito de aplicación del Reglamento n.º 575/2013 se define en el artículo 1, que presenta el siguiente tenor:

«El presente Reglamento establece normas uniformes sobre los requisitos prudenciales generales que las entidades supervisadas conforme a la Directiva 2013/36/UE deberán cumplir en relación con lo siguiente:

[…]

e) Los requisitos de divulgación pública.

[…]»

8. La parte octava del Reglamento se titula «Divulgación por las entidades» y abarca los artículos 431 a 455. El artículo 431 establece el ámbito de aplicación de los requisitos de divulgación. El artículo 432, apartado 2, autoriza, en determinadas condiciones, la omisión de información reservada o confidencial en las divulgaciones. El artículo 433 añade que las entidades publicarán la información exigida en la parte octava con una frecuencia al menos anual.

B. Derecho esloveno

1. Ley relativa al acceso a la información de carácter público

9. El artículo 1.a de la Zakon o dostopu do informacij javnega značaja (Ley relativa al acceso a la información de carácter público; en lo sucesivo, «ZDIJZ») presenta el siguiente tenor:

«1. Asimismo, la presente ley regula el procedimiento que permite a cualquier persona acceder libremente a la información de relevancia pública que obre en poder de las sociedades mercantiles y otras entidades de Derecho privado que se hallen bajo la influencia dominante, directa o indirecta, individual o conjuntamente, de la República de Eslovenia, de los entes locales territoriales autónomos o de otras entidades de Derecho público (“empresas bajo la influencia dominante de organismos de Derecho público”).

2. Se considerará influencia dominante a efectos del apartado anterior cuando la República de Eslovenia, un ente local territorial autónomo u otra entidad de Derecho público, individual o colectivamente:

– tengan la capacidad de ejercer una influencia dominante en virtud de una participación mayoritaria en el capital suscrito, o bien tengan en la sociedad mercantil de que se trate la facultad de nombrar más de la mitad de los miembros del órgano de administración o de vigilancia o el derecho de control de la mayoría de estos, directa o indirectamente a través de otras sociedades mercantiles u otras entidades de Derecho privado;

[…]

3. Cuando un banco sea beneficiario de medidas adoptadas con arreglo a la ley que rige las medidas de la República de Eslovenia dirigidas a fortalecer la estabilidad de los bancos, se considerará también que ese banco se halla bajo influencia dominante a efectos del apartado 1 del presente artículo.

4. Toda empresa que haya estado bajo influencia dominante a los efectos de este artículo permanecerá sujeta a la obligación establecida en el apartado 1 durante un período de cinco años desde la desaparición de dicha influencia dominante, definida en los términos del apartado 2 de este artículo, siempre que la información de relevancia pública proceda del período en que la empresa estuvo bajo influencia dominante.

5. Toda empresa bajo la influencia dominante de organismos de Derecho público deberá conceder acceso a la información de relevancia pública a que se refiere el artículo 4a de la presente Ley.

6. Además del objetivo establecido en el artículo 2, apartado 1, la presente Ley tendrá el objetivo de promover la transparencia y la gestión responsable de los fondos públicos y de las finanzas de las empresas bajo la influencia dominante de organismos de Derecho público.

[…]»

10. El artículo 4.a, apartado 1, de la ZDIJZ establece:

«En el caso de empresas bajo influencia dominante de organismos de Derecho público, por información de relevancia pública se entenderá:

– la información relativa a una operación de adquisición, enajenación o gestión de los activos tangibles de la empresa o a los gastos de esta en relación con la adquisición de suministros, obras y servicios de agencia, consultoría o de otro tipo, así como la celebración de contratos de financiación, patrocinio, consultoría y derechos de autor, u otras operaciones de resultado similar;

[…]».

11. A tenor del artículo 6.a de la ZDIJZ:

«1. Sin perjuicio de lo dispuesto en el apartado 1 del artículo anterior, se concederá acceso a la información de relevancia pública de las empresas bajo influencia dominante de organismos de Derecho público por lo que respecta a los principales datos de las operaciones consumadas a que se refiere el primer guion del artículo 4.a, apartado 1, de la presente Ley, es decir:

– información sobre el tipo de operación;

– la contraparte contractual; en el caso de personas jurídicas, la denominación o razón social, el domicilio social y la dirección comercial; en el caso de personas físicas, el nombre y el domicilio;

– la cuantía del contrato y el importe de los pagos efectuados;

– la fecha de celebración del contrato y la duración de la operación, y

– determinada información que conste en los anexos de dichos contratos.

[…]

3. Sin perjuicio de lo dispuesto en el apartado 1 del presente artículo, cuando la información de relevancia pública no esté disponible por Internet conforme al artículo 10.a, apartado 4, de esta Ley, la persona requerida podrá denegar el acceso a los principales datos de una operación a que se refiere el apartado 1 del presente artículo si demuestra que la divulgación perjudicaría gravemente a su competitividad en el mercado, a no ser que se trate de datos relativos a operaciones de prestación de servicios financieros, de patrocinadores, de consultores o de autores o a otras operaciones de resultado similar.

[…]»

2. Ley de sociedades mercantiles

12. El artículo 39 de la Zakon o gospodarskih družbah (Ley de Sociedades Mercantiles; en lo sucesivo, «ZGD-1») dispone:

«1. Los datos clasificados por una sociedad mercantil en decisión por escrito como secreto comercial se considerarán como tal. La decisión deberá notificarse a los socios, empleados, miembros de los órganos de dirección de la compañía y a cualquier otra persona vinculada por el secreto comercial.

