



Decisión

de la Defensora del Pueblo por la que se archiva la investigación sobre la reclamación 208/2015/PD relativa a los conflictos de interés en un grupo de expertos de la Comisión en los campos electromagnéticos

El asunto se refería a supuestos conflictos de interés relacionados con miembros de un grupo de trabajo de la Comisión encargado de evaluar los efectos que pueden tener los campos electromagnéticos sobre la salud. La reclamación dirigida al Defensor del Pueblo alegaba que la Comisión no había examinado debidamente si los científicos del grupo de trabajo tenían conflictos de interés.

La Defensora del Pueblo inició una investigación sobre el asunto. Ha encontrado positivo que la Comisión hubiese examinado el asunto debidamente y que los científicos no tuviesen conflictos de intereses. Por consiguiente, no hubo mala administración por parte de la Comisión. Sin embargo, la Defensora del Pueblo detectó que los procedimientos de la Comisión podrían mejorarse y realizó algunas sugerencias de mejora.

Antecedentes de la reclamación

1. La reclamante es una ONG española (la «Asociación Vallisoletana de Afectad@s por las Antenas de Telecomunicaciones») que lucha contra la instalación de antenas que emiten campos electromagnéticos y otros dispositivos como teléfonos móviles dada la preocupación que le suscitan sus consecuencias para la salud. Los campos electromagnéticos irradian de muchos dispositivos comunes, como los hornos microondas, las antenas de telefonía móvil, los frigoríficos y los teléfonos móviles.

2. La Recomendación 1999/519/CE del Consejo relativa a la exposición del público en general a campos electromagnéticos establece restricciones básicas y niveles de referencia para la exposición del público a los campos electromagnéticos. La Recomendación también obliga a la Comisión a mantener el asunto en examen. Para emprender esa tarea la Comisión recurre a su Comité Científico de los Riesgos Sanitarios Emergentes y Recientemente Identificados



(«CCRSERI»). En este contexto, el CCRSERI creó en 2012 un grupo de trabajo de científicos con el objeto de **analizar los estudios científicos relacionados con los posibles efectos sobre la salud de la exposición a campos electromagnéticos**.

3. La reclamante se puso en contacto con la Comisión Europea en septiembre de 2014 para plantear las preocupaciones que albergaba sobre que algunos miembros del grupo de trabajo tuvieran conflictos de interés. Sostenía que las personas en cuestión recibían financiación de empresas de telecomunicaciones o trabajaban para ellas.

4. En su respuesta a la reclamante, la Comisión explicó la manera en que abordaba los posibles conflictos de interés en lo que respecta a miembros de un grupo de trabajo. Según la Comisión, el hecho de que un miembro de un grupo de trabajo haya declarado un «interés» ante la Comisión, no implica necesariamente que la persona tenga un «conflicto de intereses». Un conflicto de intereses, expresó la Comisión, «**solo** surge cuando los expertos se benefician personalmente del resultado de las labores» del grupo de trabajo (énfasis añadido). Además, la Comisión aseguró a la asociación que no les correspondía a los expertos individuales autoevaluar si existía un «conflicto de interés», sino que correspondía al personal de la Comisión llevar a cabo dicha evaluación.

5. La reclamante consideró insatisfactoria la respuesta de la Comisión. Se dirigió al Defensor del Pueblo en enero de 2015 porque consideraba que que la Comisión no había tratado adecuadamente sus inquietudes.

6. Como antecedente se informa además de que la labor del grupo de trabajo dio lugar a la adopción de un dictamen del CCRSERI en enero de 2015.¹ Después se disolvió el grupo de trabajo. El tema de la presente investigación no está relacionado con el contenido de dicho dictamen.

Investigación

7. La Defensora del Pueblo inició una investigación. El objeto de la investigación fue el siguiente:

La Comisión no examinó debidamente las cuestiones relativas a los conflictos de interés en lo que respecta a varios miembros del grupo de trabajo sobre los efectos de los campos electromagnéticos.

