



# Recopilación de la Jurisprudencia

CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL  
SR. MACIEJ SZPUNAR  
presentadas el 3 de febrero de 2022<sup>1</sup>

**Asuntos acumulados C-65/21 P y C-73/21 P a C-75/21 P**

**SGL Carbon SE (C-65/21 P)**

**Química del Nalón, S. A., anteriormente Industrial Química del Nalón, S. A. (C-73/21 P)**

**Deza a.s. (C-74/21 P)**

**Bilbaína de Alquitranes, S. A. (C-75/21 P)**

**contra**

**Comisión Europea**

«Recurso de casación — Recurso de indemnización — Medio ambiente — Clasificación, etiquetado y envasado de sustancias y mezclas — Clasificación de la brea de alquitrán de hulla a alta temperatura entre las sustancias de toxicidad acuática aguda de categoría 1 (H400) y de toxicidad acuática crónica de categoría 1 (H410) — Infracción suficientemente caracterizada de una norma jurídica que confiere derechos a los particulares — Norma jurídica que confiere derechos a los particulares — Deber de diligencia»

## I. Introducción

1. El deber de diligencia de la Administración de la Unión Europea, entendido como la obligación de tomar en consideración todos los elementos pertinentes en el ejercicio de sus competencias, ¿constituye una norma jurídica que tiene por objeto conferir derechos a los particulares cuya infracción puede dar lugar a la responsabilidad extracontractual de la Unión? Esta es la cuestión de principio que el Tribunal de Justicia deberá abordar en el marco del examen del motivo invocado por las recurrentes en apoyo de sus recursos de casación interpuestos contra cuatro sentencias del Tribunal General de la Unión Europea.<sup>2</sup>

2. En las sentencias recurridas, el Tribunal General desestimó los recursos de indemnización de varios fabricantes de brea de alquitrán de hulla a alta temperatura (en lo sucesivo, «BAHAT»)<sup>3</sup> que supuestamente sufrieron un perjuicio como consecuencia de la clasificación incorrecta de

<sup>1</sup> Lengua original: francés.

<sup>2</sup> Sentencias de 16 de diciembre de 2020, SGL Carbon/Comisión (T-639/18, en lo sucesivo, «primera sentencia recurrida», no publicada, EU:T:2020:628); Industrial Química del Nalón/Comisión (T-635/18, en lo sucesivo, «segunda sentencia recurrida», EU:T:2020:624); Deza/Comisión (T-638/18, en lo sucesivo, «tercera sentencia recurrida», no publicada, EU:T:2020:627), y Bilbaína de Alquitranes/Comisión (T-645/18, en lo sucesivo, «cuarta sentencia recurrida», no publicada, EU:T:2020:629) (en lo sucesivo, conjuntamente, «sentencias recurridas»), que son los objetos de los recursos de casación, respectivamente, en los asuntos C-65/21 P, C-73/21 P, C-74/21 P y C-75/21 P.

<sup>3</sup> Se trata de una sustancia de composición desconocida o variable, productos de reacciones complejas o de materias biológicas (en lo sucesivo, «UVCB»), que no puede identificarse completamente por su composición química.

esta sustancia como peligrosa para el medio acuático. En la medida en que dicha clasificación tiene su origen en un error manifiesto de apreciación de la Comisión Europea, constatado en las sentencias anteriores del Tribunal General<sup>4</sup> y del Tribunal de Justicia,<sup>5</sup> no se ha cuestionado la ilegalidad del acto que causó el perjuicio alegado. No obstante, la ilegalidad de un acto no basta por sí sola para generar la responsabilidad extracontractual de la Unión. Entre los requisitos que deben cumplirse para que así suceda, se encuentra, en particular, el requisito que exige que el daño sea el resultado de la infracción de una norma que tenga por objeto conferir derechos a los particulares. En el presente asunto, se plantea, pues, la cuestión de si la obligación de la Administración de la Unión de tomar en consideración todos los elementos pertinentes en el ejercicio de sus competencias constituye una norma de ese tipo.

## II. Marco jurídico

3. El artículo 3, párrafo primero, del Reglamento (CE) n.º 1272/2008<sup>6</sup> tiene el siguiente tenor:

«Una sustancia o mezcla que cumpla los criterios de peligro físico, para la salud humana o para el medio ambiente, establecidos en las partes 2 a 5 del anexo I es peligrosa y se clasificará de acuerdo con las correspondientes clases de peligro contempladas en dicho anexo.»

