

# LA SENTENCIA «MALAGUTTI-VEZINHET»: ¿QUIÉN ES RESPONSABLE DE LA INFORMACIÓN FACILITADA POR EL SISTEMA COMUNITARIO DE ALERTA EN EL ÁMBITO DE LA SEGURIDAD DE LOS PRODUCTOS?

LUIS GONZÁLEZ VAQUÉ\*

## 1. INTRODUCCIÓN

### 1.1. DE LA TRANSPARENCIA AL *TERRORISMO INFORMATIVO*

El 10 de marzo de 2004 el Tribunal de Primera Instancia (TPI) dictó la sentencia «Malagutti-Vezinhet»<sup>1</sup>, a cuyo análisis dedicaremos la presente nota. Se trata de un fallo que merece un examen detenido porque en él se aborda un tema de indudable interés: la responsabilidad relativa a la información que se facilita en el marco de los sistemas comunitarios de alerta

---

\* Consejero, Dirección General de Mercado Interior, Comisión Europea, Bruselas (dirección electrónica: luis-gonzalez.vaque@cec.eu.int). Las opiniones expresadas en este artículo son de la exclusiva responsabilidad del autor y pueden no coincidir con las de la Institución en la que éste presta sus servicios. Se agradece a LORAINÉ HIROUX, GIULIA MALINCONICO, ELLEN MITTLER, GEERT PLAS y MARTA ROQUERO, de la Biblioteca Central de la Comisión, su colaboración en la selección y localización de las referencias bibliográficas citadas.

<sup>1</sup> Asunto T-177/02, sin publicar todavía [véase, sobre este fallo: PARDO LEAL, «Jurisprudencia del Tribunal de Primera Instancia (TPI) relativa a los sistemas comunitarios de alerta rápida», *Boletín Europeo de Derecho Alimentario*, n.º 41, 2004 (este artículo puede consultarse en la siguiente página de Internet: [http://www.vlex.com/es/ppv/doctrina/fuente\\_55](http://www.vlex.com/es/ppv/doctrina/fuente_55) ).

rápida previstos en las normativas comunitarias referentes a la seguridad de los productos.

Cabe subrayar que es un tema que ocupa y preocupa a la doctrina desde hace bastante tiempo<sup>2</sup>, puesto que la información que se difunde en virtud de los mencionados sistemas puede ser el origen de graves perjuicios para la reputación y los intereses económicos de las empresas cuyos productos son objeto de medidas preventivas (retirada del mercado, inmovilización, etc.). En el sector alimentario estos perjuicios pueden llegar incluso a ser *irreversibles*<sup>3</sup>, debido a la hipersensibilidad de los consumidores por lo que se refiere a las noticias relativas a los riesgos que puede entrañar el consumo de un determinado producto alimenticio.

## 1.2. APLICANDO EL PRINCIPIO DE PRECAUCIÓN: CÓMO INFORMAR EN CASO DE INCERTIDUMBRE CIENTÍFICA

Esta situación de posible *indefensión contra el terrorismo informativo*<sup>4</sup> puede agravarse cuando se difunden *alertas* en virtud del principio de precaución<sup>5</sup>. En efecto, este principio general del Derecho comunitario<sup>6</sup>

---

<sup>2</sup> Véase, por ejemplo, el apartado 1.1 de: BOURGES, «Precaución por principio», *portico legal*, 2004 (este artículo puede consultarse en la siguiente página de Internet: [http://www.porticolegal.com/articulos/pa\\_169.php](http://www.porticolegal.com/articulos/pa_169.php)).

<sup>3</sup> Es bien sabido que el impacto de la información sobre la supuesta peligrosidad de un producto alimenticio *resiste* los posteriores desmentidos, que pueden ser contraproducentes (véase: BOURGES, obra citada en la nota anterior, apartado 1.2).

<sup>4</sup> Véase también: BOURGES, obra citada en la nota 2, apartado 1.1.

<sup>5</sup> Salvo en el caso de citas textuales, en el presente estudio utilizaremos la expresión *principio de precaución* que nos parece más apropiada que la de *principio de cautela* [que, sin embargo, es la que casi siempre utiliza el legislador comunitario por ser la que figura en el artículo 174 CE (véase el punto 34 de las Conclusiones del Abogado General RUIZ-JARABO COLOMER presentadas el 6 de mayo de 2003 en el marco del asunto C-182/02, «Ligue pour la protection des oiseaux y otros», sin publicar todavía)].

<sup>6</sup> Como se deduce de la jurisprudencia comunitaria [véanse, por ejemplo, los siguientes fundamentos jurídicos: n.º 184 de la sentencia «Artegodan» de 26 de noviembre de 2002, asuntos acumulados T-74/00, T-76/00, T-83/00, T-84/00, T-85/00, T-132/00, T-137/00 y T-141/00, RJTJ p. II-4945; n.º 52 de la sentencia «Les Laboratoires Servier» de 28 de enero de 2003, asunto T-147/00, RJTJ p. II-85; y n.º 121 de la sentencia «Solvay Pharmaceuticals BV» de 21 de octubre de 2003, asunto T-392/02, sin publicar todavía (véanse también: CAZALA, «Food Safety and the Pre-

permite a las autoridades públicas competentes adoptar medidas preventivas proporcionadas, no discriminatorias y de carácter provisional cuando, a pesar de haberse llevado a cabo una evaluación de riesgos lo más completa posible, persiste la incertidumbre científica sobre la naturaleza y el alcance de un riesgo inaceptable<sup>7</sup>, y no cabe duda de que entre las medidas en cuestión se incluye la difusión de alertas como las previstas en el Sistema comunitario de alerta rápida para los productos alimenticios (SCAR) según lo dispuesto en los artículos 6, 7 y 8 y en el anexo de la Directiva 92/59/CEE relativa a la seguridad general de los productos<sup>8</sup>, así como los mensajes emitidos en el marco de los sistemas de intercambio rápido de información actualmente en vigor<sup>9</sup>.

