Recopilación de la Jurisprudencia

CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL
PEDRO CRUZ VILLALÓN
presentadas el 14 de abril de 2015 [1]

Asunto C-615/13 P

ClientEarth,
Pesticide Action Network Europe
contra

European Food Safe Authority

«Casación — Acceso a documentos de las instituciones — Reglamento nº 1049/2001 y Reglamento nº 45/2001 — Documentos referidos a la elaboración de una guía sobre la documentación científica a adjuntar a las solicitudes de autorización para la comercialización de productos fitosanitarios y de sustancias activas contenidas en dichos productos — Denegación parcial de acceso — Excepción relativa a la protección de la vida privada y de la integridad del individuo — Concepto de "datos de carácter personal" — Condiciones de transmisión de datos de carácter personal — Demostración de la "necesidad" de la transmisión»

1. El presente asunto ofrece al Tribunal de Justicia la posibilidad de pronunciarse sobre una cuestión relativamente próxima a un problema que viene siendo recurrente en su jurisprudencia, cual es el de la articulación entre el régimen general o común de acceso a los documentos de las instituciones establecido por el Reglamento (CE) nº 1049/2001, [2] y los regímenes particulares o especiales previstos en otras disposiciones normativas de la Unión. [3] En este caso no se trata, sin embargo, exactamente, de armonizar las previsiones del Reglamento nº 1049/2001 con las de un Reglamento que discipline el acceso a documentos insertos en determinados procedimientos, [4] sino, de forma si se quiere algo más general, de conjugar el régimen de acceso regulado en aquel Reglamento con la normativa sobre el tratamiento de datos personales contenida en el Reglamento (CE) nº 45/2001. [5]

1 — Lengua original: español.

2 — Reglamento 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, p. 43). En lo sucesivo, «Reglamento nº 1408/2001».

3 — Así, por ejemplo, en procedimientos de control de ayudas de Estado [Comisión/Technische Glaswerke Ilmenau (C-139/07 P, EU:C:2010:376)] en procedimientos por incumplimiento [LPN y Finlandia/Comisión (C-514/11 P y C-605/11 P, EU:C:2013:738)] o en procedimientos judiciales [Suecia y otros/API y Comisión (C-514/07 P, C-528/07 P y C-532/07 P, EU:C:2010:541)].

4 — Típicamente en el ámbito del Derecho de la competencia, tanto en relación con operaciones de concentración [Comisión/Éditions Odile Jacob (C-404/10 P, EU:C:2012:393)], como en procedimientos sobre concertaciones [Comisión/EnBW (C-365/12 P, EU:C:2014:112)]. Al respecto puede verse Lenaerts, K.: «The Interplay between Regulation nº 1049/2001 on Access to Documents and the Specific EU Regulations in the Field of Competition Law», en *Mundi et Europae civis, Liber Amicorum Jacques Steenbergen*, Larcier, Bruselas, 2014, pp. 483 a 492.

5 — Reglamento 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, p. 1). En lo sucesivo, «Reglamento nº 45/2001»

2. En particular, se plantea por vez primera la ocasión de que el Tribunal de Justicia se pronuncie sobre la exigencia de que «el destinatario *demuestre la necesidad* [6] de que se le transmitan los datos» personales en el sentido del artículo 8, letra b), del Reglamento nº 45/2001, en un supuesto en el que tales datos, reclamados con invocación del Reglamento nº 1049/2001, se refieren a la autoría de unos informes profesionales elaborados para una institución.

I. **Marco normativo**

A. *Reglamento nº 45/2001*

3. La letra a) del artículo 2 del Reglamento nº 45/2001 define el concepto de «datos personales» como «toda información sobre una persona física identificada o identificable», disponiendo que «se considerará identificable toda persona cuya identidad pueda determinarse, directa o indirectamente, en particular mediante un número de identificación o uno o varios elementos específicos, característicos de su identidad física, fisiológica, psíquica, económica, cultural o social».

4. El artículo 8 del mismo Reglamento, titulado «Transmisión de datos personales a destinatarios, distintos de las instituciones y los organismos comunitarios, sujetos a la Directiva 95/46/CE», dispone lo siguiente:

«Sin perjuicio de lo dispuesto en los artículos 4, 5, 6 y 10, los datos personales sólo se transmitirán a destinatarios sujetos al Derecho nacional adoptado para la aplicación de la Directiva 95/46/CE, cuando:

a) el destinatario demuestre que los datos son necesarios para el cumplimiento de una misión de interés público o son inherentes al ejercicio del poder público, o

b) el destinatario demuestre la necesidad de que se le transmitan los datos y no existan motivos para suponer que ello pudiera perjudicar los intereses legítimos del interesado.»