2. Estén o no clasificados como secreto comercial en una decisión a efectos del apartado 1, se considerarán como tal los datos cuya revelación a una persona no autorizada evidentemente pueda causar un perjuicio grave. Los socios, empleados, miembros de los órganos de dirección de la sociedad y demás personas responderán de la revelación de un secreto comercial si sabían o debían haber sabido que los datos eran de tal carácter.

3. Los datos que, por ley, sean públicos, así como los datos relativos a una infracción de la ley o de las buenas prácticas comerciales no se considerarán secreto comercial.»

III. Hechos, procedimiento nacional y cuestiones prejudiciales

13. NKBM es un banco esloveno. Una periodista solicitó a dicho banco el acceso a una lista de información relativa a los datos sobre los contratos celebrados por NKBM con empresas consultoras, despachos de abogados y sociedades que prestan servicios de carácter intelectual en el período comprendido entre el 1 de octubre de 2012 y el 17 de abril de 2014. En concreto, los datos solicitados eran datos relativos a: el tipo de negocio celebrado, el socio contractual (en caso de ser una persona jurídica: denominación o razón social, domicilio social, dirección comercial), la cuantía del contrato, el importe de los distintos pagos, la fecha de celebración del contrato, la duración de la relación contractual y datos similares que figuran en los anexos de los contratos.

14. Con arreglo al artículo 6.a, apartado 1, de la ZDIJZ, cuando los datos solicitados se refieran a determinados tipos de operaciones contractuales (incluidos los contratos como los aquí controvertidos), se califican como «datos principales». Dichos datos se consideran «información de relevancia pública» si afectan a empresas bajo la influencia dominante de un organismo de Derecho público.

15. Durante el período para el cual se solicitó el acceso a los datos, NKBM se hallaba bajo la influencia dominante de un organismo de Derecho público: la República de Eslovenia, dado que i) esta poseía, directa o indirectamente, la mayoría de las acciones de NKBM y, ii) al igual que muchos otros bancos, NKBM fue recapitalizada de forma considerable gracias a la intervención del Estado.

16. Con arreglo al artículo 6.a, apartado 3, de la ZDIJZ, en principio se ha de conceder acceso a los mencionados «datos principales». Sin embargo, es posible denegar el acceso si la sociedad demuestra que la divulgación perjudicaría gravemente su competitividad en el mercado.

17. Existe no obstante una excepción a esta excepción: se ha de conceder el acceso siempre que los «datos principales» se refieran a «operaciones de prestación de servicios financieros, de patrocinadores, de consultores o de autores o a otras operaciones de resultado similar». Según el órgano jurisdiccional remitente, la lista solicitada por la periodista se refería a contratos incluidos en este grupo.

18. El 21 de abril de 2016 el NKBM se transformó en sociedad anónima de Derecho privado y, en cuanto tal, dejó de estar bajo la influencia dominante del Estado. Sin embargo, con arreglo al artículo 1.a, apartado 4, de la ZDIJZ, seguía estando obligada a conceder acceso a los datos durante otros cinco años más, siempre que se tratase de datos relativos al período en que NKBM estaba bajo dicha influencia dominante. En cualquier caso, la periodista solicitó el acceso en una fecha que, pese a no estar expresamente indicada en la resolución de remisión, sin duda era anterior a la transformación de NKBM en sociedad de Derecho privado, pues el órgano jurisdiccional remitente señala que la respuesta (negativa) de NKBM a dicha solicitud se produjo el 19 de mayo de 2014.

19. NKBM denegó la solicitud de información de la periodista, y esta interpuso una reclamación ante la Informacijski pooblaščenec (Autoridad competente en materia de acceso a la información, República de Eslovenia). Esta, por su parte, estimó la reclamación y ordenó a NKBM que facilitase a la periodista los datos solicitados.

20. NKBM impugnó dicha resolución y el recurso fue desestimado por el tribunal de primera instancia. NKBM interpuso entonces recurso de casación ante el órgano jurisdiccional remitente, el Vrhovno sodišče Republike Slovenije (Tribunal Supremo), en el que alegaba que la ZDIJZ vulneraba derechos constitucionales y era incompatible con el Derecho de la Unión. Las alegaciones de inconstitucionalidad de la legislación nacional fueron examinadas por el Ustavno sodišče Republike Slovenije (Tribunal Constitucional, República de Eslovenia), al cual había planteado la cuestión de constitucionalidad el órgano jurisdiccional remitente. El Ustavno sodišče Republike Slovenije (Tribunal Constitucional) consideró que la normativa nacional en cuestión no era incompatible con la Constitución eslovena. [4]

21. En tales circunstancias, el Vrhovno sodišče Republike Slovenije (Tribunal Supremo) decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia las siguientes cuestiones prejudiciales:

«1) Habida cuenta del enfoque de la armonización mínima, ¿debe interpretarse el artículo 1, apartado 2, letra c), tercer guion, de la Directiva 2003/98, en su versión modificada por la Directiva 2013/37 (versión consolidada), en el sentido de que una normativa nacional puede permitir un acceso ilimitado (absoluto) a toda información derivada de contratos sobre derechos de autor y de contratos de asesoramiento, aun cuando tales contratos constituyan secreto comercial, únicamente en relación con las personas sujetas a un influencia dominante del Estado, pero no respecto a las demás personas obligadas a permitir el acceso a la información? ¿Incide en esta interpretación el Reglamento n.º 575/2013 relativo a normas sobre la divulgación de información, en concreto en el sentido de que el acceso a la información de carácter público en el sentido de la Directiva 2003/98 no puede ser más amplio que el previsto en las normas uniformes en materia de divulgación de datos establecidas por dicho Reglamento?

