

Asociación Iberoamericana para el Derecho Alimentario

From the Selected Works of Luis González Vaqué

August, 2015

El Tribunal de Justicia de la UE se pronuncia a favor de una mayor transparencia en el acceso a los datos de la AESA (EFSA)

Luis González Vaqué, *Asociación Iberoamericana para el Derecho Alimentario*



El Tribunal de Justicia de la UE se pronuncia a favor de una mayor transparencia en el acceso a los datos de la AESA (EFSA)

Luis González Vaqué

«Les paraules a vegades no saben com dir el que volem expressar»

Francesc Parcerisas

I. Introducción

El Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) dictó el 16 de julio una interesante sentencia que será a continuación objeto de nuestros comentarios. Aunque se trata de un asunto relativo a productos fitosanitarios, en tanto en cuanto se plantea alcanzar un nivel de transparencia a fin de excluir toda desconfianza hacia la Autoridad Europea de Seguridad Alimentaria (AESA o EFSA), acusada a menudo de parcialidad a causa de su recurso a expertos con intereses personales derivados de sus vínculos con los medios empresariales, puede ser relevante para el sector alimentario (puesto que son muchos los procedimientos de autorización, dictámenes, etc. relativos a productos alimenticios y alimentarios que la citada Autoridad tramita)

Nos referimos a la sentencia “PAN Europe”, asunto C-615/13 P¹ en la que se resolvió el recurso de casación presentado por *ClientEarth* y *Pesticide Action Network Europe (PAN Europe)* solicitando la anulación de la sentencia del Tribunal General de la Unión Europea “*ClientEarth* y *PAN Europe/AESA*” (T-214/11, EU:T:2013:483, en lo sucesivo, “sentencia recurrida”).

En la *sentencia recurrida*, el citado Tribunal desestimó un primer recurso de *ClientEarth* y *Pesticide Action Network Europe (PAN Europe)* cuyo objeto era inicialmente una pretensión de anulación de la decisión de la AESA de 10 de febrero de 2011, que había denegado una solicitud de acceso a ciertos documentos de trabajo relacionados con una orientación preparada por la AESA, destinada a los solicitantes de autorización de comercialización de un producto fitosanitario (en lo sucesivo, “orientación”), y después una pretensión de anulación de la decisión de la AESA de 12 de diciembre de 2011 que revocó la anterior decisión y autorizó a las recurrentes a acceder a todas las informaciones solicitadas, excepto las relativas al nombre de los expertos externos que habían

¹ Identificador Europeo de Jurisprudencia: ECLI:EU:C:2015:489.

presentado ciertas observaciones sobre el proyecto de orientación (en lo sucesivo, “proyecto de orientación”).

II. Antecedentes del litigio

Recordaremos, para empezar que el artículo 8.5 del Reglamento (CE) nº 1107/2009 relativo a la comercialización de productos fitosanitarios², dispone que «el solicitante [de autorización de comercialización de un producto fitosanitario] deberá adjuntar al expediente la documentación científica accesible y validada por la comunidad científica, según lo determine la [AESAs], relativa a los efectos secundarios provocados por la sustancia activa y sus metabolitos pertinentes, tanto en la salud como en el medio ambiente y en las especies no objetivo [...]».

Brevitatis causae, resumiremos seguidamente las peripecias burocráticas y judiciales del caso:

- El 25 de septiembre de 2009 la AESA pidió a su unidad encargada de la metodología de apreciación que elaborara la *orientación* para indicar la forma de aplicar el citado artículo 8.5 del Reglamento nº 1107/2009.
- Un grupo de trabajo creado *ad hoc* presentó un *proyecto de orientación* a dos organismos de la AESA, algunos de cuyos miembros eran *expertos científicos externos* que fueron invitados a presentar observaciones individuales sobre ese *proyecto de orientación*.
- A raíz de esas observaciones, el grupo de trabajo introdujo modificaciones en el referido *proyecto de orientación*.
- Dicho proyecto fue sometido a continuación a información pública entre el 23 de julio y el 15 de octubre de 2010 y varias personas y asociaciones, entre ellas *ClientEarth* y *Pesticide Action Network Europe (PAN Europe)*.
- Por escrito de 1 de diciembre de 2010, la AESA autorizó a *ClientEarth* y *PAN Europe* el acceso a una parte de los documentos que habían solicitado (entre los cuales algunos se referían a la preparación del *proyecto de orientación*, incluidas las observaciones de los mencionados expertos).
- No obstante, fundándose en la excepción prevista en el artículo 4.3(2) del Reglamento nº 1049/2001³ se rechazó la divulgación de dos conjuntos de documentos, a saber, las sucesivas versiones del *proyecto de orientación* y las observaciones de los expertos externos en cuestión.