B. *Reglamento nº 1049/2001*

5. De conformidad con el artículo 2, apartado 1, del Reglamento nº 1049/2001, «[t]odo ciudadano de la Unión, así como toda persona física o jurídica que resida o tenga su domicilio social en un Estado miembro, tiene derecho a acceder a los documentos de las instituciones, con arreglo a los principios, condiciones y límites que se definen en el presente Reglamento.»

6. Bajo el título «Excepciones», el artículo 4 del mismo Reglamento prevé, en su apartado 1, que «[l]as instituciones denegarán el acceso a un documento cuya divulgación suponga un perjuicio para la protección de: […] b) la intimidad y la integridad de la persona, en particular de conformidad con la legislación comunitaria sobre protección de los datos personales».

7. De acuerdo con el apartado 3, del mismo artículo 4:

«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.

6 — Cursiva añadida.

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».

II. **Antecedentes**

8. El 25 de septiembre de 2009, la Autoridad Europea de Seguridad Alimentaria (en adelante, por sus siglas en inglés, «EFSA») solicitó a una de sus unidades la elaboración de una guía para la preparación de las demandas a las que se refiere el artículo 8, apartado 5, del Reglamento (CE) nº 1107/2009.[7] La unidad en cuestión formó un grupo de trabajo que finalmente presentó un proyecto de guía a dos organismos de la EFSA, algunos de cuyos miembros eran expertos científicos externos: Por un lado, el grupo científico especializado en productos fitosanitarios y sus residuos (en adelante, «PFR»). Por otro, el Comité Director sobre Pesticidas (en lo que sigue, «CDP»).

9. Estos expertos fueron invitados a presentar observaciones al proyecto de guía. A la vista de las observaciones presentadas, el grupo de trabajo incorporó algunas modificaciones al proyecto, que fue sometido a consulta pública entre el 23 de julio y el 15 de octubre de 2010, presentando observaciones numerosas personas, entre ellas Pesticide Action Network Europe (en adelante, «PAN Europe»), una organización medioambiental.

10. El 10 de noviembre de 2010, PAN Europe y ClientEarth —otra organización para la protección del medio ambiente— presentaron conjuntamente a EFSA una solicitud de acceso a documentos en virtud del Reglamento nº 1049/2001 y del Reglamento nº 1367/2006.[8] La solicitud se refería a numerosos documentos relativos a la preparación del proyecto de guía, incluyendo las observaciones de los expertos externos integrados en el PFR y en el CDP, así como el nombre del autor de cada una de ellas.

11. La EFSA, por carta de 1 de diciembre de 2010, dio acceso a una parte de la documentación solicitada. Al amparo de la excepción prevista en el artículo 4, apartado 3, párrafo segundo, del Reglamento nº 1049/2001 (protección del proceso decisional de las instituciones), se denegó el acceso a dos grupos de documentos: de un lado, distintas versiones de trabajo del proyecto de guía y, de otro, las observaciones de los expertos del PFR y del CDP.

12. La denegación fue confirmada por decisión de la EFSA de 10 de febrero de 2011.

13. La guía se adoptó y publicó oficialmente el 28 de febrero de 2011.

14. El 11 de abril de 2011 los recurrentes interpusieron recurso de anulación ante el Tribunal General contra la decisión confirmatoria de 10 de febrero de 2011.

15. La EFSA adoptó el 12 de diciembre de 2011 una nueva decisión, comunicando a los recurrentes que había decidido «retirar», «anular» y «reemplazar» la decisión confirmatoria de 10 de febrero de 2011. En virtud de la nueva decisión, la EFSA concedió el acceso a todos los documentos interesados en la demanda inicial, con excepción de algunos cuya existencia no había podido constatar.

7 — Reglamento 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). De acuerdo con dicho precepto, el demandante de una 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 [EFSA], 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, y que haya sido publicada en los diez años anteriores a la fecha en que se presente el expediente.»

8 — Reglamento (CE) nº 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 L 264, p. 13).

16. Por lo que hace a las observaciones de los expertos externos, la EFSA ocultó sus nombres, amparándose en la excepción prevista en el artículo 4, apartado 1, letra b), del Reglamento nº 1049/2001 (intimidad e integridad de la persona) y en la normativa de la Unión sobre protección de datos personales. La EFSA señalaba que la divulgación del nombre de los expertos debía considerarse una transferencia de datos de carácter personal en el sentido del artículo 8 del Reglamento nº 45/2001, sin que se cumplieran las condiciones exigidas por dicho precepto para permitir su transmisión.

17. Los recurrentes solicitaron al Tribunal General que les fuera permitido adaptar su demanda al contenido de la nueva decisión de la EFSA de 12 de diciembre de 2011, considerándose en lo sucesivo que el objeto de la demanda era la anulación de esta última decisión.

