



Recopilación de la Jurisprudencia

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Cuarta)

de 26 de septiembre de 2013*

«Recurso de casación — Agencia Europea de Sustancias y Mezclas Químicas (ECHA) — Registro, evaluación y autorización de sustancias químicas — Reglamento (CE) n° 1907/2006 (Reglamento REACH) — Artículos 57 y 59 — Sustancias sujetas a autorización — Identificación de la acrilamida como sustancia extremadamente preocupante — Inclusión en la lista de sustancias candidatas — Publicación de la lista en el sitio web de la ECHA — Recurso de anulación interpuesto con anterioridad a dicha publicación — Admisibilidad»

En el asunto C-626/11 P,

que tiene por objeto un recurso de casación interpuesto, con arreglo al artículo 56 del Estatuto del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, el 30 de noviembre de 2011,

Polyelectrolyte Producers Group GEIE (PPG), con domicilio social en Bruselas (Bélgica),

SNF SAS, con domicilio social en Andrézieux-Bouthéon (Francia),

representados por M^{es} R. Cana y K. Van Maldegem, avocats,

partes demandantes,

y en el que las otras partes en el procedimiento son:

Agencia Europea de Sustancias y Mezclas Químicas (ECHA), representada por la Sra. M. Heikkilä y el Sr. W. Broere, en calidad de agentes, asistidos por el Sr. J. Stuyck, advocaat,

parte demandada en primera instancia,

Reino de los Países Bajos, representado por las Sras. C. Wissels y B. Koopman, en calidad de agentes,

Comisión Europea, representada por los Sres. P. Oliver y E. Manhaeve, en calidad de agentes, que designa domicilio en Luxemburgo,

partes coadyuvantes en primera instancia,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Cuarta),

integrado por el Sr. L. Bay Larsen, Presidente de Sala, y los Sres. J. Malenovský, U. Lõhmus (Ponente) y M. Safjan y la Sra. A. Prechal, Jueces;

Abogado General: Sr. P. Cruz Villalón;

* Lengua de procedimiento: inglés.

Secretaria: Sra. L. Hewlett, administradora principal;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 14 de noviembre de 2012;

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 21 de marzo de 2013;

dicta la siguiente

Sentencia

- 1 Mediante su recurso de casación, Polyelectrolyte Producers Group GEIE (PPG) (en lo sucesivo, «PPG») y SNF SAS (en lo sucesivo, «SNF») solicitan la anulación del auto del Tribunal General de la Unión Europea de 21 de septiembre de 2011, PPG y SNF/ECHA (T-1/10, Rec. p. II 6573; en lo sucesivo, «auto recurrido»), por el que dicho Tribunal declaró la inadmisibilidad de su recurso de anulación de la decisión de la Agencia Europea de Sustancias y Mezclas Químicas (ECHA) que identifica la acrilamida (CE n° 201-173-7) como una sustancia que reúne los criterios mencionados en el artículo 57 del Reglamento (CE) n° 1907/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 18 de diciembre de 2006, relativo al registro, la evaluación, la autorización y la restricción de las sustancias y preparados químicos (REACH), por el que se crea la Agencia Europea de Sustancias y Mezclas Químicas, se modifica la Directiva 1999/45/CE y se derogan el Reglamento (CEE) n° 793/93 del Consejo y el Reglamento (CE) n° 1488/94 de la Comisión, así como la Directiva 76/769/CEE del Consejo y las Directivas 91/155/CEE, 93/67/CEE, 93/105/CE y 2000/21/CE de la Comisión (DO L 396, p. 1, y –corrección de errores– DO 2007, L 136, p. 3; en lo sucesivo, «Reglamento REACH»), y que introduce la acrilamida en la lista de sustancias que podrían ser incluidas en el anexo XIV de dicho Reglamento, con arreglo a su artículo 59 (en lo sucesivo, «decisión controvertida»).