2) Desde el punto de vista de las normas sobre divulgación de información de la actividad comercial de los bancos, ¿debe interpretarse el Reglamento n.º 575/2013 y, en concreto sus artículos 446 y 432, apartado 2, comprendidos en la parte octava, en el sentido de que se oponen a una normativa de un Estado miembro que impone a los bancos que están o han estado bajo la influencia dominante de organismos de Derecho público la obligación de divulgar información relativa a los contratos celebrados para la prestación de servicios de asesoramiento, de asistencia jurídica, de creación y de otros servicios de carácter intelectual, y en concreto datos relativos al tipo de negocio celebrado, a la contraparte contractual (para las personas jurídicas: la denominación o razón social, el domicilio social, la dirección comercial), al valor del contrato, al importe de los distintos pagos, a la fecha de celebración del contrato, a la duración de la relación negocial y a otros datos análogos que consten en los anexos a los contratos —información esta generada en el período de sujeción a la influencia dominante—, sin prever ninguna excepción a tal obligación y sin que pueda ponderarse el interés del público en acceder a los datos y el interés del banco en el mantenimiento del secreto comercial, cuando no concurren elementos transnacionales?»Han presentado observaciones escritas NKBM, la Autoridad competente en materia de acceso a la información, los Gobiernos húngaro y esloveno y la Comisión. NKBM, el Gobierno esloveno y la Comisión formularon observaciones orales en la vista celebrada el 7 de junio de 2018.

4 Sentencia del Ustavno sodišče Republike Slovenije, de 12 de enero de 2017, asunto U-I-52/16-17 (ECLI:SI:USRS:2017:U.I.52.16).

IV. Apreciación

22. A mi parecer, ni la Directiva 2003/98 ni el Reglamento n.º 575/2013 se oponen a la normativa controvertida en el procedimiento principal. Examinaré por separado cada uno de estos actos de Derecho de la Unión al analizar las cuestiones prejudiciales primera (sección A) y segunda (sección B).

A. Sobre la primera cuestión prejudicial: Directiva 2003/98

23. La primera cuestión prejudicial presenta una doble vertiente. La primera de ellas se refiere al problema de la compatibilidad de la normativa nacional que garantiza un acceso ilimitado (absoluto) a toda información derivada de los contratos sobre derechos de autor y de los contratos de asesoramiento, aun cuando tales contratos constituyan secreto comercial, con el artículo 1, apartado 2, letra c), tercer guion, de la Directiva 2003/98. El órgano jurisdiccional remitente señala que dicha normativa se refiere únicamente a las entidades sujetas a una influencia dominante del Estado. En la segunda vertiente de la cuestión, el problema es si el Reglamento n.º 575/2013 incide en la interpretación de la Directiva.

24. A título preliminar, es preciso señalar que, en sus observaciones escritas, confirmadas durante la vista oral, el Gobierno esloveno sostuvo que la redacción de esta cuestión no era totalmente precisa.

25. En primer lugar, en ella se afirma que la legislación eslovena en cuestión garantiza un acceso ilimitado a *toda la información* relativa a ciertos tipos de contratos. Sin embargo, según el Gobierno esloveno, la ZDIJZ solo garantiza tal acceso ilimitado a ciertos datos, los «datos principales» de dichos contratos. Tal como siguió exponiendo el Gobierno esloveno en la vista oral, dichos datos se presentarían de forma global, lo que significa que a una persona que solicite el acceso se le comunicará, por ejemplo, que el banco X ha celebrado un contrato con la empresa Y relativo al objeto Z, junto con el importe total abonado, pero dicha persona no obtendría datos detallados sobre el contenido de los contratos. Por lo tanto, podría denegarse el acceso a los restantes elementos del contrato (que no fueran «datos principales») si la sociedad los clasificase como secreto comercial.

26. Sea como fuere, es preciso observar que de la resolución de remisión se desprende claramente que la solicitud de la periodista se refiere solo a tales «datos principales» sobre los contratos de derechos de autor y de consultoría, es decir, a información sujeta al acceso ilimitado previsto en el artículo 6.a, apartado 3, *in fine*, de la ZDIJZ.

27. En segundo lugar, el órgano jurisdiccional remitente afirma en su primera cuestión que la legislación nacional de que se trata garantiza acceso ilimitado incluso *aunque los contratos estén clasificados como secreto comercial*. De nuevo, el Gobierno esloveno considera que la redacción de la cuestión no es coherente con su legislación nacional. En concreto, sostiene que los datos solicitados por la periodista no pueden ser clasificados como secreto comercial por NKBM porque el artículo 39, apartado 3, de la ZGD-1 no permite clasificar como secreto comercial los datos que son públicos con arreglo a la ley. Los datos solicitados por la periodista son públicos en virtud del artículo 6.a, apartado 3, de la ZDIJZ.

28. En cualquier caso, una vez más, aunque a este respecto la cuestión esté redactada en términos excesivamente amplios, el órgano jurisdiccional remitente no indica en la resolución de remisión que NKBM haya clasificado o tratado de clasificar como secreto comercial los datos solicitados por la periodista.

29. Dejando aparte los detalles sobre los hechos y la legislación nacional, lo que parece pacífico es que, con arreglo al Derecho esloveno, NKBM debe conceder acceso ilimitado, de forma global, a la lista que contiene los datos solicitados por la periodista. Esta lista versa sobre los contratos celebrados por NKBM con empresas consultoras, despachos de abogados y sociedades que prestan servicios de carácter intelectual. Los datos que le han de ser facilitados a la periodista comprenden únicamente los «datos principales». Asimismo, es pacífico que dicho acceso ilimitado no sería posible si NKBM no hubiese estado sujeta a la dirección del Estado en el período pertinente. Este parece ser el quid de la primera vertiente de la primera cuestión planteada por el órgano jurisdiccional remitente: ¿es compatible tal acceso ilimitado con el artículo 1, apartado 2, letra c), tercer guion, de la Directiva 2003/98?