18. La demanda presentada ante el Tribunal General se articulaba en tres motivos: (A) Inaplicabilidad del artículo 4, apartado 1, letra b), del Reglamento nº 1049/2001, así como del Reglamento nº 45/2001; (B) Existencia de razones de interés público que justifican la difusión de los nombres de los expertos, de acuerdo con el artículo 8, letras a) y b), del Reglamento nº 45/2001; (C) Infracción del deber de motivación.

III. **La sentencia del Tribunal General**

19. La demanda fue desestimada por sentencia del Tribunal General de 13 de septiembre de 2013 (en lo sucesivo, «sentencia impugnada»). [9]

20. En relación con el primer motivo, el Tribunal General ha entendido que el nombre de los expertos constituía un dato de carácter personal en el sentido del Reglamento nº 45/2001, a pesar de que la EFSA hubiera divulgado previamente el nombre, la biografía y la declaración de intereses de los expertos externos, siendo irrelevante que la EFSA no hubiera acreditado la negativa de los expertos a la divulgación de su identidad.

21. Respecto del segundo motivo, el Tribunal General ha descartado que los recurrentes hubieran acreditado la concurrencia de un interés público superior, pues conocían los nombres de los expertos y no han cuestionado su independencia, entendiendo, además, que no habían justificado la necesidad de la divulgación.

22. En cuanto a la falta de motivación, entiende el Tribunal General que era suficiente con que la EFSA hubiera puesto de manifiesto que los recurrentes no habían justificado la necesidad de que se transfirieran los datos de carácter personal interesados.

IV. **El recurso de casación**

23. ClientEarth y PAN Europe invocan tres motivos casacionales:

24. (A) Aplicación errónea de la noción de «datos de carácter personal» en el sentido del artículo 2 del Reglamento nº 45/2001. (B) Aplicación errónea del artículo 4, apartado 1, letra b), del Reglamento nº 1049/2001, y del artículo 8, letra b), del Reglamento nº 45/2001, por no haber ponderado el conjunto de los intereses protegidos. (C) Infracción del artículo 5 TUE, por haberse impuesto a los recurrentes una carga de la prueba desproporcionada en relación con la obligación de demostrar la necesidad del acceso a la información litigiosa, sin ponderarla adecuadamente con la importancia de los intereses legítimos dignos de protección.

9 — ClientEarth y PAN Europe/EFSA (T-214/11, EU:T:2013:483).

V. **El procedimiento ante el Tribunal de Justicia**

A. *Primer motivo casacional*

25. ClientEarth y PAN Europe sostienen, contra el parecer del Tribunal General, que los datos objeto de discusión no constituyen datos de carácter personal en el sentido del Reglamento nº 45/2001, destacando que se trata de datos de carácter profesional que figuran separadamente en el sitio de Internet de la propia EFSA.

26. La EFSA y la Comisión, apoyadas por el Controlador Europeo de la Protección de Datos (en adelante, «CEPD»), defienden una concepción amplia de la noción de «datos de carácter personal», que comprendería mucho más que las indicaciones que, como el nombre o el número de identidad nacional, identifican directamente a una persona. A su juicio, por otro lado, un dato de carácter personal como puede ser el nombre no pierde ese carácter por aparecer asociado a otro elemento, como puede ser, en el caso, una observación.

27. El CEPD sostiene además que los dos elementos de la información litigiosa constituyen datos de carácter personal. Por un lado, el nombre del experto y, por otro, la opinión por él emitida, que está relacionada con sus actividades y con su comportamiento en calidad de científico independiente y que le haría identificable por quien disponga de otras informaciones pertinentes para llevar a cabo la combinación adecuada.

28. Tanto la EFSA como la Comisión y el CEPD sostienen que es indiferente el hecho de que sea pública la identidad de los expertos y que la EFSA haya hecho públicas sus observaciones bajo la cobertura del anonimato. También lo sería, a su juicio, la circunstancia de que los datos personales concernidos estén vinculados a actividades referidas al ámbito profesional, pues no por ello dejarían de estar protegidos en tanto que datos de carácter personal.

29. Estas partes, en fin, alegan que la interpretación restrictiva del respeto a la vida privada defendida por los recurrentes no se compadece con los términos del Reglamento nº 45/2001 y que el alcance del artículo 8 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (en adelante, «la Carta») es más amplio que el del artículo 7 de la Carta, cubriendo toda información relativa a una persona física, incluso la vinculada a su actividad profesional. A este respecto el CEPD insiste en las diferencias que, pese a eventuales coincidencias, median entre los conceptos de vida privada y de datos de carácter personal, en tanto que la EFSA y la Comisión añaden que tanto la jurisprudencia del Tribunal de Justicia como la del Tribunal Europeo de Derechos Humanos admiten que los datos referidos a las actividades profesionales pueden comprenderse en el concepto de vida privada.