cautionary Principle: the Legitimate Moderation of Community Courts», *European Law Journal*, vol. 10, n.º 5, 2004, p. 541; GIRÓN LARRUCEA, «Las competencias de la Comisión en el control de la obesidad. La discutible sentencia del TPI *Artegodan GmbH/Comisión*, de 26 de Noviembre de 2002», *Noticias de la Unión Europea*, n.º 228, 2004, p. 34; LENAERTS, «In the Union we trust: trust-enhancing principles of Community law», *Common Market Law Review*, vol. 41, n.º 2, 2004, p. 355; PEIGNÉ, «Médicaments à usage humain (anorexigènes) – Autorisations de mise sur le marché (A.M.M.)», *Les Petites affiches – La Loi*, n.º 397, 2003, p. 27; SEGURA RODA, «Principio de precaución: ¿es necesaria una (nueva) Comunicación interpretativa de la Comisión?», *Gaceta Jurídica de la UE*, n.º 229, 2004, p. 45; y VOS, «Le principe de précaution et le droit alimentaire de l'Union européenne», *Revue internationale de droit économique*, n.º 3, 2002, 237-238)].

<sup>7</sup> Véase: ROMERO MELCHOR, «La aplicación del principio de precaución en el ámbito de la seguridad de los productos: de la prevención a los riesgos del desarrollo», *Unión Europea Aranzadi*, n.º 1, 2003, p. 19 [véanse también: BELVÈZE, «Le principe de précaution et ses implications juridiques dans le domaine de la sécurité sanitaire des aliments», *Revue scientifique et technique de l'Office international des épizooties*, vol. 22, n.º 2, p. 389 (este artículo puede consultarse en la siguiente página de Internet: [http://www.oie.int/eng/publicat/rt/2202/4\\_BELVEZEfr.pdf](http://www.oie.int/eng/publicat/rt/2202/4_BELVEZEfr.pdf)); y ESTEVE PARDO, «Ciencia y Derecho ante los riesgos para la salud. Evaluación, decisión y gestión», *Documentación Administrativa*, n.º 265-266, 2003, p. 145].

<sup>8</sup> Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo, de 3 de diciembre de 2001, relativa a la seguridad general de los productos (DO n.º L 31 de 15 de enero de 2002, p. 4). Esta normativa fue derogada por la Directiva 2001/95/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 3 de diciembre de 2001, relativa a la seguridad general de los productos (DO n.º L 11 de 15 de enero de 2002, p. 4).

<sup>9</sup> Es decir, el Sistema comunitario de intercambio rápido de información RAPEX [véanse los artículos 10, 11 y 12 y el anexo II de la Directiva 2001/95/CE citada en la nota anterior (véanse también: HODGES, «A New EC Directive on the Safety of Consumer Products», *European Business Law Review*, vol. 12, n.º 11-12, 2001, 276-277; y PIRE, «La directive 2001/95/CE du Parlement européen et du Conseil du

## 2. LA SENTENCIA «MALAGUTTI-VEZINHET»

### 2.1. ANTECEDENTES: EL RECURSO

En agosto de 2001<sup>10</sup>, la empresa exportadora de frutas y hortalizas *Malagutti-Vezinhet SA*<sup>11</sup>, con domicilio social en Cavaillon (Francia), vendió a la sociedad holandesa *van den Bosch* una partida de manzanas de origen francés que habían sido tratadas con el plaguicida dicofol.

Por su parte, el 6 de septiembre de 2001, la Comisión fue informada por el punto de contacto de Islandia<sup>12</sup> en el marco del SCAR de que, el 4 de septiembre, la autoridad competente islandesa había decidido retirar y desechar un lote de manzanas de origen francés que había sido comercializado a través de los Países Bajos, a raíz de que, el 3 de septiembre, se había descubierto una cantidad de 0,8 mg/kg de residuos de dicofol en dichas manzanas<sup>13</sup>.

Cuatro días después de haber recibido la información de las autoridades islandesas, es decir, el lunes 10 de septiembre de 2001, la Comisión, tras consultar con sus servicios técnicos competentes, transmitió dicho

---

3 décembre 2001 relative à la sécurité générale des produits», *Revue européenne de droit de la consommation*, n.º 3, 2001, 257-258]] y el *Sistema de alerta rápida para los productos alimenticios y piensos* RASFF [véanse los artículos 50, 51 y 52 del Reglamento (CE) n.º 178/2002 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 28 de enero de 2002, por el que se establecen los principios y los requisitos generales de la legislación alimentaria, se crea la Autoridad Europea de Seguridad Alimentaria y se fijan procedimientos relativos a la seguridad alimentaria (DO n.º L 31 de 1 de febrero 2002, p. 1)]. Por lo que se refiere al RASFF, véase: AZOULAY, «La sécurité alimentaire dans la législation communautaire» en BOURRINET y SNYDER, «La sécurité alimentaire dans l'Union européenne», Bruylant, Bruselas, 2003, 65-66.

<sup>10</sup> Véase el fundamento jurídico n.º 8 de la sentencia «Malagutti-Vezinhet».