8. Al iniciar la investigación a la Defensora del Pueblo le preocupaban especialmente dos cuestiones. En primer lugar, la respuesta de la Comisión a la reclamante parecía basarse en una definición restrictiva de la noción de «conflicto de interés». La respuesta parecía considerar que tales conflictos

¹ *Final Opinion on Potential Health Effect of Exposure to Electromagnetic Fields*, disponible en http://ec.europa.eu/health/scientific_committees/emerging/docs/scenihr_o_041.pdf



solamente pueden producirse cuando los expertos en cuestión obtienen «beneficios personales» de la labor pública que les ha sido encomendada. En segundo lugar, la respuesta parecía descartar la posibilidad de un «conflicto de interés» basándose en que la evaluación de esos asuntos corresponde a los servicios de la Comisión y no a los propios expertos. Si bien la Defensora del Pueblo reconoció la importancia de velar por que sea la Comisión (y no la persona afectada) la que evalúe si existe un conflicto de intereses, con todo la Comisión debe ser capaz de demostrar que la evaluación que lleva a cabo es exhaustiva, se efectúa caso por caso y se documenta de manera adecuada.

9. La Defensora del Pueblo pidió una respuesta a la Comisión acerca del asunto. Asimismo, inspeccionó el expediente de la Comisión y envió a la reclamante una copia del informe relativo a la inspección. La reclamante presentó comentarios sobre la respuesta de la Comisión y el informe de la inspección.

Examen de las cuestiones relativas a los conflictos de interés en lo que respecta a los miembros del grupo de trabajo

Argumentos presentados ante la Defensora del Pueblo

10. La reclamante señaló que la mayoría de miembros del grupo de trabajo tenían vínculos con la industria de telecomunicaciones. Argumentó que, de alguna manera, recibían financiación de organizaciones o empresas del sector de las telecomunicaciones o trabajaban para ellas. Según la reclamante, esta información se desprendía de las declaraciones de interés que habían efectuado los miembros del grupo de trabajo, o de información que había obtenido de internet. Por consiguiente, afirmaba la reclamante, la independencia del grupo de trabajo se veía afectada, y su trabajo también. Desde el punto de vista de la reclamante, la Comisión no evaluó adecuadamente estos conflictos de interés.

11. En su dictamen, la Comisión explicó los mecanismos establecidos para seleccionar a los miembros del grupo de trabajo y para garantizar que no existan conflictos de interés. El grupo de trabajo está presidido por un miembro del CCRSERI. Se selecciona a los miembros mediante una lista de expertos científicos establecida tras una convocatoria pública de manifestaciones de interés, o a través de una base de datos de expertos científicos; la base de datos está abierta a todo aquel que quiera solicitarlo. Si no se puede encontrar al experto con el perfil necesario en la lista o en la base de datos se contratará al experto siguiendo una convocatoria de manifestaciones de interés específica. Los expertos de los grupos de trabajo tienen que presentar una declaración de interés. Solamente pueden ser designados si la Comisión no identifica que tengan un conflicto de interés. Una vez que la labor del grupo de trabajo haya dado lugar a un denominado «dictamen preliminar» que se utilizará como base para una consulta pública, los nombres de los expertos, así como sus



declaraciones de interés, se publican en el Registro de Grupos de Expertos de la Comisión y en el sitio web de la DG responsable de la Comisión, DG SANTE. Al no hacer públicos sus nombres hasta después de la elaboración del dictamen preliminar, la Comisión evita la influencia de terceros en la evaluación científica de los expertos. Al mismo tiempo, la publicación de los nombres asegura la transparencia en el momento decisivo en el que el dictamen preliminar se publica y se utiliza para consulta pública.