B. *Segundo motivo casacional*

30. Los recurrentes critican en este punto las razones por las que el Tribunal General ha rechazado su segundo motivo impugnatorio al concluir que no habían acreditado la concurrencia de un interés público superior. Para ClientEarth y PAN Europe, ni el Tribunal General ni la EFSA han ponderado el conjunto de los intereses protegidos por el artículo 4, apartado 1, letra b), del Reglamento nº 1049/2001 y por el artículo 8, letra b), del Reglamento nº 45/2001, es decir, el derecho a la transparencia, por un lado, y el derecho a la protección de la vida privada, por otro.

31. La EFSA y la Comisión, apoyadas también por el CEDP, sostienen que cuando una demanda basada en el Reglamento nº 1049/2001 pretende el acceso a documentos que contienen datos de carácter personal son íntegramente aplicables las disposiciones del Reglamento nº 45/2001, incluidos sus artículos 8 y 18, sin que sea necesario examinar las restantes condiciones previstas en el artículo 4, apartado 1, letra b), del Reglamento nº 1049/2001. Los recurrentes estaban, pues, obligados

a demostrar la concurrencia de un interés público superior que justificara la transmisión de los datos de carácter personal solicitados, lo que habría permitido a la EFSA ponderar los diferentes intereses implicados. Sin embargo, ClientEarth y PAN Europe demoraron esa justificación hasta el momento en el que ya se había iniciado el procedimiento judicial, por lo que la EFSA no pudo realizar ponderación alguna en el momento de pronunciarse sobre la demanda de acceso a los documentos.

C. *Tercer motivo casacional*

32. ClientEarth y PAN Europe sostienen que el Tribunal General ha infringido el principio de proporcionalidad al rechazar en el modo en que lo ha hecho los argumentos invocados por los recurrentes para demostrar la necesidad del acceso a la información solicitada.

33. En este sentido, alegan que, dado que, por un lado, el interés que el Tribunal General quería preservar era, en realidad, inexistente, toda vez que los nombres de los expertos concernidos eran accesibles al público, y, por otro lado, habían demostrado la necesidad de la transmisión de los datos solicitados, les bastaba con acreditar la existencia de un fundamento legítimo previsto por la ley, según dispone el artículo 8, apartado 2, de la Carta, lo que habrían hecho al invocar el principio de transparencia.

34. La EFSA, por su lado, se pregunta por la admisibilidad de este tercer motivo, ya que, en su opinión, no se precisan suficientemente los elementos críticos de la sentencia impugnada y los recurrentes se limitan a reproducir los argumentos ya expuestos en primera instancia. En cuanto al fondo, coincide con la Comisión en señalar la carencia manifiesta de fundamento de la queja de los recurrentes, ya que el Tribunal General se habría limitado a exigir, de acuerdo con el Reglamento nº 45/2001 y con la jurisprudencia, que se demostrara la concurrencia de un interés legítimo a obtener la información litigiosa. Exigencia que no sería desproporcionada y que garantizaría plenamente el equilibrio necesario entre los intereses y derechos fundamentales concernidos.

VI. **Apreciación**

A. *Primer motivo casacional*

35. Con su primer motivo impugnatorio los recurrentes defienden que los datos litigiosos no constituyen datos de carácter personal en el sentido del Reglamento nº 45/2001. A mi juicio, parece claro, sin embargo, de acuerdo con la jurisprudencia del Tribunal de Justicia sobre el particular, que se trata de datos de esa naturaleza.

36. En la sentencia Comisión/Bavarian Lager,[10] se concluyó que el listado de los participantes en una reunión celebrada en el marco de un procedimiento por incumplimiento contenía datos de carácter personal.[11] En el presente asunto no se interesa únicamente el nombre de los expertos, sino que se solicitan también las observaciones que ha presentado cada uno de ellos en relación con un proyecto.

37. De acuerdo con el artículo 2, letra a), del Reglamento nº 45/2001, se entenderá por «datos personales» «toda información sobre una persona física identificada o identificable». En el presente caso, por un lado, las personas implicadas serían identificadas tan pronto como se diera a conocer su nombre y, por otro lado, sobre ellas se facilitaría, además, una determinada información, a saber: las concretas observaciones que han presentado en un supuesto de ejercicio de su actividad profesional.

10 — Asunto C-28/08 P, EU:C:2010:378.

11 — Ibidem, apartado 70.

Concurren, por tanto, claramente, los elementos definidores del concepto «datos personales», pues las observaciones presentadas por los expertos constituyen una «información sobre una persona física identificada». Si se prefiere, una información sobre cada uno de dichos expertos, perfectamente identificados por sus nombres.