30. En mi opinión, sí lo es, por una simple razón: no se evidencia que la Directiva 2003/98, considerado su ámbito de aplicación material, pretenda regular en absoluto la situación de que se trata en el procedimiento principal (2). No obstante, también se ha de abordar el ámbito de aplicación subjetivo de la Directiva y quizá debería abordarse de forma adecuada incluso antes de tratar la cuestión de su ámbito de aplicación material (1).

1. Ámbito de aplicación subjetivo

31. La Directiva 2003/98 declara, en su artículo 1, apartado 1, que establece un conjunto mínimo de normas que «regulen la reutilización y los instrumentos prácticos que faciliten la reutilización de los documentos existentes *conservados por organismos del sector público* de los Estados miembros» (el subrayado es mío). El artículo 2, apartado 1, de la Directiva define el «organismo del sector público» como «el Estado, los entes territoriales, los organismos de derecho público […]». Asimismo, el apartado 2 del mismo artículo define el «organismo de Derecho público» como cualquier organismo que cumpla tres condiciones acumulativas. La primera de ellas es que dicho organismo haya sido «creado específicamente para satisfacer necesidades de interés general, *que no tenga carácter industrial o mercantil*» (el subrayado es mío). [5]

32. Obviamente, corresponde al órgano jurisdiccional nacional dilucidar los hechos del asunto. Sin embargo, debo admitir que me cuesta imaginar cómo una entidad que ha sido descrita como un banco (comercial normal) y que solo temporalmente ha estado controlada por el Estado con el fin de su recapitalización y posteriormente ha sido revendida en el mercado puede ser considerada un «organismo del sector público» a efectos de la Directiva. Aun habiendo estado controlada por el Estado durante algún tiempo, difícilmente esto hace que una entidad sea «de Derecho público» en el sentido del artículo 2, punto 1, de la Directiva 2003/98. Además, un banco comercial, como parece ser NKBM, tampoco parece cumplir los requisitos del artículo 2, apartado 2, letra a), de la Directiva: el hecho de que tal entidad esté temporalmente controlada y sea recapitalizada por el Estado difícilmente la convierte en un organismo «creado específicamente para satisfacer necesidades de interés general», lo cual la priva de su «carácter industrial o mercantil».

2. Ámbito de aplicación material

33. Sin embargo, al margen de la conclusión a que llegue el órgano jurisdiccional remitente en cuanto a la condición de NKBM como organismo del sector público a efectos de la Directiva 2003/98 en el período de autos, entiendo que dicha Directiva, desde el punto de vista material, no regula en ningún caso *ratione materiae* los aspectos contemplados por la legislación eslovena aplicable en el procedimiento principal.

5 El considerando 10 de la Directiva aclara que «las definiciones de organismo del sector público y de organismo de Derecho público proceden de las Directivas sobre contratos públicos [92/50/CEE [de 18 de junio de 1992 (DO 1992, L 209, p. 1)], 93/36/CEE [de 14 de junio de 1993 (DO 1993, L 199, p. 1)], 93/37/CEE [de 14 de junio de 1993 (DO 1993, L 199, p. 54)] y 98/4/CE [de 16 de febrero de 1998 (DO 1998, L 101, p. 1)]]. Estas definiciones no abarcan a las empresas públicas».

34. Con arreglo a su artículo 1, apartado 3, la Directiva «se basa en los actuales regímenes de acceso de los Estados miembros sin afectarlos de forma alguna». De forma análoga, el considerando 9 de la Directiva 2003/98 declara que esta «se basa en los actuales regímenes de acceso de los Estados miembros y no modifica las normas nacionales de acceso a documentos».

35. Este extremo se vuelve a aclarar en el considerando 7 de la Directiva 2013/37, que modificó la Directiva 2003/98. De conformidad con dicho considerando, «la Directiva [2003/98] no incluye obligación alguna respecto del acceso a los documentos ni obliga a autorizar la reutilización de documentos». Por otro lado, con arreglo al considerando 8 de la misma Directiva, las modificaciones que esta introduce «no tienen por objeto la definición o modificación de los regímenes de acceso en los Estados miembros, que siguen siendo responsabilidad de los mismos».

36. Así pues, la Directiva 2003/98 diferencia claramente entre el *acceso a* los documentos y su *reutilización*. Sin acceso no puede haber reutilización, pero eso no significa que acceso y reutilización sean considerados conceptos equivalentes.[6] La Directiva establece obligaciones relativas a la reutilización de documentos, pero no aborda los regímenes (nacionales) de acceso a estos. Al mismo tiempo, la Directiva se basa en los regímenes nacionales de acceso a los documentos y depende de ellos para ser aplicable. También es cierto que, siempre que la legislación nacional conceda el acceso, en principio,[7] se ha de permitir automáticamente la reutilización, con arreglo a las condiciones establecidas en la Directiva.[8] Sin embargo, esto no cambia el hecho de que la Directiva no afecta a ni pretende cambiar los regímenes de acceso a los documentos conservados por organismos del sector público, que sigue siendo un ámbito de responsabilidad exclusiva de los Estados miembros.