Marco jurídico

Reglamento REACH

- 2 El artículo 57 del Reglamento REACH enumera las sustancias que pueden incluirse en el anexo XIV de éste, titulado «Lista de sustancias sujetas a autorización». El artículo 57, letras a) y b), de dicho Reglamento menciona las sustancias que reúnen los criterios para ser clasificadas como sustancias carcinógenas y mutágenas, pertenecientes a determinadas categorías.
- 3 Con arreglo al artículo 59 del citado Reglamento, que lleva por título «Determinación de las sustancias contempladas en el artículo 57»:

«1. Se aplicará el procedimiento establecido en los apartados 2 a 10 del presente artículo para determinar las sustancias que reúnen los criterios mencionados en el artículo 57 y establecer una lista de las posibles sustancias que podrían ser incluidas en el anexo XIV [(en lo sucesivo, “lista de sustancias candidatas”)]. [...]

[...]

3. Todo Estado miembro podrá elaborar un expediente con arreglo al anexo XV para sustancias que, a su parecer, reúnan los criterios establecidos en el artículo 57 y enviarlo a la [ECHA]. [...] La [ECHA] pondrá dicho expediente a disposición de los demás Estados miembros en un plazo de 30 días a partir de su recepción.

4. La [ECHA] publicará en su sitio web un aviso de que se ha preparado un expediente del anexo XV para una sustancia e invitará a todas las partes interesadas a que le presenten observaciones en un plazo determinado.

5. En un plazo de 60 días a partir de esta puesta en circulación, los demás Estados miembros o la propia [ECHA] podrán presentar a la Agencia observaciones sobre la determinación de la sustancia en relación con los criterios del artículo 57 en el expediente.

6. Si la [ECHA] no recibe ni formula ninguna observación, incluirá dicha sustancia en la lista mencionada en el apartado 1. [...]

7. Cuando se formulen o reciban observaciones, la [ECHA] remitirá el expediente al Comité de los Estados miembros en un plazo de 15 días a partir de la fecha en que expire el período de 60 días contemplado en el apartado 5.

8. Si, en un plazo de 30 días a partir de la fecha en que se remitió el expediente al Comité de los Estados miembros, éste llega a un acuerdo unánime sobre la determinación, la [ECHA] incluirá la sustancia en la lista mencionada en el apartado 1. [...]

[...]

10. La [ECHA] publicará y actualizará en su sitio web la lista mencionada en el apartado 1 inmediatamente después de que se haya tomado una decisión sobre la inclusión de una sustancia.»

Antecedentes del litigio y decisión controvertida

- 4 PPG es una agrupación europea de interés económico que representa los intereses de las sociedades productoras y/o importadoras de polielectrolitos, de poliacrilamida y/o de otros polímeros que contienen acrilamida. SNF es uno de sus miembros.
- 5 El 25 de agosto de 2009, el Reino de los Países Bajos presentó a la ECHA un expediente que había preparado sobre la identificación de la acrilamida como una sustancia que reúne los criterios mencionados en el artículo 57, letras a) y b), del Reglamento REACH.
- 6 El 31 de agosto de 2009, la ECHA publicó en su sitio web un anuncio en el que invitaba a las partes interesadas a presentar sus observaciones sobre el expediente elaborado sobre la acrilamida. La mencionada Agencia invitó también a las autoridades competentes de los demás Estados miembros a que presentaran observaciones al respecto.
- 7 Tras haber recibido observaciones sobre el expediente en cuestión, en particular de PPG, y las respuestas del Reino de los Países Bajos a dichas observaciones, la ECHA remitió el mencionado expediente al Comité de los Estados miembros, llegando éste, el 27 de noviembre de 2009, a un acuerdo unánime sobre la identificación de la acrilamida como sustancia extremadamente preocupante, al reunir dicha ésta los criterios mencionados en el artículo 57, letras a) y b), del Reglamento REACH.
- 8 El 7 de diciembre de 2009, la ECHA publicó un comunicado de prensa en el que anunciaba, por una parte, que el Comité de Estados miembros había alcanzado un acuerdo unánime sobre la identificación de la acrilamida y de otras catorce sustancias como sustancias extremadamente preocupantes, al reunir éstas los criterios mencionados en el artículo 57 del Reglamento REACH y, por otra parte, que la lista de sustancias candidatas se actualizaría formalmente en el mes de enero de 2010, entonces en curso.