4. El anexo I del Reglamento n.º 1272/2008 fija criterios para la clasificación de las sustancias y mezclas en clases de peligro. Su punto 4.1.3.5.5 contiene las disposiciones que describen un método de clasificación, el «método sumatorio de los componentes».

## III. Hechos anteriores al recurso de indemnización

5. Los antecedentes del litigio se exponen exhaustivamente en las sentencias recurridas, a las que me remito para más detalles.<sup>7</sup> A efectos de los presentes procedimientos, me limitaré a recordar cuanto sigue.

6. Mediante la sentencia Bilbaína de Alquitranes y otros/Comisión,<sup>8</sup> el Tribunal General anuló el Reglamento (UE) n.º 944/2013<sup>9</sup> en la medida en que clasificaba la BAHAT en las categorías acuática aguda 1 (H400) y acuática crónica 1 (H410).

7. En los apartados 30 a 34 de dicha sentencia, el Tribunal General consideró lo siguiente:

«30 En el presente asunto, procede constatar que la Comisión ha cometido un error manifiesto de apreciación en la medida en que, al clasificar la BAHAT entre las sustancias de toxicidad acuática aguda de categoría 1 (H400) y de toxicidad acuática crónica de categoría 1 (H410) sobre la base de

<sup>4</sup> Sentencia de 7 de octubre de 2015, Bilbaína de Alquitranes y otros/Comisión (T-689/13, no publicada, EU:T:2015:767).

<sup>5</sup> Sentencia de 22 de noviembre de 2017, Comisión/Bilbaína de Alquitranes y otros (C-691/15 P, EU:C:2017:882).

<sup>6</sup> Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de diciembre de 2008, sobre clasificación, etiquetado y envasado de sustancias y mezclas, y por el que se modifican y derogan las Directivas 67/548/CEE y 1999/45/CE y se modifica el Reglamento (CE) n.º 1907/2006 (DO 2008, L 353, p. 1).

<sup>7</sup> Apartados 15 a 22 de las sentencias recurridas. Si bien el tenor de los pasajes fundamentales de estas sentencias es idéntico, su numeración es diferente. En aras de la claridad, me referiré, por lo tanto, en el marco de mi análisis, a los apartados de la primera sentencia recurrida e indicaré en notas los apartados correspondientes de las otras sentencias recurridas.

<sup>8</sup> Sentencia de 7 de octubre de 2015 (T-689/13, no publicada, EU:T:2015:767).

<sup>9</sup> Reglamento de la Comisión, de 2 de octubre de 2013, que modifica, a efectos de su adaptación al progreso científico y técnico, el Reglamento (CE) n.º 1272/2008 del Parlamento Europeo y del Consejo, sobre clasificación, etiquetado y envasado de sustancias y mezclas (DO 2013, L 261, p. 5).

sus componentes, incumplió su obligación de tomar en consideración todos los datos y circunstancias pertinentes para tener en cuenta debidamente la proporción en la que los 16 componentes [hidrocarburos aromáticos policíclicos (en lo sucesivo, “HAP”)] están presentes en la BAHAT y sus efectos químicos.

31 En efecto, con arreglo al punto 7.6 del documento informativo, a efectos de la clasificación de la BAHAT sobre la base de sus componentes, se partió de que todos los HAP presentes en la BAHAT se disolvían en la fase acuosa y que, por consiguiente, estaban disponibles para los organismos acuáticos. Se menciona igualmente que esto supone probablemente una sobreestimación de la toxicidad de la BAHAT y que, en la medida en que la composición del [Water-Accommodated Fraction (enfoque de fracción adaptada al agua)] era incierta, esta estimación de toxicidad podía considerarse el escenario más desfavorable.

32 No obstante, ni la Comisión ni la [Agencia Europea de Sustancias y Mezclas Químicas (ECHA)] han podido acreditar ante el Tribunal que, al basar la clasificación de la BAHAT entre las sustancias de toxicidad acuática aguda de categoría 1 (H400) y de toxicidad acuática crónica de categoría 1 (H410) en la premisa de que todos los HAP que componen esta sustancia se disolvían en la fase acuosa y estaban disponibles para los organismos acuáticos, la Comisión tuvo en cuenta que, con arreglo al punto 1.3 del documento informativo, titulado “Propiedades fisicoquímicas”, los componentes de la BAHAT se liberan únicamente de manera limitada y que dicha sustancia es muy estable.