<sup>11</sup> A la que, en lo sucesivo, nos referiremos como la «demandante».

<sup>12</sup> País que participaba en el SCAR en su calidad de Estado signatario del Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo (véase el fundamento jurídico n.º 1 de la sentencia «Malagutti-Vezinhet»).

<sup>13</sup> La información precisaba, además, que la mercancía había sido distribuida por la sociedad *J.P. Viens SA* a través de los Países Bajos y que el importador islandés la había adquirido de la sociedad holandesa *Greevecetrus*. A mayor abundamiento, se adjuntaba al citado mensaje una copia de los resultados del análisis efectuado (véase el fundamento jurídico n.º 9 de la sentencia «Malagutti-Vezinhet»).

mensaje a los puntos de contacto de los Estados partes del SCAR, mediante la siguiente notificación (referencia 2001/KL):

«pesticide residues (Dicofol) in apples from France via the Netherlands [...]. The product has been recalled and will be rejected. Exporter: *JP Viens S.A.* The contact points in France and in the Netherlands are kindly requested to provide the Commission services with the possible distribution to other members of the E.E.A. of the product involved»<sup>14</sup>.

Por otro lado, en el curso del mes de septiembre de 2001, dos organismos británicos (el *Pesticides Safety Directorate* y el *Fresh Produce Consortium*) emitieron comunicados en los que se advertía del peligro vinculado a la presencia de dicofol en las manzanas exportadas por la demandante. Dichos comunicados fueron transmitidos a las principales empresas distribuidoras británicas, indicando expresamente que los productos procedentes de la demandante no debían importarse ni comercializarse. Por tal motivo, los intercambios comerciales de la demandante con el Reino Unido se interrumpieron y dos cargamentos de manzanas que ya se encontraban en territorio británico fueron devueltos a Francia de modo que la demandante tuvo que abonar los gastos del transporte de ida y vuelta, así como los gastos de almacén en el Reino Unido. Se anuló también la venta de un tercer cargamento. Todas estas partidas fueron vendidas a un precio inferior a los precios practicados en el Reino Unido.

Cabe recordar igualmente que, el 19 de septiembre de 2001, las autoridades francesas efectuaron un muestreo en el almacén de la demandante de la misma categoría de manzanas que las que habían sido desechadas en Islandia y que, el día siguiente, la demandante envió un fax a la Comisión en el que declaraba que nunca había exportado manzanas a Islandia y solicitaba a la citada Institución que emitiera un desmentido oficial. Además, el 25 de septiembre de 2001, tras haber impugnado el fundamento de los comunicados difundidos, la demandante informó a la Comisión del perjuicio sufrido.

---

<sup>14</sup> Presencia de residuos de plaguicidas (dicofol) en manzanas procedentes de Francia, comercializadas a través de los Países-Bajos [...]. La mercancía ha sido retirada y será desechada. Exportador: *JP Viens SA* Se ruega a los puntos de contacto en Francia y en los Países Bajos que comuniquen a los servicios de la Comisión cualquier distribución del producto de que se trata en otros Estados miembros del EEE (véase el fundamento jurídico n.º 11 de la sentencia «Malagutti-Vezinhét»).

En este contexto, la Comisión recibió una solicitud de indemnización por los daños y perjuicios sufridos por la demandante a raíz de la difusión, en el marco del SCAR, de los comunicados relativos al descubrimiento de dicofol en cantidades superiores al contenido máximo autorizado en las manzanas que había exportado. Sin embargo, mediante escrito de 3 de abril de 2002, la Comisión desestimó dicha solicitud de indemnización.

Ante tal negativa, la demandante interpuso el recurso que dio lugar a la sentencia «Malagutti-Vezinhet», en el que solicitaba al TPI que:

- se condenara a la Comisión al pago de la cantidad de 704.998,74 € en concepto de indemnización del perjuicio sufrido; y
- se condenara en costas a la Comisión.

Cabe subrayar que la demandante alegó que en el mensaje emitido por las autoridades islandesas no se hacía constar la existencia de un riesgo grave e inmediato, sino únicamente que se había rebasado el contenido máximo de dicofol en un lote de manzanas que había sido controlado.

## 2.2. FALLO

Rechazando las peticiones de la demandante, el TPI (Sala Segunda) decidió

- «1) Desestimar el recurso.
- 2) Condenar en costas a la demandante.»

## 2.3. COMENTARIOS

### 2.3.1. *Sobre la admisibilidad del recurso*

Aunque no propuso formalmente una excepción en ese sentido, la Comisión estimó que el recurso era inadmisibile, puesto que había transmitido a los Estados miembros la información recibida en virtud del artículo 8 de la Directiva 92/59/CEE<sup>15</sup> en el marco de la cooperación interna con los organismos nacionales competentes para aplicar la normativa comunitaria, a saber, el SCAR. Alegó concretamente que tal cooperación no

---

<sup>15</sup> Véase la nota 8.

podía generar la responsabilidad de la Comunidad frente a los particulares, dado que el inicio de la alerta dependía solamente de la iniciativa y el análisis de las autoridades nacionales. Por consiguiente, la Comisión consideraba que la demandante hubiera debido presentar su demanda ante un órgano jurisdiccional nacional competente. En efecto, la cuestión de la indemnización de los daños causados a los particulares por los organismos nacionales, ya sea como consecuencia de la infracción del Derecho comunitario o de un acto u omisión contrarios al Derecho nacional, con ocasión de la aplicación del Derecho comunitario, ha de apreciarse por los órganos jurisdiccionales nacionales<sup>16</sup>. A juicio de la Comisión, la demandante no había demostrado que la interposición de un recurso de indemnización ante los órganos jurisdiccionales nacionales de alguno de los Estados implicados no le habría permitido obtener una indemnización justa del perjuicio alegado.