38. Ciertamente, los nombres de los expertos figuran en el sitio de Internet de la EFSA. Ahora bien, lo que solicitan los recurrentes no es el nombre de todos los expertos de la EFSA, sino sólo los de aquéllos que han presentado observaciones. Interesan, además, acceso a estas observaciones; pero no anonimizadas, sino con identificación de su autor. En definitiva, los nombres de los expertos son públicos y también lo son las observaciones presentadas, pero lo que se pide es el «cruce» de ambos datos, de lo que resulta una «información» nueva «sobre una persona física identificada» [artículo 2, letra a), del Reglamento nº 45/2001]. Parece claro, por tanto, que se solicitan «datos personales» en el sentido de este Reglamento.

39. En consecuencia, considero que procede la desestimación del primer motivo casacional.

B. *Segundo motivo casacional*

40. Con el segundo motivo casacional se discute que las condiciones exigidas por el artículo 8, letra b), del Reglamento nº 45/2001 para la transmisión de datos personales —a saber, la necesidad de la transmisión de los mismos y la inexistencia de motivos para suponer que la transmisión pueda perjudicar los intereses legítimos del interesado—, deban concurrir de manera cumulativa. A juicio de los recurrentes, con este planteamiento el Tribunal General no habría ponderado debidamente el derecho a la protección de la vida privada [artículo 4, apartado 1, letra b), del Reglamento nº 1049/2001], por un lado, y el derecho a la transparencia [artículo 8, letra b), del Reglamento nº 45/2001], por otro.

41. **C**onviene recordar que de acuerdo con el artículo 8, letra b), del Reglamento nº 45/2001, los datos personales sólo se transmitirán cuando «el destinatario demuestre la necesidad de que se transmitan los datos y no existan motivos para suponer que ello pudiera perjudicar los intereses legítimos del interesado».

42. El Tribunal General ha entendido en el apartado 83 de la sentencia impugnada que se trata de dos condiciones cumulativas y que al no haber cumplido los recurrentes con la primera de ellas, es decir, al no haber demostrado la necesidad de la transmisión de los datos solicitados, no era necesario abordar la segunda, esto es, determinar si existían motivos para suponer que la transmisión pudiera perjudicar los intereses legítimos de las personas concernidas. Para el Tribunal General, en efecto, según puede leerse en el apartado 64 de la sentencia impugnada, cuando el destinatario no ofrece una justificación expresa y legítima, ni un argumento convincente que demuestre la necesidad de la transmisión, la institución requerida no puede ponderar los intereses de las partes ni verificar si se cumple la segunda de las condiciones establecidas en el artículo 8, letra b), del Reglamento nº 45/2001, pudiendo entonces denegar la solicitud de acceso.

43. A mi juicio, es claro que cada una de las condiciones mencionadas en el artículo 8, letra b), del Reglamento nº 45/2001 se dirige a dos sujetos diferentes. La primera de ellas, obviamente, al «destinatario» de la información, es decir, a quien la solicita. La segunda, en cambio, a la institución que tiene en su poder la información solicitada, pues, a diferencia de la primera, ésta no se dirige expresamente al destinatario, sino que la utilización del impersonal «no existan» remite necesariamente a quien ha de pronunciarse sobre la solicitud, es decir, a la institución a la que se pide la divulgación de la información o, en su caso al Tribunal que conozca del recurso interpuesto contra la denegación de la solicitud. Sólo al destinatario corresponde, por tanto, demostrar la «necesidad» de

la transmisión, según se desprende con claridad del tenor del precepto. Y sólo a la institución compete verificar que «no existan motivos para suponer que ello pudiera perjudicar los intereses legítimos del interesado», siendo así que tales «motivos» pueden concurrir con entera independencia de que se haya demostrado la «necesidad» de que los datos se transmitan a quien los interesa.

44. De lo anterior se desprende que, tratándose de condiciones referidas a objetos diferentes: la necesidad, por un lado, de la transmisión —con entera abstracción de los perjuicios que con ella puedan irrogarse a los intereses de las personas concernidas— y la existencia, por otro lado, de la posibilidad de tales perjuicios —también considerados con abstracción de aquella necesidad—, su cumplimiento sólo puede ser cumulativo, según ha entendido con acierto el Tribunal General, por lo que no había lugar a examinar la segunda de las condiciones.

45. Entiendo, por tanto, que este segundo motivo debe ser también desestimado.

C. *Tercer motivo casacional*

46. Con el tercer motivo casacional se sostiene que la invocación del principio de transparencia era suficiente para justificar la necesidad de que se les transmitieran los datos solicitados. Dicha invocación, realizada en el contexto de una referencia a un cierto clima de desconfianza respecto de la EFSA, sería bastante, en el parecer de los recurrentes, para justificar la divulgación de la información solicitada. A su juicio, el Tribunal General habría exigido en términos desproporcionados la justificación de aquella necesidad.