33 En efecto, en primer lugar, ni el dictamen del [Comité de Evaluación del Riesgo (en lo sucesivo, “CER”)] sobre la BAHAT ni el documento informativo contienen razonamiento alguno que demuestre que, al presumir que todos los HAP presentes en esta sustancia se disuelven en la fase acuosa y están disponibles para los organismos acuáticos, se tomó en consideración la baja solubilidad en agua de la BAHAT. Además, en respuesta a una pregunta escrita del Tribunal General, la Comisión y la ECHA únicamente pudieron probar que la solubilidad en agua de los 16 componentes HAP, examinados de manera aislada, se tuvo en cuenta durante el procedimiento de clasificación de la BAHAT. Por otra parte, en respuesta a una pregunta formulada por el Tribunal General en la vista, la Comisión y la ECHA se limitaron a señalar que se partió de que todos los HAP de la BAHAT se disolvían en agua, en la medida en que el examen de la toxicidad acuática de la sustancia se llevó a cabo sobre la base de sus componentes. No obstante, este razonamiento no permite concluir que se tomó en consideración la baja solubilidad de la sustancia.

34 En segundo lugar, es preciso señalar que, con arreglo al punto 1.3 del documento informativo, la tasa de solubilidad en agua de la BAHAT para una carga fue, como máximo, del 0,0014 %. Habida cuenta de la baja solubilidad en agua de la BAHAT, la Comisión no ha demostrado en modo alguno que podía fundamentar la clasificación controvertida de dicha sustancia en la premisa según la cual todos los HAP presentes en la BAHAT se disolvían en la fase acuosa y estaban disponibles para los organismos acuáticos. En efecto, de la tabla 7.6.2 del documento informativo se desprende que los 16 componentes HAP de la BAHAT constituyen el 9,2 % de dicha sustancia. Por consiguiente, al presumir que todos esos HAP se disuelven en agua, la Comisión basó la clasificación controvertida, en esencia, en la hipótesis de que el 9,2 % de la BAHAT podía disolverse en agua. No obstante, tal como se desprende del punto 1.3 del documento informativo, ese valor no es realista, dado que la tasa máxima es del 0,0014 %.»

8. La Comisión interpuso recurso de casación contra dicha sentencia.

9. El Tribunal de Justicia desestimó el recurso de casación de la Comisión mediante su sentencia de 22 de noviembre de 2017, Comisión/Bilbaína de Alquitrans y otros.<sup>10</sup>

10. En los apartados 39 y 46 a 55 de dicha sentencia, el Tribunal de Justicia consideró fundamentalmente lo siguiente:

«39 Es cierto que el punto 4.1.3.5.5 del anexo I del Reglamento n.º 1272/2008 no prevé el recurso a criterios distintos de los expresamente establecidos en esa disposición. Sin embargo, es necesario declarar que ninguna disposición prohíbe expresamente que se tengan en cuenta otros elementos que pueden resultar pertinentes para la clasificación de una sustancia UVCB.

[...]

46 La aplicación estricta y automática del método sumatorio en todas las circunstancias puede conducir a evaluar insuficientemente la toxicidad para el medio acuático de una sustancia UCVB de la que se conozcan pocos de sus componentes. Tal resultado no puede considerarse compatible con la finalidad de protección del medio ambiente y de la salud humana que persigue el Reglamento n.º 1272/2008.

47 Por consiguiente, debe considerarse que, cuando aplica el método sumatorio para determinar si una sustancia UVCB está incluida en las categorías de toxicidad aguda y de toxicidad crónica para el medio acuático, la Comisión no está obligada a limitar su apreciación a los elementos recogidos expresamente en el punto 4.1.3.5.5 del anexo I del Reglamento n.º 1272/2008, excluyendo cualquier otro, sino que, en virtud de su obligación de diligencia, está obligada a examinar con detalle e imparcialidad otros elementos que, aunque no estén expresamente previstos en dichas disposiciones, sean no obstante pertinentes.

[...]

50 No se discute la fundamentación jurídica de la sentencia recurrida que figura en su apartado 28, según la cual, “para considerar que una sustancia está incluida en las categorías de toxicidad aguda o crónica, la propia sustancia, y no solo sus componentes, debe cumplir los criterios de clasificación”.