12. En este caso, manifestó la Comisión, examinó las declaraciones de interés de los expertos cuando se creó el grupo de trabajo en 2012. Además, la Comisión declaró que llevó a cabo un nuevo examen de los conflictos de interés en la primera mitad de 2014. Esta revisión se produjo porque, **cuando se sometió el dictamen preliminar a la consulta pública a principios de 2014**, la Comisión recibió varias reclamaciones referentes a supuestos conflictos de intereses relacionados con los miembros del grupo de trabajo. La revisión no dio lugar a ningún cambio en la evaluación original de la Comisión en lo que respecta a la ausencia de conflictos de interés. La Comisión también llamó la atención sobre la distinción entre interés declarable y un interés que desemboca en un conflicto; corresponde a los científicos declarar los intereses, con independencia de si ellos mismos consideran que existe o no un conflicto; corresponde a la Comisión evaluar si existe un conflicto de interés.

13. El dictamen final se aprobó en enero de 2015 tras la consulta pública.

14. En cuando a la primera preocupación de la Defensora del Pueblo, la Comisión afirmó que los criterios y la información pertinente a efectos de la evaluación de conflictos de interés están recogidos en el apartado 21 del Reglamento interno, y en particular en su anexo II.² El anexo II ofrece directrices específicas sobre una serie de aspectos relevantes para la evaluación de independencia y contiene el formulario para la declaración de interés. Dicho anexo no solo incluye actividades mediante las cuales el científico puede obtener beneficios personales, como el empleo, el asesoramiento y las inversiones, sino que también abarca otras actividades, vínculos, o circunstancias como: Punto 6 Investigación: *toda influencia actual o futura en la definición de prioridades de investigación, la elaboración de programas de investigación o la selección de proyectos de investigación y la actual financiación de la investigación relacionada con el tema o trabajo financiado por una entidad privada o pública, incluidas subvenciones, arrendamientos, patrocinios y becas de investigación*; punto 8 Otra membresía o afiliación: *toda membresía o afiliación distinta de la anterior que pueda percibirse como un interés en el ámbito de la actividad de un Comité*; y punto 10 Otros: *todo interés distinto de lo anterior que pueda percibirse como una posible fuente de conflicto en una actividad incluida en el ámbito de competencia del Comité*.

15. En respuesta a la segunda preocupación de la Defensora del Pueblo, que versaba sobre si los expertos autoevaluaban si tenían un conflicto de intereses o si la Comisión llevaba a cabo dicha evaluación, la Comisión declaró que la

² El Reglamento interno aplicable en ese momento se encuentra disponible en https://ec.europa.eu/health/sites/health/files/scientific_committees/docs/rules_procedure_2013_en.pdf.



evaluación de conflictos de intereses no la efectúa el científico en cuestión. Por el contrario, es el personal de la Comisión, y luego los homólogos del científico, es decir, el presidente y el resto de miembros, quienes efectuaron la evaluación. La Comisión indicó que el proceso estaba bien documentado.

16. La Comisión también expuso con detalle un análisis de los argumentos específicos presentados por la reclamante relativos a las razones por las cuales, según el punto de vista de la reclamante, algunos miembros del grupo de trabajo tenían conflictos de interés.

17. Por lo que se refiere a las inquietudes de la reclamante acerca de que algunos miembros prestaron servicios de asesoría a empresas de telecomunicaciones, la Comisión no excluyó que dicho trabajo pudiera dar lugar a conflictos de interés. En primer lugar indicó que el asesoramiento/consultoría se define en el Reglamento interno como «toda actividad, remunerada o no, pasada, presente o futura en la que el experto o sus colaboradores dependientes prestan servicios o asesoramiento técnico o científico en ámbitos de relevancia para el trabajo del Comité Científico». No obstante, añadió que en los casos concretos que planteaba la reclamante no se detectó ningún conflicto de interés por parte de ningún miembro del grupo de trabajo:

18. En tres casos planteados por la reclamante, los servicios de asesoramiento prestados por los expertos a empresas privadas estaban relacionados con un tema diferente al del Dictamen del CCRSERI: los servicios de asesoramiento estaban relacionados con medidas de campos electromagnéticos, la protección de los trabajadores³, o un informe sobre posibles mecanismos psicológicos para los síntomas atribuidos a las turbinas eólicas. En contraposición, el Dictamen del CCRSERI guarda relación con la valoración de los posibles efectos de los campos electromagnéticos sobre la salud, llevada a cabo en forma de metanálisis de estudios científicos primarios publicados en revistas con revisión inter pares. Por tanto, se consideró que ese interés no constituía un conflicto porque no guardaba relación directa con el tema objeto del Dictamen del CCRSERI.