- 9 El 22 de diciembre de 2009, el Director ejecutivo de la ECHA adoptó la Decisión ED/68/2009, cuya entrada en vigor estaba prevista para el 13 de enero de 2010, con arreglo a la cual las quince sustancias mencionadas se incluirían en esa última fecha en la lista de sustancias candidatas.
- 10 El 30 de marzo de 2010, la mencionada lista, que incluía la acrilamida, se publicó en el sitio web de la ECHA.

Procedimiento ante el Tribunal General y auto recurrido

- 11 Del auto recurrido se desprende que PPG y SNF interpusieron un recurso de anulación de la decisión controvertida mediante demanda presentada en la Secretaría del Tribunal General el 14 de enero de 2010.
- 12 El 17 de marzo de 2010, mediante escrito presentado en la Secretaría del Tribunal General, la ECHA propuso una excepción de inadmisibilidad contra dicho recurso. La citada Agencia invocó tres causas de inadmisión, basadas en la naturaleza de la decisión controvertida, en que esta última no afectaba directamente a los recurrentes y en que la citada decisión, que no era un acto reglamentario en el sentido del artículo 263 TFUE, párrafo cuarto, no afectaba individualmente a aquéllos.
- 13 En lo que atañe a la causa de inadmisión basada en la naturaleza de la decisión controvertida, la ECHA alega, esencialmente, que los recurrentes, al referirse al acuerdo unánime del Comité de los Estados miembros de la ECHA, alcanzado el 27 de noviembre de 2009, impugnaron un acto preparatorio que no estaba destinado a producir efectos jurídicos frente a terceros, en el sentido del artículo 263 TFUE, párrafo primero, segunda frase.
- 14 El Reino de los Países Bajos, cuya intervención en apoyo de las pretensiones de la ECHA se había admitido, sostuvo las causas de inadmisión invocadas por dicha Agencia.
- 15 La Comisión Europea, cuya intervención también se había admitido, sostuvo la alegación de la ECHA basada en la naturaleza de la decisión controvertida y en que las partes recurrentes no resultaban directamente afectadas. Por otra parte, adujo que la demanda no respetaba los requisitos establecidos en el artículo 44, apartado 1, letra c), del Reglamento de Procedimiento del Tribunal General al no ser suficientemente clara.
- 16 El Tribunal General examinó en primer lugar esta causa de inadmisión. Recordando que una parte coadyuvante no tiene legitimidad para formular una causa de inadmisión que no ha sido invocada por la parte a la que apoya, el Tribunal General señaló que los requisitos de admisibilidad de un recurso y los motivos que en él se formulan son de orden público, de modo que el Tribunal General podía examinarlos de oficio.
- 17 El Tribunal General desestimó la citada causa de inadmisión por considerar, en el apartado 34 del auto recurrido, que de la demanda se desprendía de modo jurídicamente suficiente que el objeto del litigio era el acto de la ECHA, adoptado con arreglo al procedimiento establecido en el artículo 59 del Reglamento REACH, que identifica la acrilamida como sustancia que reúne los requisitos mencionados en el artículo 57 de dicho Reglamento, cuyo contenido había sido determinado por acuerdo unánime del Comité de los Estados miembros el 27 de noviembre de 2009 y que debía ejecutarse mediante la inclusión de la acrilamida en la lista de sustancias candidatas publicada en el sitio web de la ECHA, la cual estaba prevista para el 13 de enero de 2010 y que finalmente tuvo lugar el 30 de marzo de 2010.
- 18 En segundo lugar, en cuanto a la causa de inadmisión basada en la naturaleza de la decisión controvertida, formulada por la ECHA, el Tribunal General declaró, en el apartado 41 del auto recurrido, que no era necesario pronunciarse sobre las alegaciones relativas al supuesto carácter

preparatorio del citado acuerdo unánime, ya que la decisión controvertida no estaba destinada a producir efectos jurídicos frente a terceros en el momento en que debía valorarse la admisibilidad del presente recurso, esto es, en el momento de presentación de la demanda.