47. En orden al examen del tercer motivo casacional conviene hacer una advertencia previa. Como se hace constar en el apartado 72 de la sentencia impugnada, la denegación de acceso se fundamentó en un primer momento en la excepción de la protección de los procesos decisionales (artículo 4, apartado 3, párrafo segundo, del Reglamento nº 1049/2001), mientras que sólo en la Decisión de 12 de diciembre de 2011, adoptada después de haberse presentado la demanda ante el Tribunal General, la EFSA invocó, por vez primera, la excepción referida a la protección de los datos personales [artículo 4, apartado 1, letra b), del Reglamento nº 1049/2001, y artículo 8 del Reglamento nº 45/2001]. Esta modificación de los términos del debate impide reprochar a los recurrentes, como hacen la EFSA y la Comisión, el hecho de no haber justificado en la fase precontenciosa la necesidad de que se les transmitieran los datos personales interesados, es decir, de no haber razonado ya en esa fase en los términos del artículo 8, letra b), del Reglamento nº 45/2001.

48. Es claro, a mi juicio, que los recurrentes sólo podían referirse durante la fase precontenciosa a la excepción entonces invocada por la EFSA, esto es, a la prevista en el artículo 4, apartado 3, párrafo segundo, del Reglamento nº 1049/2001, referida a la protección de los procesos decisionales. La excepción finalmente opuesta por la EFSA en su Decisión de 12 de diciembre de 2011 únicamente pudo ser objeto de debate en el curso mismo del procedimiento ante el Tribunal General, como efectivamente lo fue, según se hace constar en el apartado 73 de la sentencia impugnada, donde se señala que durante el acto de la vista pública tanto la EFSA como la Comisión convinieron en que el Tribunal General podía examinar ese concreto motivo impugnatorio. Nada ha de impedir, por tanto, que la cuestión sea también objeto de debate en esta instancia.[12]

12 — No sin cierta contradicción, sin embargo, el Tribunal General había afirmado en el apartado 68 de la sentencia impugnada que los recurrentes no habían ofrecido antes de la adopción de la decisión de 12 de diciembre de 2011 ninguna justificación tendente a demostrar la necesidad de la transmisión de los datos personales concernidos, por lo que la EFSA no estaba en condiciones de ponderar los diferentes intereses de las partes ni comprobar si existían razones que pudieran perjudicar los intereses legítimos de las personas concernidas, de manera que no podía motivar a ese respecto la decisión impugnada. Ello no obstante, el Tribunal General terminará examinando, bien que para descartarla, la existencia de una justificación por parte de los recurrentes.

49. Por lo que hace ya al concepto de «necesidad de la transmisión de los datos» se impone, a mi juicio, partir del principio de que para su interpretación ha de tenerse en cuenta la virtualidad del Reglamento nº 1049/2001, toda vez que los recurrentes han actuado en el ejercicio del derecho de acceso a los documentos de las instituciones, cuyos «principios, condiciones y límites […] se definen en [dicho] Reglamento», según dispone el artículo 2, apartado 1, del propio Reglamento nº 1049/2001.

50. También en el caso del Reglamento nº 45/2001 se impone, por tanto, articular su régimen específico de acceso a documentos con el régimen general establecido por el Reglamento nº 1049/2001, tal y como ha hecho el Tribunal de Justicia en aquellos ámbitos en los que el legislador de la Unión ha establecido normativas particulares de acceso, como pueden ser en el ámbito de la competencia [13] o en relación con los procesos judiciales [14] o con los procedimientos por incumplimiento. [15]

51. En el caso del Reglamento nº 45/2001 la necesidad de esa articulación no resulta únicamente de la «exigencia de sistema» que, con carácter general, viene impuesta por la concurrencia de normativas de acceso diferentes aplicables sobre un mismo documento. No se trata únicamente de que, siendo eventualmente aplicables varios regímenes de acceso, sea necesario alcanzar una interpretación integrada y sistemática de todos ellos con el fin de lograr una solución satisfactoria para los intereses protegidos por cada uno de tales regímenes. A diferencia de lo que sucede con otras disposiciones reguladoras del acceso a documentos, esa interpretación integradora y sistemática es exigida expresamente por el propio Reglamento nº 1049/2001, en cuyo artículo 4, apartado 1, letra b), se prescribe que «[l]las instituciones denegarán el acceso a un documento cuya divulgación suponga un perjuicio para la protección de: […] b) la intimidad y la integridad de la persona, en particular de conformidad con la legislación comunitaria sobre protección». De esta declaración el Tribunal de Justicia ha deducido que, «cuando una solicitud para la obtención de documentos que contienen datos personales se basa en el Reglamento nº 1049/2001, el Reglamento nº 45/2001 es aplicable en su totalidad, incluidos sus artículos 8 y 18», [16] de manera que una «interpretación particular y limitativa […] [del] artículo 4, apartado 1, letra b), del Reglamento nº 1049/2001 no responde al equilibrio que el legislador de la Unión quería establecer entre los dos Reglamentos de que se trata.» [17]