19. En los casos de «asesoramiento» restantes que plantea la reclamante, los expertos desempeñaron la labor como empleados de un organismo público (una universidad o un instituto de investigación). Eran los organismos públicos, y no los propios expertos, quienes tenían contratos de investigación con las empresas de telecomunicación.

20. En lo que respecta a las inquietudes de la reclamante relativas a la participación de algunos miembros en «proyectos» científicos financiados por la industria, la Comisión señaló que la financiación fue facilitada por una empresa

³ Este tema se contempla en la Directiva 2013/35/UE sobre las disposiciones mínimas de salud y seguridad relativas a la exposición de los trabajadores a los riesgos derivados de agentes físicos (campos electromagnéticos) (vigésima Directiva específica con arreglo al artículo 16, apartado 1, de la Directiva 83/191/CEE), y por la que se deroga la Directiva 2004/40/CE (DO L 179 de 29.6.2013, p. 1).



privada a organizaciones públicas nacionales, o a una institución internacional reconocida por la Organización Mundial de la Salud. Ningún experto participó en ningún caso en investigación financiada por la industria a título privado.

21. Un caso planteado por la reclamante afectaba incluso a un proyecto de investigación de envergadura financiado por el Séptimo Programa Marco de la Dirección General de Investigación e Innovación de la Comisión. El proyecto estaba coordinado por el Centro Internacional de Investigación sobre el Cáncer y contaba con la participación de varios institutos de investigación, como la Sociedad contra el cáncer danesa, la Universidad de Tampere, el Istituto Superiore di Sanita, el Karolinska Institute, la Université Claude-Bernard Lyon, la Universität Mainz, el Organismo noruego de protección contra las radiaciones, la Universidad de Leeds, la Escuela de Higiene y Medicina Tropical de Londres y el Tel-Hashomer (Israel). Se permite a la industria, así como a las ONG, colaborar en proyectos financiados por la Unión.

22. Otros dos casos mencionados en la reclamación tenían que ver con pequeños proyectos de investigación llevados a cabo en el instituto de investigación de un Estado miembro en el que los expertos estaban empleados. Dichos proyectos fueron encargados por una empresa privada. Sin embargo, de acuerdo con la Comisión, el trabajo de los expertos constituía un «deber institucional». Además, ambos proyectos de investigación se remontan a más de cinco años, periodo que, según manifestó la Comisión, es el límite contemplado en el Reglamento interno.

23. Otro caso planteado por la reclamante consistía en un importante estudio internacional de cohorte sobre el uso prolongado de teléfonos móviles y la salud llevado a cabo por un consorcio internacional de cinco países (a saber, el Reino Unido, Dinamarca, Suecia, Finlandia y los Países Bajos). Cada país participante emprendió su propio estudio de cohorte prospectivo sobre el teléfono móvil y los riesgos para la salud asociados a los campos electromagnéticos. Dependiendo del país, la financiación procede de institutos nacionales de investigación con o sin contribuciones de la industria. En este caso, la industria suministra datos de la exposición (a través de registros de tráfico de operadores) con el fin de valorar mejor el uso de los teléfonos móviles. También en este caso los socios principales del proyecto eran universidades o institutos de investigación de los Estados miembros.

24. En lo que concierne a las acciones que posee un experto en una empresa de telecomunicaciones, el caso concreto que plantea la reclamante se debatió con el experto en cuestión. La cantidad de acciones propiedad del experto era insignificante, y por tanto no se consideró que tuvieran una influencia en su situación financiera personal que pudiera dar lugar a un conflicto de interés.