- 19 A este respecto, el Tribunal General destacó, en el apartado 45 del auto recurrido, que la demanda se presentó después de ser alcanzado el acuerdo unánime del Comité de los Estados miembros sobre la identificación de la acrilamida como sustancia extremadamente preocupante y una vez adoptada la decisión del Director ejecutivo de la ECHA de incluir esta sustancia en la lista de sustancias candidatas, pero antes del 13 de enero de 2010, fecha prevista para la entrada en vigor de dicha decisión y para la inclusión de la acrilamida en dicha lista.
- 20 En el apartado 49 del auto recurrido, el Tribunal General consideró que, por una parte, el acto de identificación de una sustancia como extremadamente preocupante no está destinado a producir efectos jurídicos frente a terceros antes de que dicha sustancia sea incluida en la lista de sustancias candidatas, y que las obligaciones jurídicas derivadas de ese acto sólo incumben a las personas afectadas a partir de la publicación y de la actualización de la citada lista que incluya la mencionada sustancia en el sitio web de la ECHA, conforme a lo dispuesto en el artículo 59, apartado 10, del Reglamento REACH. Por otra parte, el Tribunal General consideró que, en virtud del artículo 263 TFUE, párrafo sexto, el plazo para interponer recurso contra dicho acto no empieza a correr hasta que se haga efectiva dicha publicación.
- 21 Por consiguiente, el Tribunal General declaró la inadmisibilidad del recurso interpuesto ante él, sin examinar las demás causas de inadmisión invocadas por la ECHA.

Pretensiones de las partes

- 22 Los recurrentes solicitan al Tribunal de Justicia que anule el auto recurrido y la decisión controvertida o, con carácter subsidiario, que devuelva el asunto al Tribunal General para que éste se pronuncie sobre su recurso, y que condene a la ECHA al pago de las costas de las dos instancias.
- 23 La ECHA, junto con el Reino de los Países Bajos y la Comisión, que apoyaron a la ECHA en primera instancia, solicitan al Tribunal de Justicia que declare el infundado el recurso de casación y que condene en costas a los recurrentes.

Sobre el recurso de casación

Alegaciones de las partes

- 24 Los recurrentes alegan un motivo único, basado en un error de Derecho cometido por el Tribunal General al interpretar y aplicar el Reglamento REACH, en la medida en que consideró que la identificación, con arreglo al artículo 59, apartado 8, de dicho Reglamento, de una sustancia como extremadamente preocupante por el Comité de Estados miembros de la ECHA no es una decisión destinada a producir efectos jurídicos frente a terceros antes de la publicación de la lista de sustancias candidatas en la que se incluya dicha sustancia.
- 25 Los recurrentes alegan que, en contra de cuanto declaró el Tribunal General en el apartado 47 del auto recurrido, de las diversas referencias a la «identificación» y a la «inclusión», en las disposiciones del Reglamento REACH en las que se precisan las obligaciones de información, se desprende que la intención del legislador de la Unión era crear esas obligaciones como resultado de la identificación de una sustancia en una fase anterior a su inclusión en la lista de sustancias candidatas.