No obstante, el TPI rechazó la argumentación de la Comisión, limitándose a recordar que el comportamiento culposo que la demandante invocaba consistía en la actuación de dicha Institución y no podía, por tanto, considerarse imputable a los organismos nacionales. En efecto, el TPI estimó que la demandante había indicado de modo oportuno las razones por las que el comportamiento de la Comisión podía afectar a sus intereses comerciales y causarle el perjuicio sufrido<sup>17</sup>, por lo que aceptó «... la admisibilidad del recurso, si bien debe precisarse que la cuestión de si el comportamiento imputado a la Comisión es realmente ilícito corresponde al examen sobre el fondo»<sup>18</sup>.

### 2.3.2. *Sobre los requisitos para que se genere la responsabilidad extracontractual de la Comunidad*

Según una reiterada jurisprudencia, para que se genere la responsabilidad extracontractual de la Comunidad es necesario que concurren un conjunto de requisitos, a saber, la ilicitud de la actuación imputada a las

<sup>16</sup> Véase el fundamento jurídico n.º 4 de la sentencia «Granaria» de 13 de febrero de 1979, RJTJ p. 623.

<sup>17</sup> Véase el fundamento jurídico n.º 31 de la sentencia «Malagutti-Vezinhét» en el que se hace referencia al fundamento jurídico n.º 28 de la sentencia «COFAZ y otros» de 28 de enero de 1986, asunto 169/84, RJTJ p. 391.

<sup>18</sup> Véase también el fundamento jurídico n.º 31 de la sentencia «Malagutti-Vezinhét».

instituciones, la realidad del daño y la existencia de una relación de causalidad entre la actuación de la institución y el perjuicio invocado. En este sentido, el TPI<sup>19</sup>, subrayó que si no se cumplía cualquiera de estos requisitos, debía desestimarse el recurso en su totalidad, sin que fuera necesario examinar los demás requisitos<sup>20</sup>.

### 2.3.3. *Sobre el alcance de la responsabilidad de la Comisión: aplicación del principio de proporcionalidad*

El TPI recordó, en primer lugar, que en la Directiva 92/59/CEE<sup>21</sup> se preveían dos procedimientos distintos para el control de la seguridad de los productos y para la adopción de medidas adecuadas en caso de que se descubriera un producto peligroso.

El primero de los procedimientos, establecido en los artículos 6 y 7 de la citada Directiva, permitía a las autoridades nacionales someter la comercialización de un producto a determinados requisitos previos a fin de que fuera seguro, prohibir su comercialización cuando se hubiera comprobado la peligrosidad del producto en cuestión y organizar la retirada de un producto peligroso que ya se encontrara en el mercado<sup>22</sup>. Además, en el marco de dicho procedimiento, cuando las autoridades nacionales adoptaban alguna de las medidas previstas en el artículo 6.1 tenían que informar a la Comisión, la cual debía mantener consultas con las partes afectadas lo antes posible y comprobar si la medida estaba justificada o no e informar inmediatamente a las autoridades nacionales<sup>23</sup>.

En cambio, el segundo procedimiento, establecido en el artículo 8 de la Directiva 92/59/CEE y en su anexo, se refería a las situaciones de urgencia a escala comunitaria: cuando las autoridades nacionales adoptaban o preveían adoptar medidas urgentes para impedir la comercialización de un producto debido a un riesgo grave e inmediato que dicho producto entrañaba para la salud y la seguridad de los consumidores, tenían que

---

<sup>19</sup> Refiriéndose a los siguientes fundamentos jurídicos: n.º 80 de la sentencia «Exporteurs in Levende Varkens y otros» de 13 de diciembre de 1995, asuntos acumulados T-481/93 y T-484/93, RJTJ p. II-941; y n.º 39 de la sentencia «EVO/Consejo y Comisión» de 24 de abril de 2002, asunto T-220/96, RJTJ p. II-2265.

<sup>20</sup> Véase el fundamento jurídico n.º 32 de la sentencia «Malagutti-Vezinhet».

<sup>21</sup> Véase la nota 8.

<sup>22</sup> Véanse los artículos 6.1(d), 6.1(g) y 6.1(h) de la Directiva 92/59/CEE.

<sup>23</sup> *Ibidem*, artículo 7.



informar inmediatamente de ello a la Comisión, la cual, tras recibir tales datos, debía comprobar si se atenían a las disposiciones de la citada Directiva y transmitirlos a las demás autoridades nacionales, que a su vez tenían que comunicar sin tardanza a la Comisión las medidas adoptadas. En este contexto, tan pronto como las autoridades nacionales detectaban un riesgo grave e inmediato cuyos efectos se extendieran o pudiesen extenderse más allá de sus fronteras, tenían que informar inmediatamente de ello a la Comisión, después de haber consultado, si era posible, al productor o al distribuidor del producto afectado. Esta comunicación debía incluir, en particular, los datos que permitieran identificar el producto y la cadena de comercialización cuando tal información pudiese obtenerse. Además, el TPI<sup>24</sup> subrayó que la rapidez con que se transmitía la información revestía una importancia crucial en la aplicación del SCAR y recordó que la Comisión, por su parte, debía comprobar la conformidad de la información recibida con el artículo 8 de la Directiva en cuestión y, tras establecer, en su caso, contacto con el Estado miembro notificador, tenía que transmitir urgentemente la información por télex o telefax a las autoridades competentes de los demás Estados miembros<sup>25</sup>.