37. Según señala el Gobierno esloveno en sus observaciones escritas, la legislación eslovena de que se trata en el procedimiento principal, es decir, la ZDIJZ, constituye la normativa nacional de acceso a los documentos. Es cierto que la ZDIJZ es *también* el acto jurídico en que el legislador nacional decidió insertar algunas disposiciones con el fin de transponer la Directiva 2003/98. Sin embargo, habida cuenta del contenido de las disposiciones específicas de la ZDIJZ aplicables en el procedimiento principal, incluido su artículo 6.a, apartado 3, a mi parecer, es evidente que se trata de disposiciones que garantizan un acceso ilimitado a cierta información y no de normas sobre la reutilización de documentos.[9]

6 Véase la sentencia de 27 de octubre de 2011, Comisión/Polonia (C-362/10, no publicada, EU:C:2011:703), apartado 54.

7 De hecho, como ya ha señalado el Tribunal de Justicia, del considerando 9 y del artículo 3 se deduce que la Directiva no contiene ninguna obligación de permitir la reutilización de los documentos conservados por organismos del sector público: sentencia de 27 de octubre de 2011, Comisión/Polonia (C-362/10, no publicada, EU:C:2011:703), apartado 48; véase también la sentencia de 12 de julio de 2012, Compass-Datenbank (C-138/11, EU:C:2012:449), apartado 50.

8 El considerando 8 de la Directiva 2013/37, que modificaba la Directiva 2003/98, declara expresamente que esta «debe modificarse para establecer la obligación inequívoca para los Estados miembros de autorizar la reutilización de todos los documentos, salvo si el acceso está restringido o excluido en virtud de normas nacionales sobre acceso a los documentos y sometido a las demás excepciones establecidas en la presente Directiva».

9 El Gobierno esloveno puso asimismo de relieve en la vista oral que la ZDIJZ efectivamente contiene normas sobre la reutilización de documentos, pero señaló que dichas normas se recogen en otros artículos de la ley. También insistió en que los requisitos aplicables a las solicitudes de acceso a documentos y de reutilización de documentos son sustancialmente diferentes, y afirmó que la solicitud de que se trata en el procedimiento principal corresponde claramente a la primera clase.

38. Así pues, la situación del procedimiento principal y la legislación nacional aplicable versan sin lugar a dudas sobre el acceso, y no sobre la reutilización, a efectos de la Directiva 2003/98.[10] Dado que los aspectos del acceso *inicial* están claramente comprendidos en el ámbito de decisión de los Estados miembros, por definición, el *posterior* suplemento, potencialmente aplicable que constituye la Directiva 2003/98 no puede utilizarse para, mediante un razonamiento inverso, limitar el alcance de dicho acceso inicial. En consecuencia, la Directiva no puede oponerse a una normativa nacional que conceda acceso ilimitado a ciertos documentos, aunque estos hayan sido clasificados como secreto comercial.

39. Esta conclusión no se ve afectada por el artículo 1, apartado 2, letra c), tercer guion, de la Directiva 2003/98 a que se refiere el órgano jurisdiccional remitente, con arreglo al cual la Directiva no se aplicará a los documentos a los que no pueda accederse en virtud de la legislación nacional. Esto es así precisamente porque, como ya he señalado, la reutilización (con arreglo a la Directiva) solo es posible si los documentos son accesibles (conforme al Derecho nacional). Por lo tanto, el hecho de que el artículo 1, apartado 2, letra c), tercer guion, mencione la «confidencialidad comercial (por ejemplo, secretos comerciales, profesionales o empresariales)» como uno de los ejemplos[11] de posibles razones de exclusión (nacional) del acceso a los documentos, que (en su caso) implica que dichos documentos no estén sujetos a la Directiva, difícilmente se puede interpretar en el sentido de que impone a los Estados miembros la obligación de establecer límites al acceso por esos motivos.

40. Por último, con la segunda vertiente de la primera cuestión el órgano jurisdiccional remitente básicamente pregunta si en la interpretación de la Directiva 2003/98 incide el Reglamento n.º 575/2013, concretamente, en el sentido de que el acceso a la información del sector público no puede ser más amplio que el garantizado por las normas uniformes sobre la revelación de información que establece dicho Reglamento.

41. Este elemento de la primera cuestión abre el debate sobre la segunda cuestión prejudicial: si las obligaciones de *divulgación* que impone el Reglamento a las entidades de crédito son taxativas y, de ser así, si ello implica una prohibición de toda norma nacional que permita el *acceso* a otra información no amparada por dichas obligaciones de divulgación. De esta cuestión me ocuparé a continuación.

B. Sobre la segunda cuestión prejudicial: Reglamento n.º 575/2013

42. La segunda cuestión se refiere a las normas sobre divulgación de información que contiene la parte octava del Reglamento n.º 575/2013 y, en concreto, a los artículos 446 y 432, apartado 2. El órgano jurisdiccional remitente desea saber, en esencia, si dichas normas se oponen a una legislación nacional que obliga a un banco que se halla sujeto a una influencia dominante de una entidad de Derecho público a divulgar determinada información (que se corresponde con los «datos principales» a efectos de la ZDIJZ) sobre contratos celebrados para la prestación de servicios de asesoramiento, de asistencia jurídica, de creación y de otros servicios de carácter intelectual, sin disponer excepción alguna a esa obligación y sin posibilidad de ponderar el interés público por el acceso a los datos con el interés del banco de proteger sus secretos comerciales. El órgano jurisdiccional remitente añade que formula esta cuestión sin que concurran elementos transnacionales.