- 26 La ECHA, sostenida por el Gobierno de los Países Bajos, recuerda que, en el caso de los actos adoptados durante un procedimiento que se desarrolle en varias etapas, sólo constituyen actos impugnables las medidas mediante las que se expresa con carácter definitivo la posición de la institución o del órgano de que se trate al término de dicho procedimiento. Alega que en el caso de autos la inclusión de la acrilamida en la lista de sustancias candidatas, tal y como se publicó el 30 de marzo de 2010, es el acto que puede producir efectos jurídicos, mientras que el acuerdo del Comité de Estados miembros es un acto preparatorio, que no da lugar por sí mismo a ninguna obligación jurídica.
- 27 Según la Comisión, el hecho de que el acuerdo unánime del Comité de los Estados miembros no deje ningún margen de apreciación a la inclusión de una sustancia en la lista de sustancias candidatas no significa que ese acuerdo sea el acto definitivo recurrible o que pueda sustituir a la decisión de la ECHA adoptada con arreglo al artículo 59, apartado 8, del Reglamento REACH.
- 28 La Comisión sostiene que ninguna disposición de dicho Reglamento indica que haya una distinción entre la identificación de una sustancia y su inclusión en la lista de sustancias candidatas. En su opinión, por el contrario, del artículo 59 del citado Reglamento se desprende que las sustancias se identifican como sustancias extremadamente preocupantes únicamente a efectos de su inclusión en la mencionada lista.

Apreciación del Tribunal de Justicia

- 29 Con carácter preliminar, procede señalar que no se discute que el objeto del recurso interpuesto por PPG y SNF sea el acto de la ECHA descrito por el Tribunal General en el apartado 34 del auto recurrido, a saber, el resultante del procedimiento establecido en el artículo 59 del Reglamento REACH, mediante el que se identifica la acrilamida como una sustancia que reúne los criterios mencionados en el artículo 57 de dicho Reglamento.
- 30 Como indicó el Tribunal General en el citado auto, un acto de ese tipo puede ser objeto de un recurso de anulación con arreglo al artículo 263 TFUE, párrafo primero, segunda frase, en la medida en que es adoptado por un organismo de la Unión Europea –en este caso la ECHA– y está destinado a producir efectos jurídicos frente a terceros. En efecto, varias disposiciones del Reglamento REACH, como las citadas, concretamente, en el apartado 42 del citado auto, imponen obligaciones de información derivadas del acto de identificación de una sustancia, resultante del procedimiento establecido en el artículo 59 de dicho Reglamento.
- 31 El Tribunal General estimó asimismo correctamente, en el apartado 49 del auto recurrido, que las obligaciones jurídicas derivadas del acto de identificación de una sustancia como extremadamente preocupante, resultante del procedimiento establecido en el artículo 59 de dicho Reglamento, sólo incumben a las personas afectadas a partir de la publicación de la lista de sustancias candidatas que incluya dicha sustancia, ya que la citada publicación está prevista en el apartado 10 de dicho artículo.
- 32 En efecto, cuando la normativa de la Unión prevé la publicación de un acto, sólo a partir del momento de dicha publicación pueden esas personas conocer sin ambigüedades sus derechos y sus obligaciones y adoptar las medidas oportunas en consecuencia (véase, en este sentido, la sentencia de 10 de marzo de 2009, Heinrich, C-345/06, Rec. p. I-1659, apartado 44).
- 33 Por consiguiente, con el fin de conceder a las personas afectadas un lapso de tiempo suficiente para impugnar con pleno conocimiento de causa un acto de la Unión publicado, con arreglo al artículo 263 TFUE, párrafo sexto, el plazo para interponer recurso contra dicho acto no empieza a contar hasta su publicación.