El TPI estimó que, en el litigio que nos interesa, se desprendía claramente del formulario utilizado por las autoridades islandesas que éstas se habían dirigido a la Comisión en el marco del SCAR y no para preguntarle si la decisión de retirar y desechar las manzanas importadas de Francia a través de los Países Bajos estaba justificada a la luz de los artículos 6 y 7 de la Directiva 92/59/CEE. Dado que las manzanas contenían una cantidad de dicofol 40 veces superior al contenido máximo autorizado y que su distribución afectaba a tres países diferentes, a saber, Francia, los Países Bajos e Islandia, las autoridades islandesas opinaban manifiestamente que era necesario informar a la Comisión del riesgo de que otras manzanas que contuviesen el mismo porcentaje de dicofol hubiesen sido comercializadas en otros países. El TPI concluyó que, basándose en dicha información, la Comisión había reaccionado estrictamente dentro de los límites del SCAR, al transmitir el mensaje de alerta islandés, así como los mensajes posteriores, a todos los puntos de contacto del SCAR.

Por consiguiente, el TPI declaró que el recurso de indemnización de la demandante «... solamente puede referirse a la responsabilidad que co-

<sup>24</sup> Refiriéndose a los puntos 3 y 4 del anexo de la Directiva 92/59/CEE.

<sup>25</sup> Véase el punto 7 del anexo de la Directiva 92/59/CEE.

rresponde a la Comisión en el marco del SCAR»<sup>26</sup>. Consideró por consiguiente que no podía pretender obtener válidamente la indemnización del perjuicio que supuestamente le había causado el hecho de que, el 4 de septiembre de 2001, las autoridades islandesas hubieran retirado las manzanas del mercado y las desecharan. A este respecto, el TPI precisó que, hasta esa fecha, el nombre de la demandante no había sido mencionado ni ésta había sido identificada como la probable exportadora de las manzanas que se consideraban peligrosas. Además, la Comisión sólo fue informada posteriormente de las medidas adoptadas por las autoridades islandesas, de manera que «no se la puede considerar responsable en relación con dichas medidas»<sup>27</sup>. De todo ello el TPI dedujo que el destino final de las manzanas en Islandia carecía de pertinencia a efectos de dar solución al litigio en cuestión y que, por lo tanto, debía desestimarse el motivo basado en que la Comisión violó el principio de proporcionalidad.

Por lo que se refiere al SCAR, la demandante sostuvo que no existía ningún dato que demostrara que había exportado las manzanas que las autoridades islandesas consideraron peligrosas. Alegó que si la Comisión hubiese cumplido su obligación de comprobar el origen de dichas manzanas antes de hacer uso de la alerta rápida, habría podido constatar que la demandante no estaba implicada. Además, la demandante reprochaba a la Comisión no haber examinado si las manzanas en cuestión constituían realmente un riesgo grave e inmediato para la salud, ya que consideraba que no bastaba a tal efecto con que se rebasara el contenido máximo de dicofol. Añadió que, en todo caso, como se desprendía de los análisis efectuados en Francia en septiembre y en octubre de 2001, una comprobación rápida hubiese permitido observar que las manzanas que había exportado no superaban dicho contenido máximo.

A este respecto, el TPI subrayó que el SCAR imponía únicamente a las autoridades nacionales, y no a la Comisión, la responsabilidad de acreditar la existencia de un riesgo grave e inmediato para la salud y la seguridad de los consumidores, al prever que las autoridades nacionales debían, por una parte, «juzgar cada caso en particular sobre la base de sus características intrínsecas»<sup>28</sup>, dado que «resulta imposible establecer criterios específicos que indiquen con precisión lo que constituye un riesgo grave e

<sup>26</sup> Véase el fundamento jurídico n.º 48 de la sentencia «Malagutti-Vezinhet».

<sup>27</sup> *Ibidem*, fundamento jurídico n.º 49.

<sup>28</sup> Véase el punto 2 del anexo de la Directiva 92/59/CEE.

inmediato»<sup>29</sup>, y, por otra parte, «esforzarse por obtener un máximo de información sobre los productos y la naturaleza del peligro y conciliar este objetivo con la necesidad de actuar con rapidez»<sup>30</sup>. Además, tal como recordó el TPI, incumbía a las autoridades nacionales, cuando hubieran descubierto la existencia de un riesgo grave e inmediato cuyos efectos se extendieran, o pudiesen extenderse, más allá de sus fronteras, informar inmediatamente de ello a la Comisión e indicarle la información que permitiera identificar el producto y la cadena de su comercialización<sup>31</sup>. En este contexto, el TPI puntualizó que, aunque el punto 7 del anexo de la Directiva 92/59/CEE obligaba a la Comisión a comprobar «la conformidad de la información recibida con el artículo 8 de la [...] Directiva», esta tarea se limitaba «a verificar si dicha información está comprendida o no dentro del ámbito de aplicación de la referida disposición, sin que deba comprobarse las constataciones y la exactitud del análisis que hayan llevado a las autoridades nacionales a transmitir tal información»<sup>32</sup>. Por ello, tras insistir en que la responsabilidad de tales constataciones y análisis incumbía únicamente a las autoridades nacionales, el TPI llegó a la conclusión de que la Comisión, antes de difundir su mensaje de 14 de septiembre de 2001, no estaba obligada a comprobar si las manzanas que se habían considerado peligrosas en Islandia eran las que la demandante había exportado, ni tampoco era competente para efectuar tal comprobación<sup>33</sup>.