10 Reconozco que, habida cuenta de la amplia definición de «reutilización» del artículo 2, apartado 4, de la Directiva 2003/98, cabría argumentar que un periodista que solicite acceso a datos (agregados o principales) sobre determinados contratos puede «reutilizar» dicha información «con fines […] no comerciales distintos del propósito inicial que tenían esos documentos en la misión de servicio público para la que se produjeron», ya que, si hubiese algo interesante en los datos obtenidos, probablemente el periodista «reutilizaría» esos datos para escribir un artículo o incluso una serie de artículos sobre el tema. Sin embargo, precisamente por esas razones el concepto de «reutilización» se debe interpretar en relación con el contexto lógico y sistemático de la Directiva 2003/98. De lo contrario, prácticamente cualquier actividad podría implicar, en uno u otro momento, la «reutilización de datos públicos», y la Directiva 2003/98 resultaría entonces aplicable de forma casi universal a todo tratamiento de documentos o información, ya que siempre es posible que en dicho tratamiento se inserte al menos algo de información procedente del sector público.

11 Debo señalar que el artículo 1, apartado 2, letra c), utiliza la expresión «entre otros», lo que claramente indica que se trata de una lista ejemplificativa de motivos de exclusión del acceso.

43. El Reglamento n.º 575/2013 es un acto jurídico ciertamente detallado. Establece normas uniformes sobre los requisitos prudenciales generales que deben cumplir las entidades supervisadas conforme a la Directiva 2013/36/UE,[12] es decir, las entidades de crédito y las empresas de inversión, en relación con una serie de elementos enumerados en el artículo 1 del Reglamento. Se trata de aspectos relativos básicamente al perfil de riesgo de dichas entidades. El considerando 7 aclara que «el presente Reglamento debe recoger, entre otras cosas, aquellos requisitos prudenciales aplicables a las entidades que se refieran exclusivamente al funcionamiento de los mercados de servicios bancarios y financieros, y que tengan por objeto garantizar tanto la estabilidad financiera de los operadores en esos mercados como un elevado grado de protección de los inversores y los depositantes». Los requisitos prudenciales que establece el Reglamento pretenden garantizar no solo la solvencia de las entidades de crédito y de las empresas de inversión, sino también un nivel adecuado de información para los inversores y depositantes mediante un sistema normalizado de divulgación de información sobre el perfil de riesgo de cada entidad.

44. El Reglamento impone una serie de obligaciones sustantivas estructurales, económicas, contables y financieras en materias como los fondos propios (parte segunda), los requisitos de capital (parte tercera), las grandes exposiciones (parte cuarta), las exposiciones al riesgo de crédito transferido (parte quinta), liquidez (parte sexta) y apalancamiento (parte séptima). Asimismo, el Reglamento n.º 575/2013 establece en su parte octava la obligación de divulgación pública de información relativa a algunas de dichas obligaciones sustantivas. El considerando 68 expone que «el objetivo de las obligaciones de divulgación ha de consistir en proporcionar a los participantes en el mercado información exacta y exhaustiva sobre el perfil de riesgo de cada entidad».[13]

45. Con arreglo al artículo 431, apartado 3, del Reglamento n.º 575/2013, las entidades de crédito deben adoptar una política formal con vistas a cumplir estos requisitos de divulgación. De conformidad con el artículo 433, la información correspondiente deberá divulgarse con una frecuencia al menos anual, si bien se puede publicar con mayor frecuencia. El artículo 434 dispone que las entidades de crédito y las empresas de inversión tienen libertad para elegir los medios de publicación, si bien, en la medida de lo posible, toda la información se presentará en un único medio o lugar.

46. El artículo 432, apartado 2, del Reglamento n.º 575/2013, al que se refiere la segunda cuestión prejudicial, prevé la posibilidad de que las entidades de crédito y las empresas de inversión no divulguen parte de esta información[14] si se considera «reservada o confidencial».[15]

47. Como ya he señalado,[16] el artículo 6.a, apartado 3, de la ZDIJZ permite denegar el acceso a información de relevancia pública si la divulgación perjudica gravemente la competitividad de la persona o sociedad afectada en el mercado. Esta excepción a la obligación de divulgación está redactada en términos en cierto modo similares a la excepción que afecta a la obligación de revelar

12 Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, relativa al acceso a la actividad de las entidades de crédito y a la supervisión prudencial de las entidades de crédito y las empresas de inversión, por la que se modifica la Directiva 2002/87/CE y se derogan las Directivas 2006/48/CE y 2006/49/CE (DO 2013, L 176, p. 338).

13 En cuanto al objetivo de la divulgación, el considerando 76 declara también que, «con vistas a *reforzar la disciplina del mercado* e *incrementar la estabilidad financiera*, es necesario introducir obligaciones más pormenorizadas de divulgación de la forma y naturaleza del capital reglamentario y de los ajustes prudenciales efectuados, a fin de *garantizar que los inversores y depositantes estén suficientemente bien informados sobre la solvencia de las entidades de crédito y empresas de inversión*» (cursiva añadida).

14 La única excepción a la excepción, en particular, la información que *siempre* debe ser divulgada, es la relativa a los fondos propios y a la política de remuneración.

15 El artículo 432, apartado 2, del Reglamento n.º 575/2013 define ambos conceptos del siguiente modo: La información es «reservada» si el hecho de hacerla pública puede socavar su competitividad, y este concepto puede incluir información sobre los productos o sistemas que, de ser revelada a los competidores, reduciría el valor de las inversiones de una entidad. La información es «confidencial» si existen obligaciones con respecto a los clientes u otras relaciones con contrapartes que obliguen a una entidad a la confidencialidad.