- 34 Sin embargo, en contra de cuanto consideró el Tribunal General en el auto recurrido, de ello no resulta que un demandante no pueda impugnar un acto adoptado por la Unión antes de que éste sea publicado.
- 35 A este respecto, el Tribunal de Justicia ya declaró, en el apartado 8 de la sentencia de 19 de septiembre de 1985, *Hoogovens Groep/Comisión* (172/83 y 226/83, Rec. p. 2831), que las disposiciones del artículo 33, del Tratado CECA, párrafo tercero, que precisaban las formalidades –notificación o publicación– a partir de las cuales empezaba a correr el plazo del recurso de anulación, no impedían que un demandante presentara su demanda ante el Tribunal de Justicia desde el momento en que hubiera sido adoptada la decisión controvertida, sin esperar a que ésta fuera notificada o publicada, de modo que no podía alegarse la inadmisibilidad contra uno de los recursos que dio origen a dicha sentencia por el hecho de que hubiera sido presentado en la Secretaría del Tribunal de Justicia antes de que se publicara dicha decisión.
- 36 Pues bien, en las disposiciones del artículo 263 TFUE, párrafo sexto, que se corresponde con el artículo 33 del Tratado CECA, párrafo tercero, no hay nada que se oponga a que esta jurisprudencia se extrapole al presente asunto.
- 37 Por el contrario, como señaló el Abogado General en el punto 55 de sus conclusiones, de una jurisprudencia consolidada se desprende que constituyen actos o decisiones que pueden ser objeto de un recurso de anulación, en el sentido del artículo 263 TFUE, las medidas destinadas a producir efectos jurídicos obligatorios que puedan afectar a los intereses del demandante, modificando sustancialmente su situación jurídica (véase la sentencia de 12 de septiembre de 2006, *Reynolds Tobacco y otros/Comisión*, C-131/03 P, Rec. p. I-7795, apartado 54 y jurisprudencia citada); en dicho artículo no se precisa que la interposición del mencionado recurso esté subordinada a la publicación o a la notificación de las citadas medidas.
- 38 Por otra parte, la interposición de un recurso contra un acto de la Unión antes de su publicación y desde el momento en que dicho acto haya sido adoptado no menoscaba en absoluto la finalidad del plazo de recurso, que según reiterada jurisprudencia es garantizar la seguridad jurídica, evitando que puedan ponerse indefinidamente en cuestión actos de la Unión que surtan efectos jurídicos (véanse las sentencias de 22 de octubre de 2002, *National Farmers' Union*, C-241/01, Rec. p. I-9079, apartado 34, y de 23 de abril de 2013, *Gbagbo y otros/Consejo*, C-478/11 P a C-482/11 P, apartado 62).
- 39 Por consiguiente, como destacó el Abogado General en el punto 56 de sus conclusiones, si bien la publicación de un acto determina el inicio de los plazos de recurso tras cuya expiración adquiere carácter definitivo el mencionado acto, no constituye, en cambio, un requisito para el nacimiento del derecho a recurrir contra dicho acto.
- 40 En el caso de autos, el Tribunal General señaló, en el apartado 45 del auto recurrido, que la demanda se presentó tanto después de alcanzado el acuerdo unánime del Comité de los Estados miembros sobre dicha identificación como una vez adoptada la decisión del Director ejecutivo de la ECHA de 22 de diciembre de 2009, que constituye una decisión. Por consiguiente, en la fecha en que se presentó la citada demanda, es decir, el 4 de enero de 2010, la decisión controvertida había sido adoptada con carácter definitivo.
- 41 Por lo tanto, el Tribunal General incurrió en un error al declarar la inadmisibilidad de la citada demanda, alegando que había sido presentada antes de la fecha de publicación de la decisión controvertida mediante la inclusión de la acrilamida en la lista de sustancias candidatas en el sitio web de la ECHA, inicialmente prevista el 13 de enero de 2010, pero que finalmente se produjo el 30 de marzo de 2010.

- 42 Por consiguiente, procede estimar el motivo único alegado por los recurrentes y, en consecuencia, su recurso de casación, y anular el auto recurrido.
- 43 Conforme al artículo 61, párrafo primero, del Estatuto del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, cuando se anule la resolución del Tribunal General, el Tribunal de Justicia puede o bien resolver él mismo definitivamente el litigio, cuando su estado así lo permita, o bien devolver el asunto al Tribunal General para que este último resuelva.
- 44 Dado que en el presente asunto el estado del litigio no permite que el Tribunal de Justicia resuelva definitivamente sobre él, procede devolver el asunto al Tribunal General y reservar la decisión sobre las costas.

En virtud de todo lo expuesto, el Tribunal de Justicia (Sala Cuarta) decide:

- 1) **Anular el auto del Tribunal General de la Unión Europea de 21 de septiembre de 2011, PPG y SNF/ECHA (T-1/10).**
- 2) **Devolver el presente asunto al Tribunal General de la Unión Europea.**
- 3) **Reservar la decisión sobre las costas.**

Firmas