2.3.4. *Sobre la aplicación del principio de precaución:  
preeminencia de la protección a la salud frente  
a las consideraciones económicas*

Resulta de gran interés subrayar que, en el fundamento jurídico n.º 54 de la sentencia «Malagutti-Vezinhet», el TPI reiteró la jurisprudencia comunitaria relativa al principio de precaución<sup>34</sup> al recordar que «en la me-

<sup>29</sup> *Ibidem.*

<sup>30</sup> Véase el punto 3 del anexo de la Directiva 92/59/CEE.

<sup>31</sup> *Ibidem*, punto 4.

<sup>32</sup> Véase el fundamento jurídico n.º 52 de la sentencia «Malagutti-Vezinhet».

<sup>33</sup> *Ibidem.*

<sup>34</sup> Véanse, por ejemplo, los siguientes fundamentos jurídicos: n.º 139 de la sentencia «Pfizer Animal Health» de 11 de septiembre de 2002, asunto T-13/99, RJTI p. II-3305; y n.º s 121 y 122 de la sentencia «Solvay Pharmaceuticals BV» citada en la nota 6.

didada en que subsistan dudas [...], es preciso señalar que, según el principio de cautela, que rige en materia de protección de la salud pública, la autoridad competente puede estar obligada a adoptar las medidas adecuadas con vistas a la prevención de determinados riesgos potenciales para la salud pública, sin tener que esperar a que se demuestren plenamente la realidad y la gravedad de tales riesgos». En este sentido, el TPI confirmó que, si fuese preciso esperar los resultados de todas las investigaciones necesarias antes de adoptar tales medidas, se estaría privando de eficacia al principio de precaución y concluyó que «este razonamiento es asimismo válido en relación con un dispositivo de información rápida como el que establece la Directiva [92/59/CEE]»<sup>35</sup>.

Por esta razón, el TPI declaró de forma inequívoca que «la demandante, que ha sido *víctima de este sistema de alerta*<sup>36</sup> creado para proteger la salud humana, ha de aceptar las consecuencias económicas negativas, puesto que se debe atribuir una importancia preponderante a la protección de la salud pública frente a las consideraciones económicas»<sup>37</sup>.

En este contexto, el TPI no aceptó la alegación de la demandante relativa a que el hecho de que se rebasara el contenido máximo de dicofol de 0,02 mg/kg no constituía, por sí solo, un riesgo grave e inmediato para la salud humana, máxime cuando anteriormente se aceptaba un contenido de 1 mg/kg. En efecto, el TPI insistió en que no correspondía a la Comisión poner en entredicho, en el marco del SCAR, las constataciones ni los análisis que hubieran llevado a las autoridades nacionales a estimar que existía un riesgo grave e inmediato que requería recurrir a dicho sistema<sup>38</sup>.

<sup>35</sup> Véase también el fundamento jurídico n.º 54 de la sentencia «Malagutti-Vezinhet».

<sup>36</sup> La cursiva es nuestra.

<sup>37</sup> Véase igualmente el fundamento jurídico n.º 54 de la sentencia «Malagutti-Vezinhet».

<sup>38</sup> Véase el fundamento jurídico n.º 55 de la sentencia «Malagutti-Vezinhet» en el que el TPI subrayó también que se había acreditado que las manzanas que se consideraron peligrosas contenían 0,8 mg/kg de dicofol, mientras que el contenido máximo estaba fijado en 0,02 mg/kg y añadió que «la demandante, que no ha impugnado, con arreglo al artículo 241 CE, la legalidad de la normativa que establece dicho contenido máximo, no ha acreditado en absoluto que el consumo de manzanas cuyo contenido en dicofol sea 40 veces superior al límite máximo autorizado carece de efectos nocivos para la salud de los consumidores, aunque los avances científicos en la materia hayan revelado la conveniencia de sustituir el antiguo contenido máximo por el de 0,02 mg/kg».

### 2.3.5. Sobre el derecho de defensa y la obligación de confidencialidad

Por lo que se refiere a las alegaciones relativas a la infracción del artículo 7.2 de la Directiva 92/59/CEE<sup>39</sup> y del derecho de defensa, debido a que la Comisión no consultó a la demandante antes de difundir su nombre y sus datos de contacto en el marco del SCAR, el TPI declaró que lo dispuesto en la citada normativa comunitaria no obligaba a dicha Institución a efectuar una consulta sistemática, dado que dicho artículo 7.2 no regulaba los procedimientos de alerta rápida establecidos por la Directiva con vistas a proteger la salud de los consumidores. Para el TPI «sería difícil lograr este objetivo de protección rápida si la Comisión tuviese que tener en cuenta regularmente las observaciones y objeciones de la empresa afectada antes de transmitir la información a que se refiere la Directiva a los demás puntos de contacto del SCAR»<sup>40</sup>.

Además, el TPI estimó que el hecho de que la Comisión no consultara a la demandante tampoco constituía una violación del principio de respeto del derecho de defensa. En efecto, aunque reconoció que dicho principio obliga a la Comisión a escuchar al interesado antes de adoptar una medida que le sea lesiva<sup>41</sup>, el TPI subrayó que en el caso que nos interesa la Comisión no había adoptado medida alguna que tuviera por objeto directamente a la demandante ni lesionara sus derechos, puesto que «... se limitó a difundir una información, a saber, la que había recibido del punto de contacto neerlandés el 14 de septiembre de 2001, destinada a permitir, con arreglo al punto 4 del anexo de la Directiva [92/59/CEE], la identificación de las manzanas de que se trata y de su cadena de comercialización»<sup>42</sup>. En este sentido, el TPI, después de referirse a los puntos 7 y 8 del anexo de la Directiva 92/59/CEE que no excluyen que la Comisión pueda verse obligada en algunos supuestos a consultar a la empresa afectada por la difusión de una alerta rápida, declaró que «la demandante no ha[bía] acreditado que, en las circunstancias del presente caso, la Comisión cometiera una falta por no haberla consultado»<sup>43</sup>. De este modo, el

<sup>39</sup> Véase la nota 8.