52. Es este llamamiento que el Tribunal de Justicia hace al «equilibrio» entre los objetivos de ambos Reglamentos el que me parece digno de ser subrayado en esta ocasión y a los efectos de la problemática que el presente asunto suscita.

53. Ciertamente, considero que el espíritu de «equilibrio» al que se ha referido el Tribunal de Justicia se traduce en la prohibición excluir «de entrada», como sucedía en el asunto Comisión/Bavarian Lager, [18] la aplicación del artículo 8, letra b), del Reglamento nº 45/2001. Cosa totalmente diferente es que las categorías de este Reglamento hayan de aplicarse sin matices en el contexto de cualquier solicitud de acceso a documentos de las instituciones, es decir, sin prestar la debida atención al carácter de la información que concretamente se solicita.

13 — Comisión/Éditions Odile Jacob (C-404/10 P, EU:C:2012:393), Comisión/EnBW (C-365/12 P, EU:C:2014:112).

14 — Suecia/API y Comisión (C-514/07 P, C-528/07 P y C-532/07 P, EU:C:2010:541).

15 — LPN y Finlandia/Comisión (C-514/11 P y C-605/11 P, EU:C:2013:738).

16 — Comisión/Bavarian Lager (C-28/08 P, EU:C:2010:378), apartado 63.

17 — Comisión/Bavarian Lager (C-28/08 P, EU:C:2010:378), apartado 65.

18 — Comisión/Bavarian Lager (C-28/08 P, EU:C:2010:378), apartado 64.

54. En mi opinión, es claro que la «necesidad» a la que se refiere el Reglamento nº 45/2001 no puede entenderse con el mismo rigor y alcance cuando se solicita el acceso a documentos que contienen datos totalmente desprovistos de interés público, que cuando la solicitud se refiere, como es el caso en el presente asunto, a información de claro interés público y relativa a la actividad profesional de una persona. Actividad que, siendo también «personal», como ha entendido el Tribunal de Justicia en el asunto Comisión/Bavarian Lager,[19] lo es con menor alcance que la referida a una conducta ajena a la profesión de la persona concernida.

55. El concepto de «necesidad» debe ser, pues, sometido a cierto grado de flexibilización cuando los datos personales no son, por así decir, el objeto directo de la solicitud de información, sino que ésta se refiere a documentos de carácter público que de manera colateral conllevan información referida a particulares y, en cuanto tales, contienen «datos personales».[20] Ciertamente, se trata de datos que son «personales» en la medida en que contienen «información sobre una persona física identificada» [artículo 2, letra a), del Reglamento nº 45/2001)], pero se trata *prima facie* de «información profesional» y, por tanto, menos sensible que la referida al ámbito de la intimidad o a la vida estrictamente privada.

56. En otras palabras, una «interpretación equilibrada» de ambos Reglamentos llevaría a entender que el enjuiciamiento de la «necesidad» debe inevitablemente hacer la distinción entre aquellos supuestos en los que se solicitan datos personales que *prima facie* no tienen relación alguna con un proceso de decisión pública y aquellos otros en los que se requieren datos vinculados en alguna medida a una actuación del poder público.

57. Los recurrentes consideran que la invocación del principio de transparencia era suficiente para justificar la necesidad de que se les transmitieran los datos solicitados. Dicha invocación se ha hecho en el contexto de una referencia a un cierto clima de desconfianza respecto de la EFSA, que vendría siendo objeto de ciertas sospechas de parcialidad y de integrar sus órganos con miembros en los que concurrirían determinados intereses personales. En concreto, y según se constata en el apartado 79 de la sentencia impugnada, un estudio de PAN Europe habría puesto de relieve que 8 de los 13 miembros de un grupo de trabajo de EFSA estarían vinculados a lobbies industriales.

58. El Tribunal General replica a lo anterior, en el apartado 80 de la sentencia impugnada, que los recurrentes han sido informados de los nombres de los expertos concernidos y han tenido acceso a sus declaraciones de intereses. Y, en la medida en que no han cuestionado la independencia de ninguno de los expertos, entiende el Tribunal General que no era necesario analizar si las sospechas respecto de su falta de imparcialidad sería una causa justificativa del acceso interesado.