16 Véanse los puntos 11 y 16 de las presentes conclusiones.

información reservada con arreglo al artículo 432, apartado 2, del Reglamento n.º 575/2013. Sin embargo, a diferencia de la ZDIJZ, el Reglamento no permite derogar esta excepción por razones de interés público y este es, precisamente, el motivo por el que el órgano jurisdiccional remitente parece dudar de la compatibilidad de la normativa nacional con el Derecho de la Unión.

48. He analizado con cierto detalle las disposiciones del Derecho de la Unión y del Derecho nacional para poner de relieve que, si bien ambos contienen similares «palabras clave» («divulgación», «bancos» e «información confidencial»), tratan y están destinados a regular realidades muy diferentes. Así se pone de manifiesto también en tres puntos relativos a la estructura y la lógica generales de ambos actos jurídicos.

49. En primer lugar, la ZDIJZ permite la *posibilidad* de *acceso individual* a *documentos específicos* en virtud de una *solicitud individual caso por caso*. En cambio, el Reglamento n.º 575/2013 establece una *obligación* de *divulgación general* de un *número significativo de elementos de información determinado por el Reglamento*, que deben ser divulgados obligatoria y *unilateralmente* (es decir, sin necesidad de solicitud del interesado), con carácter *sistemático* y con periodicidad *anual* (o, si procede, con mayor frecuencia) y, en principio, *de forma consolidada* mediante publicación unitaria en Internet o en un medio impreso.

50. En segundo lugar, por lo que respecta a los organismos sujetos a las obligaciones de divulgación, la ZDIJZ se aplica con carácter general *a todos los organismos de Derecho público*, así como a las *entidades de Derecho privado sujetas a una influencia dominante de organismos de Derecho público*, mientras que el Reglamento solo se aplica a las *entidades de crédito y empresas de inversión*.

51. En tercer lugar, respecto al objetivo establecido de las obligaciones de divulgación, el artículo 1.a, apartado 6, de la ZDIJZ señala que «la presente Ley tendrá el objetivo de *promover la transparencia* y la *gestión responsable de los fondos públicos* y de las finanzas de las empresas bajo la influencia dominante de organismos de Derecho público» (el subrayado es mío). En cambio, el considerando 68 del Reglamento establece que «el objetivo de las obligaciones de divulgación ha de consistir en *proporcionar a los participantes en el mercado* información exacta y exhaustiva sobre el *perfil de riesgo de cada entidad*» (el subrayado es mío).

52. En mi opinión, el tipo de *divulgación* previsto en el Reglamento n.º 575/2013 y el derecho ilimitado de *acceso* que garantiza la ZDIJZ obedecen a distintos razonamientos y objetivos, están redactados de manera diferente e imponen derechos y obligaciones a personas distintas. Versan sobre aspectos muy diferentes.

53. Por lo tanto, no creo que las normas uniformes sobre la divulgación previstas en el artículo 432, apartado 2, del Reglamento, redactadas y formuladas en su contexto específico y para su finalidad concreta, puedan interferir en la normativa nacional sobre el acceso a los documentos, en particular, la ZDIJZ. Simplemente, no existe una relación material o sistemática entre el Reglamento y la ZDIJZ que justifique tal limitación.

54. Un ejemplo podría ayudar a ilustrar la verdadera (y problemática) naturaleza del argumento que subyace a la segunda cuestión prejudicial. Imaginemos un acto jurídico por el que se crea una autoridad pública nacional. En dicho acto, que establece las competencias y el funcionamiento de la institución, se declara también que esta deberá publicar un informe anual que contenga tal y cual tipo de información, disponible en su página web para todo el mundo. En ese caso, ¿podría la institución así creada invocar dicho acto para denegar el acceso a cierta información solicitada por un particular con arreglo a la normativa general sobre acceso a los documentos alegando que, al no haber incluido el legislador ese tipo de información en la lista de la información que se ha de publicar automáticamente con periodicidad anual, impidió que se divulgara esta de forma individual?

55. Obviamente, la respuesta es negativa. El hecho de que dos barcos pasen el uno junto al otro por la noche, e incluso se lancen señales mutuamente al pasar, no significa (salvo que haya otras acciones más explícitas) que uno esté controlando al otro.

56. Se hacen necesarias tres observaciones finales para reflejar plenamente todos los argumentos formulados por el órgano jurisdiccional remitente y para dar al Tribunal de Justicia toda la asistencia posible, si es que la necesita en relación con la segunda cuestión, más allá de lo que ya he propuesto.

57. En primer lugar, en su cuestión prejudicial, el órgano jurisdiccional remitente no solo cita el artículo 432, apartado 2, sino también el artículo 446 del Reglamento n.º 575/2013. Este precepto, rubricado «Riesgo operativo», básicamente establece una obligación de hacer públicos los criterios y métodos que emplea cada entidad para evaluar los requisitos de fondos propios por riesgo operativo que pueda aplicar. [17]

58. Sin embargo, aparte de citar dicha disposición, el órgano jurisdiccional remitente no explica por qué considera que la legislación eslovena es incompatible con ella. Yo no creo que la referida disposición cambie en nada la conclusión general a la que ya he llegado respecto a la segunda cuestión. En cualquier caso, cabe señalar que el artículo 94 del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia, que determina el contenido de las peticiones de decisión prejudicial, en su letra c) señala que en estas se han de indicar, en particular, «las razones que han llevado al órgano jurisdiccional remitente a preguntarse sobre la interpretación o la validez de determinadas disposiciones del Derecho de la Unión, así como de la relación que a su juicio existe entre dichas disposiciones y la normativa nacional aplicable en el litigio principal». Dado que el órgano jurisdiccional remitente no ha cumplido esta obligación, considero inadmisible esta parte de la segunda cuestión prejudicial. [18]

59. En segundo lugar, el órgano jurisdiccional remitente menciona el artículo 450 del Reglamento n.º 575/2013 como otra posible fuente de incompatibilidad de la ZDIJZ con el Derecho de la Unión. Dicho precepto, rubricado «Política de remuneración», establece la obligación de hacer pública cierta información sobre la política y las prácticas de remuneración de cada entidad en relación con aquellas categorías de personal cuyas actividades profesionales inciden de manera importante en su perfil de riesgo.