<sup>40</sup> Véase el fundamento jurídico n.º 56 de la sentencia «Malagutti-Vezinhet».

<sup>41</sup> Véase, por ejemplo, el fundamento jurídico n.º 77 de la sentencia «Josanne y otros» de 8 de mayo de 2003, asunto T-82/01, sin publicar todavía.

<sup>42</sup> Véase el fundamento jurídico n.º 57 de la sentencia «Malagutti-Vezinhet».

<sup>43</sup> *Ibidem*, fundamento jurídico n.º 58.

TPI rechazó el *único* argumento expuesto en este contexto por la demandante<sup>44</sup>, que alegaba que la Comisión hubiera debido tener en consideración sus intereses comerciales consultándola, habida cuenta de la situación particular que resultaba de la modificación del régimen relativo al contenido máximo de dicofol, que tuvo lugar en julio de 2001, cuando el envío de las manzanas procedentes de Francia hacia el país de exportación estaba en curso. Dicho rechazo se basó en el hecho de que la demandante no había aportado precisión alguna en relación con las fechas de sus exportaciones ni con la normativa comunitaria aplicable. Por lo que se refiere a ésta última, vale la pena recordar que el TPI subrayó que el artículo 4 de la Directiva 2000/42/CE<sup>45</sup> dispone que los Estados miembros debían haber adaptado su ordenamiento interno a más tardar el 28 de febrero de 2001, dado que las medidas adoptadas debían aplicarse a partir del 1 de julio de 2001, y, tras poner de relieve que dicha Directiva fue publicada en el Diario Oficial de las Comunidades Europeas de 30 de junio de 2000, declaró que «por consiguiente, a partir de esa fecha, cualquier operador económico *prudente y diligente*<sup>46</sup> debía organizar su actividad comercial de manera que las manzanas destinadas a la exportación que pudieran comercializarse después del mes de junio de 2001 cumplieren el nuevo contenido máximo de dicofol»<sup>47</sup>. Por lo tanto, el TPI concluyó que la demandante<sup>48</sup> no podía reprochar a la Comisión haber transmitido el mensaje holandés en el marco del SCAR sin haberla consultado previamente. El TPI añadió que incluso una consulta previa de la deman-

<sup>44</sup> Consistente en la alegación de que el contenido de dicofol de las manzanas que había exportado en 2001 a los Países Bajos no superaba, en la fecha en que fueron tratadas (enero de 2001), el contenido máximo de 1 mg/kg que entonces estaba admitido en Francia (véase el fundamento jurídico n.º 57 de la sentencia «Malagutti-Vezinhet»).

<sup>45</sup> Directiva de la Comisión, de 22 de junio de 2000, por la que se modifican los anexos de las Directivas 86/362/CEE, 86/363/CEE y 90/642/CEE del Consejo relativas a la fijación de los contenidos máximos de residuos de plaguicidas en los cereales, en los productos alimenticios de origen animal y en determinados productos de origen vegetal, incluidas las frutas y hortalizas, respectivamente (DO n.º L 158 de 30 de junio de 2000, p. 51).

<sup>46</sup> La cursiva es nuestra.

<sup>47</sup> Véase el fundamento jurídico n.º 62 de la sentencia «Malagutti-Vezinhet».

<sup>48</sup> Que no había impugnado, con arreglo al artículo 241 CE, ni la legalidad de la normativa que fijaba el contenido máximo en 0,02 mg/kg, ni la de la fecha en que comenzó a surtir efectos dicha normativa (véase también el fundamento jurídico n.º 62 de la sentencia «Malagutti-Vezinhet»).

dante no habría impedido que la Comisión difundiera dicho mensaje (que contenía su nombre y sus datos de contacto) puesto que el único medio eficaz para precaverse contra los efectos negativos del SCAR habría consistido en que la demandante hubiese tomado una muestra del lote de manzanas que iban a ser exportadas con destino a los Países Bajos, bajo el control de una persona o de una institución independiente, y hubiese encargado un análisis oficial y certificado del contenido de dicofol de dicha muestra. Según el TPI, la demandante sólo habría podido evitar que su nombre fuese difundido en el marco del SCAR mediante la presentación inmediata, es decir, al ser consultada, de un análisis certificado de ese tipo.

Por otro lado, el TPI no aceptó tampoco los argumentos de la demandante relativos al incumplimiento por parte de la Comisión de la obligación de confidencialidad por haber difundido su nombre y sus datos de contacto. En efecto, en el punto 6 del anexo de la Directiva 92/59/CEE se mencionaba expresamente que la necesidad de tomar medidas eficaces para proteger a los consumidores debe en principio prevalecer sobre el deseo de confidencialidad y, puesto que el mensaje de alerta de las autoridades islandesas había detectado la presencia de dicofol en «manzanas procedentes de Francia comercializadas a través de los Países Bajos», tanto las autoridades competentes como los agentes económicos afectados estaban interesados en que se limitase, en la medida de lo posible, el círculo de empresas implicadas. Además, con un razonamiento que merece ser destacado, el TPI declaró que, en caso contrario, no se podía excluir que se produjera un *boicot* de todas las manzanas de origen francés. En este contexto, el TPI insistió en que el hecho de que se mencionara el nombre de la demandante debía considerarse, en las circunstancias del caso, como una información tan plausible como necesaria con vistas a proteger la salud pública<sup>49</sup>.