51 El método de clasificación previsto en el punto 4.1.3.5.5 del anexo I del Reglamento n.º 1272/2008 se fundamenta en la hipótesis de que los componentes tenidos en cuenta son solubles al 100 %. Sobre la base de esta hipótesis, el método sumatorio implica que existe un nivel de concentración de los componentes por debajo del cual no puede alcanzarse el umbral del 25 %, y, de este modo, consiste en calcular la suma de las concentraciones de los componentes incluidos en las categorías de toxicidad aguda o crónica, ponderadas, cada una de ellas, mediante el factor M correspondiente a su perfil de toxicidad.

52 Sin embargo, la pérdida de fiabilidad en situaciones en las que la suma ponderada de los componentes excede el nivel de concentración correspondiente al umbral del 25 % en una proporción inferior a la relación entre el tipo de solubilidad observado a escala de la sustancia considerada en su conjunto y el porcentaje de solubilidad hipotética del 100 % es inherente a este método. En efecto, en estas situaciones, existe la posibilidad de que, en casos particulares, el

<sup>10</sup> C-691/15 P, EU:C:2017:882.

método sumatorio conduzca a un resultado superior o inferior al nivel correspondiente al umbral reglamentario del 25 %, según se considere el porcentaje de solubilidad hipotética de los componentes o el de la sustancia analizada en su conjunto.

53 Consta que se desprende del cuadro 7.6.2 del anexo I del informe adjunto al dictamen del CER, por un lado, que el método sumatorio lleva al resultado de 14521 % y, por otro lado, que este resultado es 581 veces superior al nivel mínimo requerido para alcanzar el umbral del 25 % tras la ponderación mediante los factores M. Tampoco se discute que además se desprende del punto 1.3 de este documento, titulado “Propiedades fisicoquímicas”, que el porcentaje máximo de solubilidad en agua de la BAHAT era del 0,0014 %, esto es, un porcentaje unas 71 000 veces inferior al porcentaje de solubilidad hipotética del 100 % utilizado para los componentes tenidos en cuenta.

54 En consecuencia, el Tribunal General declaró en el apartado 34 de la sentencia recurrida, sin incurrir en desnaturalización ni en error de calificación jurídica de los hechos, que “por tanto, en esencia, al partir de la hipótesis de que todos estos [componentes] se disuelven en agua, la Comisión basó la clasificación controvertida en el supuesto de que el 9,2 % de la BAHAT podía disolverse en agua. No obstante, como se desprende del punto 1.3 del documento informativo [anexo al dictamen del CER], ese valor no es realista, dado que la tasa máxima es del 0,0014 %.”

55 Al haber constatado, en el apartado 32 de la sentencia impugnada, que “ni la Comisión ni la ECHA han podido acreditar [...] que [...] la Comisión [tuviera] en cuenta que, con arreglo al punto 1.3, titulado ‘Propiedades fisicoquímicas’, del documento informativo [anexo al dictamen del CER], los componentes de la BAHAT se liberan únicamente de manera limitada, y que dicha sustancia es muy estable”, el Tribunal General, sin cometer error de Derecho, declaró en el apartado 30 de dicha sentencia que “la Comisión [había] cometido un error manifiesto de apreciación en la medida en que, al clasificar la BAHAT entre las sustancias de toxicidad acuática aguda de categoría 1 (H400) y de toxicidad acuática crónica de categoría 1 (H410) sobre la base de sus componentes, [había] incumplido su obligación de considerar todos los elementos y circunstancias pertinentes para tener debidamente en cuenta el porcentaje de presencia de los dieciséis componentes [...] de la BAHAT y sus efectos químicos”.»

#### **IV. Procedimiento ante el Tribunal General y sentencias recurridas**

11. Mediante seis escritos presentados en la Secretaría del Tribunal General el 23 de octubre de 2018, las recurrentes y otras dos sociedades interpusieron sendos recursos de indemnización dirigidos a obtener una reparación del perjuicio que supuestamente les había causado la clasificación ilegal de la BAHAT entre las sustancias de toxicidad acuática aguda de categoría 1 (H400) y de toxicidad acuática crónica de categoría 1 (H410).

12. Mediante seis sentencias dictadas el 16 de diciembre de 2020, entre las que figuran las sentencias recurridas,<sup>11</sup> el Tribunal General desestimó dichos recursos.

<sup>11</sup> Así como las sentencias Tokai erftcarbon/Comisión (T-636/18, no publicada, EU:T:2020:625), y Bawtry Carbon International/Comisión (T-637/18, no publicada, EU:T:2020:626).