60. A este respecto, deseo señalar que el Gobierno esloveno confirmó en la vista oral que la lista de datos solicitados por la periodista no contenía información sobre la política de remuneración de NKBM, sino únicamente sobre los contratos celebrados con terceros y que nada tenían que ver con dicha política de remuneración. Por lo tanto, a falta de cualquier otra explicación por parte del órgano jurisdiccional remitente, da la sensación de que la referencia al artículo 450 del Reglamento no es pertinente en el procedimiento principal.

61. En tercer y último lugar, el órgano jurisdiccional remitente declara expresamente al final de la segunda cuestión que esta se formula «cuando no concurren elementos transnacionales». Esto contrasta con el hecho de que la resolución de remisión afirme, al hablar de los argumentos formulados por NKBM, que «el elemento transnacional viene constituido por el hecho de que [NKBM] tiene una filial con domicilio social en Viena [Austria] (Adria Bank AG)». Asimismo, la resolución de remisión señala que NKBM actualmente es propiedad de una empresa de otro Estado miembro, a la que, sin embargo, no identifica. Esto podría ser pertinente, en opinión del órgano

17 Dicho artículo presenta el siguiente tenor: «Las entidades harán públicos los métodos de evaluación de los requisitos de fondos propios por riesgo operativo que puedan aplicar, una descripción de los métodos establecidos en el artículo 312, apartado 2, en caso de que la entidad los utilice, incluido un análisis de los factores internos y externos pertinentes considerados en la metodología de cálculo de la entidad, y, en caso de utilización parcial, el alcance y la cobertura de los distintos métodos utilizados.»

18 Como ejemplo reciente, véase la sentencia de 2 de julio de 2015, Gullotta y Farmacia di Gullotta Davide (C-497/12, EU:C:2015:436), apartados 17 a 21.

jurisdiccional remitente, a la hora de evaluar la normativa eslovena a la luz de las normas sobre la libertad de establecimiento (artículo 49 TFUE), la libre prestación de servicios (artículo 56 TFUE) y la libre circulación de capitales (artículo 63 TFUE), así como la libertad de empresa (artículo 16 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea).

62. Sin embargo, acto seguido, el órgano jurisdiccional remitente observa que la cuestión de las libertades fundamentales «se [plantea] únicamente con carácter hipotético», ya que en el momento de autos NKBM no estaba en manos de ninguna empresa de otro Estado miembro. Pese a todo, el órgano jurisdiccional remitente insiste en que se dé una respuesta, «en la medida en que esta no es una cuestión autónoma, sino que está estrechamente vinculada a los efectos de la armonización mínima que permite la Directiva 2003/98».

63. En vista de los hechos expuestos por el órgano jurisdiccional remitente y del reconocimiento de que esta parte de la cuestión es hipotética, en mi opinión no es necesario abordar el problema que atañe a las posibles restricciones de las libertades fundamentales.[19] Y, lo que es quizá más importante, no se plantea ninguna cuestión específica a este respecto, por lo que no es precisa respuesta alguna.

V. Conclusión

64. A tenor de los razonamientos anteriores, propongo al Tribunal de Justicia que responda de la siguiente manera a las cuestiones planteadas por el Vrhovno sodišče Republike Slovenije (Tribunal Supremo, República de Eslovenia):

«– El artículo 1, apartado 2, letra c), de la Directiva 2003/98/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de noviembre de 2003, relativa a la reutilización de la información del sector público, en su versión modificada por la Directiva 2013/37/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, por la que se modifica la Directiva 2003/98 no se opone a una normativa nacional como la controvertida en el procedimiento principal, que permite un acceso ilimitado (absoluto) a cierta información derivada de los contratos sobre derechos de autor y de los contratos de asesoramiento, únicamente en relación con las entidades sujetas a una influencia dominante del Estado.

– El Reglamento (UE) n.º 575/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, sobre los requisitos prudenciales de las entidades de crédito y las empresas de inversión, y por el que se modifica el Reglamento (UE) n.º 648/2012, y, en particular, su artículo 432, apartado 2, no se opone a una normativa nacional como la controvertida en el procedimiento principal, que obliga a un banco bajo influencia dominante de una entidad de Derecho público a revelar determinada información sobre los contratos celebrados para la prestación de servicios de asesoramiento, de asistencia jurídica y de otros servicios de carácter intelectual, sin disponer excepción alguna a esa obligación.»

19 El Tribunal de Justicia ya ha declarado inadmisibles (amparándose en una jurisprudencia asentada según la cual la justificación de la remisión prejudicial no es formular opiniones consultivas sobre cuestiones generales o hipotéticas, sino la necesidad inherente a la solución efectiva de un contencioso relativo al Derecho de la Unión) cuestiones que un órgano jurisdiccional remitente calificaba de meramente hipotéticas por lo que respecta al procedimiento principal pendiente ante ellos: véase, por ejemplo, la sentencia de 10 de noviembre de 2016, Private Equity Insurance Group (C-156/15, EU:C:2016:851), apartados 56 a 59.