Valoración de la Defensora del Pueblo

25. La formulación de políticas públicas por parte de la Comisión en ámbitos técnicamente complejos exige la aportación científica de expertos. El asesoramiento que obtiene la Comisión del CCRSERI, y también de los grupos de trabajo establecidos por el CCRSERI, debe ser independiente. Este asesoramiento independiente permite a la Comisión adoptar políticas técnicamente sólidas que a la vez se benefician de un elevado nivel de legitimidad. La confianza del público en las políticas que finalmente se formulan, y la legitimidad de dichas políticas a ojos de la opinión pública, se verá mermada si se cuestiona la independencia de estos expertos. Ello resulta aún más importante cuando las cuestiones científicas subyacentes están relacionadas con la salud y la seguridad de los ciudadanos. Por tanto, resulta importante que el organismo público correspondiente vele por que los expertos a quienes se ha recurrido para obtener asesoramiento independiente no tengan conflictos de intereses que pudieran afectar a su capacidad de prestar un asesoramiento científico imparcial y completo. Este podría ser el caso, por ejemplo, si los expertos estuvieran interesados en el éxito comercial de una empresa que opere en el sector de que se trate.

26. Incluso si no existiera un conflicto de interés, la confianza pública en las políticas públicas se verá deteriorada si a ojos de la opinión pública existe una percepción de que existen conflictos de interés. Así pues, resulta importante, en términos de fomento de la confianza pública y la legitimidad, que también se aborde cualquier percepción de un conflicto de interés. A la hora de evaluar la cuestión de los conflictos de interés, la Comisión debe tener en cuenta que, en general, ni sus servicios ni los ciudadanos están en posición de poner en tela de juicio la solidez del asesoramiento científico; resulta, pues, fundamental, poder confiar en el asesoramiento. Además, la Comisión debe tener presente que, en general, los ciudadanos pueden no conocer toda la información a disposición de la Comisión o podrían no poder contar con un acceso oportuno a ella; resulta, pues, fundamental, poder confiar en la evaluación de la Comisión.

27. En este caso, la respuesta que la Comisión proporcionó inicialmente a la reclamante fue inadecuada. Lo fue porque dejó al lector con la impresión de que la Comisión tenía una perspectiva indebidamente limitada de lo que puede considerarse un conflicto de interés, en concreto que la Comisión únicamente encontraría un conflicto de interés si los expertos obtuvieran beneficios personales derivados del desempeño de la función pública que les ha sido encomendada. Lógicamente, la reclamante consideró la respuesta insatisfactoria.



28. Sin embargo, la Defensora del Pueblo, basándose en el dictamen de la Comisión y la inspección del expediente, no alberga dudas con respecto a que la Comisión llevó a cabo en 2014 una reevaluación exhaustiva de los conflictos de interés, que no se limitó a la pregunta de si el experto obtuvo beneficios personales de la participación en el grupo de trabajo. El proceso también está bien documentado.

29. Asimismo, la Defensora del Pueblo está satisfecha de que la conclusión de la Comisión de que no había intereses en conflicto sea adecuada y razonable. En cuanto a los servicios de asesoramiento en particular, la Defensora del Pueblo señala que su alcance fue sumamente limitado (en un caso, participando en un comité consultivo dos medias jornadas al año). La Comisión debería haber mencionado de manera explícita el alcance limitado. La cuestión en un caso como el presente radica en si se dan circunstancias que pongan en duda la independencia de los expertos. El alcance del asesoramiento es un factor relevante en esa evaluación y por consiguiente debería haber sido mencionado por la Comisión.

30. Por otra parte, la investigación ha revelado que en algunos aspectos existe margen de mejora. La Defensora del Pueblo abordará ahora estos aspectos y posteriormente realizará sugerencias para mejorar en el futuro.