² Reglamento (CE) del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de octubre de 2009, relativo a la comercialización de productos fitosanitarios y por el que se derogan las Directivas 79/117/CEE y 91/414/CEE del Consejo (DO L 309, p. 1).

³ Reglamento (CE) 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 L 145 de 31.5.2001, p. 43).

- El 23 de diciembre de 2010 *ClientEarth* y *PAN Europe* presentaron una solicitud para que la AESA revisara su posición expresada en su escrito de 1 de diciembre de 2010.
- Por decisión de 10 de febrero de 2011, la AESA confirmó que se debía denegar el acceso a los documentos no divulgados.
- La *orientación* fue aprobada el 28 de febrero de 2011 y fue publicada el mismo día en el *EFSA Journal*.

El 12 de diciembre de 2011 la AESA adoptó y notificó a *ClientEarth* y a *PAN Europe* una nueva decisión en respuesta a la solicitud presentada por éstas el 23 de diciembre de 2010. Manifestó que había decidido «revocar», «anular» y «sustituir» su decisión de 10 de febrero de 2011. En virtud de esa nueva decisión, autorizó a *ClientEarth* y *PAN Europe* el acceso en particular a las observaciones individuales de los expertos externos, aunque "... indicó que había ocultado el nombre de esos expertos..."⁴ y afirmó "... que la divulgación del nombre de esos expertos constituía una transmisión de datos personales en el sentido del artículo 8 del Reglamento nº 45/2001⁵, y que no concurrían en ese caso las condiciones para esa transmisión enunciadas en ese artículo"⁶.

El 11 de abril de 2011 *ClientEarth* y *PAN Europe* interpusieron un recurso para la anulación de la decisión de la AESA de 10 de febrero de 2011, pero el Tribunal General consideró infundados los tres motivos alegados y, por lo tanto, desestimó el recurso.

III. Procedimiento ante el Tribunal de Justicia: recurso de casación y fallo

ClientEarth y *PAN Europe* solicitaron al Tribunal de Justicia que anulara la *sentencia recurrida* y condenara en costas a la AESA. Y, efectivamente, la Sala Segunda de dicho Tribunal decidió:

«1) Anular la sentencia del Tribunal General de la Unión Europea ‘ClientEarth y PAN Europe/AESA’ (T-214/11, EU:T:2013:483).

2) Anular la decisión de la Autoridad Europea de Seguridad Alimentaria (AESA) de 12 de diciembre de 2011.

⁴ Véase el apartado nº 15 de la sentencia “PAN Europe”.

⁵ Reglamento (CE) del Parlamento Europeo y del Consejo, de 18 de diciembre de 2000, relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales por las instituciones y los organismos comunitarios y a la libre circulación de estos datos (DO L 8 de 12.1.2001, p. 1).

⁶ Véase también el apartado nº 15 de la sentencia “PAN Europe”.

3) La Autoridad Europea de Seguridad Alimentaria (AESA) cargará con sus propias costas y con las de ClientEarth y de Pesticide Action Network Europe (PAN Europe) en el procedimiento de casación y en el de primera instancia.

4) La Comisión Europea cargará con sus propias costas en el procedimiento de casación y en el de primera instancia.

5) El Supervisor Europeo de Protección de Datos (SEPD) cargará con sus propias costas en el procedimiento de casación.»

IV Comentarios y conclusión

Resumiendo también los motivos que tuvo en cuenta el Tribunal de Justicia para dictar la sentencia que nos interesa, subrayaremos que éste confirmó que, cuando una solicitud pretende obtener el acceso a datos personales en el sentido del artículo 2(a) del citado Reglamento nº 45/2001, “las disposiciones de éste, en especial su artículo 8, letra b), son íntegramente aplicables”⁷⁸. En este contexto, a tenor del artículo 8(b) del mismo Reglamento, *los datos personales sólo se transmitirán en principio si el destinatario demuestra la necesidad de que se le transmitan los datos y no existen motivos para suponer que ello pudiera perjudicar los intereses legítimos del interesado*. De los propios términos de esa disposición resulta, “como el Tribunal General juzgó válidamente en el apartado 83 de la sentencia recurrida, que somete la transmisión de datos personales a la concurrencia de dos condiciones acumulativas”⁹. Además, el Tribunal de Justicia declaró que, en principio, corresponde en primer lugar a quien solicita la transmisión demostrar su necesidad. Si aporta esa prueba, incumbe entonces a la institución interesada verificar si no hay ningún motivo para suponer que esa transmisión podría perjudicar los intereses legítimos de la persona interesada. En defecto de un motivo de esa clase, debe accederse a la transmisión solicitada, mientras que en caso contrario la institución interesada ha de ponderar los diferentes intereses contrapuestos para pronunciarse sobre la solicitud de acceso¹⁰.