59. No comparto el parecer del Tribunal General, pues la invocación, en los términos en los que se ha hecho, de un cierto grado de desconfianza hacia la imparcialidad de la EFSA me parece suficiente para justificar la necesidad de la transmisión de los datos, especialmente si tales datos, aun siendo, en efecto, «personales», se refieren a la actividad profesional de los concernidos.

60. Exigir a los recurrentes que, más allá de la invocación del grado de desconfianza hacia la imparcialidad de la EFSA, apoyada en indicios derivados de cierta aportación documental, cuestionen, además, formal y expresamente, la independencia de algunos de los expertos, supone no sólo hacer recaer sobre ellos una carga manifiestamente desproporcionada a los fines de la justificación de la necesidad de la transmisión de los datos solicitados, sino desequilibrar la relación entre los objetivos perseguidos por ambos Reglamentos. Una exigencia de ese carácter podría tener sentido si se tratara de denunciar la validez de los estudios o de proceder contra la actuación de los expertos, pero en el contexto del supuesto de autos se trata sólo, precisamente, de recabar la información y los datos

19 — Comisión/Bavarian Lager (C-28/08 P, EU:C:2010:378), apartados 68 a 70.

20 — A este respecto comparto sustancialmente el criterio clasificatorio propuesto por la Abogado General Sharpston en sus Conclusiones de 15 de octubre de 2006 en el asunto Comisión/Bavarian Lager (C-28/08 P, EU:C:2009:624), puntos 158 a 166.

necesarios para estar en situación de valorar si, justamente, puede ponerse seriamente en cuestión la imparcialidad de la EFSA y, en consecuencia, proceder, en su caso, contra la propia Agencia o contra alguno de los expertos. Se trata sólo, en suma, de hacer posible el ejercicio del derecho a exigir la correspondiente responsabilidad a quien pueda haber incurrido en una conducta irregular. En último término, se trata, pues, del supuesto típico al que sirven el principio de transparencia y el derecho de acceso a la información.

61. En consecuencia, soy de la opinión de que en el presente caso los recurrentes justificaron de manera suficiente la «necesidad» a la que se refiere el artículo 8, letra b), del Reglamento nº 45/2001, por lo que procede la estimación del tercer motivo casacional.

62. Ello no supone, sin embargo, que hubiera lugar a la transmisión de los documentos solicitados, pues aquel precepto exige también —y, según hemos dicho, de manera cumulativa— que «no existan motivos para suponer que [la transmisión] pudiera perjudicar los intereses legítimos del interesado». Esta segunda exigencia no ha sido, sin embargo, examinada por el Tribunal general, para quien, no concurriendo la primera, era innecesario determinar si concurrían tales motivos.

63. Será, por tanto, con ocasión de un nuevo pronunciamiento cuando el Tribunal General podrá analizar la cuestión desde el punto de vista de los intereses legítimos de los interesados, es decir, de los expertos que han suscrito cada una de las observaciones solicitadas por los recurrentes y que, precisamente por tratarse de información relativa a su actividad profesional, pueden tener perfecto interés en que su autoría sea de conocimiento público.

VII. **Sobre la resolución definitiva del litigio por el Tribunal de Justicia**

64. De conformidad con el artículo 61 del Estatuto del Tribunal de Justicia, «cuando se estime el recurso de casación, el Tribunal de Justicia anulará la resolución del Tribunal General», pudiendo «resolver él mismo definitivamente el litigio, cuando su estado así lo permita.»

65. En mi opinión, no se dan las circunstancias para que el Tribunal de Justicia resuelva el litigio de manera definitiva. La razón es que, según se ha expuesto, el Tribunal General no ha sopesado la posibilidad de que concurriera en el caso la segunda de las condiciones previstas en el artículo 8, letra b), del Reglamento nº 45/2001, esto es, que la transmisión de los datos pudiera perjudicar los intereses legítimos de las personas concernidas.

VIII. **Costas**

66. De conformidad con el artículo 138, apartado 1, del Reglamento de Procedimiento, aplicable al procedimiento de casación en virtud del artículo 184, apartado 1, del mismo Reglamento, propongo al Tribunal de Justicia que la EFSA sea condenada en costas.

IX. **Conclusión**

67. En virtud de las consideraciones expuestas, propongo al Tribunal de Justicia que decida:

1) Estimar el tercer motivo del recurso.

2) Anular la sentencia del Tribunal General de 13 de septiembre de 2013, ClientEarth y PAN Europe/EFSA (T-214/11, EU:T:2013:483).

3) Devolver el asunto al Tribunal General para que se pronuncie sobre el posible perjuicio de los intereses legítimos de las personas concernidas por la transmisión de los datos personales solicitados.

4) Condenar a la EFSA en costas.