31. En primer lugar, la Defensora del Pueblo cree que el proceso, pese a estar bien documentado, podría mejorarse con una cierta formalización en forma de normas procesales. En este punto, la Defensora del Pueblo recuerda que las normas procesales actúan, en última instancia, como salvaguardias para lograr un resultado correcto en cuanto al fondo. Establecer que la decisión adoptada tras examinar los conflictos de interés debería quedar reflejada en un **documento formal** y una **clara designación del funcionario responsable** de tomar la decisión podrían ser herramientas útiles a la hora de asegurar que se alcanzan las conclusiones correctas. Medidas procesales de esta naturaleza pueden aumentar la confianza de los ciudadanos en la administración y también pueden resultar útiles para los servicios a los que se encargue la realización de una evaluación de conflictos de intereses. Además, la Comisión debería considerar **compartir su evaluación con los ciudadanos, por ejemplo poniéndola a su disposición en su sitio web.**

32. En segundo lugar, la Defensora del Pueblo señala la declaración de la Comisión de que los nombres de los expertos de los grupos de trabajo así como sus declaraciones de interés no se publican hasta que no se publica un dictamen preliminar; es decir, en un momento en el que la labor del grupo de trabajo en gran parte se ha cumplido. La Comisión sostiene que de este modo se evita cualquier influencia de terceros en la fase en la que se realizan las evaluaciones científicas. Se trata de una preocupación válida.



33. Sin embargo, la preocupación debe ponderarse teniendo en cuenta otras inquietudes. La confianza de los ciudadanos en la administración mejoraría si pudieran saber antes quién participa en el grupo de trabajo y expresar sus preocupaciones. Los ciudadanos también pueden sacar a la luz información de la que la Comisión no tiene conocimiento antes de que los expertos sean contratados por la Comisión. Parece más adecuado que se aborden las posibles objeciones a los miembros del grupo de trabajo en el inicio en lugar de al finalizar el trabajo del grupo. Además, la práctica actual de la Comisión puede introducir involuntariamente un sesgo en el sentido de que puede haber reticencia a detectar conflictos de intereses al finalizar la labor del grupo de trabajo. Si al final de la existencia del grupo de trabajo y sobre la base de la información proporcionada por los ciudadanos resultara que algunos científicos deberían, con razón, no haber participado, el trabajo podría haberse realizado en vano.

34. La Defensora del Pueblo señala que los nombres de los miembros del CCRSERI y sus declaraciones de interés se hacen públicos en una fase previa, concretamente en el contexto de su designación.⁴ La Defensora del Pueblo no entiende por qué esa práctica no puede aplicarse a los miembros de los grupos de trabajo. También ha observado que la práctica de la OMS es publicar información de los miembros del grupo de trabajo antes de que sean designados, con miras a brindar al público la posibilidad de manifestar sus objeciones.⁵

Conclusión

De acuerdo con la investigación sobre la presente reclamación, la Defensora del Pueblo archiva el asunto con la conclusión siguiente:

No hubo mala administración por parte de la Comisión.

Sugerencias

La Comisión debería considerar la introducción de las siguientes medidas:

i) La evaluación de posibles conflictos de interés y las razones que la fundamentan deben quedar reflejadas en un documento formal que esté a disposición del público;

ii) Debe designarse claramente al funcionario o funcionarios responsables de tomar la decisión relativa a los posibles conflictos de interés; así como

⁴ Los miembros del CCRSERI son designados a título personal tras una convocatoria pública de manifestaciones de interés. Los nombres de los miembros del CCRSERI se publican en el Registro de Grupos de Expertos y en el sitio web de la DG SANTE. En ese sitio web se publican, entre otros, las declaraciones de interés.

⁵ Véase, por ejemplo <http://www.who.int/ipcs/events/2015/nanomaterials/en/>.



iii) Los nombres de los miembros de un grupo de trabajo como el que nos ocupa en este caso deberían publicarse antes de su designación, permitiendo al público general plantear las preocupaciones que pueda albergar en lo que respecta a los conflictos de interés.

Se informará de esta decisión a la reclamante y a la Comisión.

Estrasburgo, 17/05/2017