De todos modos, tras referirse a que “...el Tribunal General comenzó fundadamente por examinar si los argumentos aducidos por [las] partes demostraban la necesidad de la transmisión de la información discutida...”¹¹, el

⁷ Véanse los siguientes fundamentos jurídicos: 63 de la sentencia “Comisión/Bavarian Lager”, asunto C 28/08 P, EU:C:2010:378; y 101 de la sentencia “Strack/Comisión”, asunto C 127/13 P, EU:C:2014:2250.

⁸ Véase el apartado nº 44 de la sentencia “PAN Europe”.

⁹ *Ibidem*, apartado nº 46.

¹⁰ *Ibidem*, apartado nº 47 (véase también la jurisprudencia citada).

¹¹ Véase el apartado nº 48 de la sentencia “PAN Europe”.

Tribunal de Justicia, confirmó su jurisprudencia en el sentido de que no cabe atribuir en general una preeminencia automática al objetivo de transparencia frente al derecho a la protección de los datos de carácter personal¹²:

«52 Por tanto, el Tribunal General apreció válidamente en el apartado 78 de la sentencia recurrida que las recurrentes no habían demostrado con ese primer argumento la necesidad de divulgar la información discutida».

El Tribunal de Justicia no eludió referirse al argumento, reproducido en el apartado 79 de la *sentencia recurrida*, que “... se apoyaba en la existencia de *un ambiente de desconfianza hacia la AESA, acusada a menudo de parcialidad a causa de su recurso a expertos con intereses personales derivados de sus vínculos con los medios empresariales*¹³, y en la necesidad de garantizar la transparencia del proceso decisorio de esa autoridad”¹⁴. Y, en efecto, la transparencia del proceso seguido por una autoridad pública para adoptar un acto como el que originó el litigio contribuye a conferir a esa autoridad *una mayor legitimidad a los ojos de los destinatarios de ese acto y a elevar la confianza de éstos en esa autoridad*, así como a reforzar la responsabilidad de ésta frente a los ciudadanos en un sistema democrático. Por otro lado, el Tribunal de Justicia puso de relieve que el argumento de la (falta) de transferencia, lejos de limitarse a consideraciones abstractas y generales, estaba apoyado, como expone el apartado 79 de la *sentencia recurrida*, por un estudio que ponía de manifiesto los vínculos que ligaban a la mayoría de los expertos miembros de un grupo de trabajo de la AESA con grupos de presión empresariales.

Con esta lógica, el Tribunal de Justicia estimó que debía anular la sentencia recurrida, teniendo en cuenta *inter alia*:

- que, aunque era verdad que *ClientEarth* y *PAN Europe* fueron informadas, según indica el apartado 80 de la *sentencia recurrida*, del nombre, de la biografía y de las declaraciones de intereses de los expertos que formularon observaciones sobre el proyecto de orientación, no dejaba de ser cierto que *la obtención de la información discutida se manifestaba necesaria para comprobar en concreto la imparcialidad de cada uno de los expertos en el cumplimiento de su función científica al servicio de la AESA*;
- que de ello se deducía que, en el apartado 80 de la *sentencia recurrida*, el Tribunal General *estimó erróneamente* que el argumento de *ClientEarth* y de *PAN Europe*, reproducido en el apartado 79 de esa sentencia, no era suficiente para demostrar la necesidad de la transmisión de la información discutida; y

¹² Véase el apartado nº 85 de la sentencia “Volker und Markus Schecke y Eifert, asuntos acumulados C 92/09 y C 93/09, EU:C:2010:662.

¹³ La cursiva es nuestra.

¹⁴ Véase el apartado nº 53 de la sentencia “PAN Europe”.

- que “objetar, como hizo el Tribunal General en ese mismo apartado 80 de la sentencia recurrida, que ClientEarth y PAN Europe no habían refutado la independencia de ninguno de los expertos afectados, *equivale a aplicar erróneamente la condición de necesidad de la transmisión, enunciada en el artículo 8, letra b), del Reglamento nº 45/2001*¹⁵¹⁶.”

Publicado en: *BoDiAlCo*, nº 14 (2015) 13-19.

¹⁵ La cursiva es nuestra.

¹⁶ Véase el apartado nº 60 de la sentencia “PAN Europe”, en el que se concluye que “...esa refutación presupone en gran medida que ClientEarth y PAN Europe conocieran previamente la identidad del experto autor de cada observación emitida”.