### 2.3.6. *Sobre los análisis realizados a petición de la demandante*

Por lo que atañe a los análisis efectuados en Francia en septiembre de 2001 que, según la demandante, demostraban que las manzanas exportadas por ésta se ajustaban a la normativa comunitaria, el TPI recordó que

<sup>49</sup> Véase el fundamento jurídico n.º 60 de la sentencia «Malagutti-Vezinhet».

dichos análisis no tuvieron por objeto el lote de manzanas que se había considerado peligroso en Islandia. Por lo tanto, dichos análisis no podían acreditar que los análisis realizados en Islandia fueran erróneos.

### 3. CONCLUSIONES

En nuestra opinión, la sentencia «Malagutti-Vezinhet», mediante la cual el TPI, sin necesidad de examinar la existencia de una relación de causalidad ni la realidad del supuesto perjuicio, desestimó el recurso de la demandante en su totalidad por considerar que no se había acreditado que la Comisión hubiera cometido una falta que pudiera generar su responsabilidad<sup>50</sup>, aporta interesantes elementos interpretativos sobre la responsabilidad por la información difundida en el marco de los sistemas comunitarios de alerta rápida y de intercambio de información en materia de seguridad de los productos.

Cabe destacar, en primer lugar, que se deduce de la jurisprudencia consagrada en dicho fallo que la responsabilidad atribuible a la Comisión es en cualquier caso limitada: aunque la citada sentencia se refiera exclusivamente a la aplicación del SCAR<sup>51</sup>, parece razonable suponer que cuando se trate de *definir* la responsabilidad en el marco de los sistemas actualmente en vigor, es decir, el RAPEX y RASFF<sup>52</sup>, su alcance será idéntico o muy similar. En efecto, a pesar de que el legislador comunitario precisó con cierto detalle las cuestiones relativas a la confidencialidad y al secreto profesional en el marco de estos *nuevos* sistemas, mantuvo en ellos la calidad de mero transmisor de la información recibida por lo que se refiere a la Comisión (a la que se sigue atribuyendo la función de comprobar la conformidad de la información recibida con la correspondiente normativa comunitaria<sup>53</sup>).

<sup>50</sup> *Ibidem*, fundamento jurídico n.º 67.

<sup>51</sup> *Ibidem*, fundamento jurídico n.º 48.

<sup>52</sup> Véase la nota 9.

<sup>53</sup> Véanse, por ejemplo, el artículo 12.2 y el punto 5 del anexo II de la Directiva 2001/95/CE citada en la nota 8. Cabe subrayar que, en el artículo 52 del Reglamento (CE) n.º 178/2002 (titulado «Normas de confidencialidad aplicables al sistema de alerta rápida»), se prevé que «en general, la información de que dispongan los miembros de la red en relación con el riesgo que presenta un alimento o un pienso para la salud de las personas será accesible al público, de conformidad con el principio de información que estipula el artículo 10», por lo que, «de modo general, el



En cambio, se deduce del fallo analizado que, fundamentalmente, la responsabilidad en cuestión corresponde al Estado miembro *notificador*, aunque ésta será *muy* limitada en los casos que resulte pertinente la aplicación del principio de precaución<sup>54</sup>, sobre todo si se considera que la *incertidumbre* que permite recurrir al citado principio puede referirse a la relación causal entre el consumo o utilización del producto controvertido y los efectos indeseables<sup>55</sup>.

En este sentido, entendemos que, a corto o medio plazo, será preciso reflexionar<sup>56</sup> sobre la suerte reservada a las *víctimas* de los sistemas de alerta<sup>57</sup> a las que, a mayor abundamiento, el TPI parece atribuir la obligación de organizar su actividad comercial de forma prudente y diligente<sup>58</sup> para evitar mayores perjuicios...

*Affaire à suivre!*

---

público tendrá acceso a la información sobre la identificación de producto, la naturaleza del riesgo y la medida adoptada». Además, en la citada disposición se precisa que «la protección del secreto profesional no impedirá la difusión a las autoridades competentes de la información pertinente para asegurar la eficacia de la vigilancia del mercado y de las actividades ejecutorias en el sector de los alimentos y los piensos».

<sup>54</sup> Véase el fundamento jurídico n.º 54 de la sentencia «Malagutti-Vezinhet».

<sup>55</sup> Véase el apartado 6.2 de la Comunicación de la Comisión «sobre el recurso al principio de precaución» [documento COM(2000) 1 final, de 2 de febrero de 2000, que puede consultarse en la siguiente página de Internet: [http://europa.eu.int/smartapi/cgi/sga\\_doc?smartapi!celexplus!prod!CELEXnumdoc&lg=es&numdoc=52000DC0001](http://europa.eu.int/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexplus!prod!CELEXnumdoc&lg=es&numdoc=52000DC0001)].

<sup>56</sup> Por supuesto, teniendo en cuenta la preeminencia de las consideraciones referentes a la protección de la salud sobre las económicas...

<sup>57</sup> Véase el fundamento jurídico n.º 54 de la sentencia «Malagutti-Vezinhet».

<sup>58</sup> *Ibidem*, fundamento jurídico n.º 62.