13. En los apartados 70, 71, 96, 98 y 114 de la primera sentencia recurrida, el Tribunal General consideró lo siguiente:

«70 En cualquier caso, la respuesta a la cuestión de si, en el caso de autos, la infracción de la norma del método sumatorio en la que se basa la clasificación ilegal de la BAHAT puede invocarse o no en apoyo de la presente pretensión indemnizatoria, desde la perspectiva de la adición o del endurecimiento de obligaciones que afectan a la situación jurídica de la demandante, solo es determinante para la solución del presente litigio en el supuesto de que tal infracción fuera suficientemente caracterizada en el sentido de la jurisprudencia antes citada, extremo que se examinará a continuación. <sup>[12]</sup>

71 En lo relativo al incumplimiento del deber de diligencia inherente al principio de buena administración, tal como alega la demandante en la réplica, es menester constatar que, formalmente, en el escrito de interposición del recurso, la demandante no había alegado de manera específica y autónoma el incumplimiento de dicho deber de diligencia en apoyo de su pretensión indemnizatoria. Tampoco parece que esta alegación pueda considerarse una ampliación de un argumento ya contenido en el escrito de interposición del recurso. En estas circunstancias, por cuanto se basa en el incumplimiento del deber de diligencia, la pretensión indemnizatoria debe, como sostuvo la Comisión en sus observaciones sobre las respuestas a una pregunta escrita dirigida a la demandante al respecto, declararse inadmisibles. <sup>[13]</sup>

[...]

96. Por lo que se refiere, en primer lugar, al criterio relativo al grado de claridad y de precisión de la norma infringida, a saber, el punto 4.1.3.5.5 del anexo I del Reglamento n.º 1272/2008, debe señalarse que, según el tenor de dicho punto, el método sumatorio se presenta como un cálculo cuasi mecánico, en virtud del cual la Comisión verifica si la suma de las concentraciones (en porcentaje) de los componentes muy tóxicos de la mezcla multiplicadas por sus correspondientes factores M es igual o superior al 25 %. Si tal es el caso, la mezcla, en el presente asunto la BAHAT, “se clasificará” en las categorías de toxicidad aguda o crónica 1 [...] [E]l punto 4.1.3.5.5 del anexo I del mencionado Reglamento no prevé explícitamente el recurso a criterios distintos de los expresamente establecidos en esa disposición. <sup>[14]</sup>

[...]

98. Así pues, no puede considerarse que el punto 4.1.3.5.5 del anexo I del Reglamento n.º 1272/2008 constituyera, en la fecha de adopción del Reglamento n.º 944/2013, una norma completamente clara en cuanto a la existencia del margen de apreciación de que disponía la Comisión en la aplicación del método sumatorio. Su tenor no sugiere la existencia de tal facultad discrecional y sobre todo no menciona que la solubilidad de una mezcla sea un factor que haya de tenerse en cuenta. A este respecto, procede constatar que el Tribunal General, y más en particular el Tribunal de Justicia, han reconocido la existencia de un margen de apreciación que debería haber llevado a la Comisión a tener en cuenta otros elementos distintos de los expresamente contemplados en el referido punto 4.1.3.5.5, basándose en consideraciones que no dimanaban directamente, ni explícitamente, del propio tenor de dicho punto. Más concretamente, el Tribunal de Justicia atendió a consideraciones relacionadas con el contexto normativo más general, a saber, en particular, el hecho de que el

<sup>12</sup> Apartados 71, 68 y 71, respectivamente, de las sentencias recurridas segunda, tercera y cuarta.

<sup>13</sup> Apartados 72, 69 y 72, respectivamente, de las sentencias recurridas segunda, tercera y cuarta.

<sup>14</sup> Apartados 97, 94 y 97, respectivamente, de las sentencias recurridas segunda, tercera y cuarta.

método sumatorio no hace abstracción de las limitaciones metodológicas [...] Estas dificultades de interpretación que complican la aplicación del método sumatorio y de las que dicha sentencia es reveladora por otro lado se oponen a que el comportamiento de la Comisión pueda calificarse de manifiesta y gravemente contrario a la norma jurídica infringida [...] <sup>[15]</sup>

[...]

114. A la luz de cuanto antecede, el error cometido por la Comisión se presenta, por tanto, como excusable. Dada la falta de claridad y las dificultades de interpretación de las disposiciones pertinentes que se encuentran en el anexo I del Reglamento n.º 1272/2008 en cuanto a la toma en consideración de otros factores distintos de los expresamente previstos en la aplicación del método sumatorio, el comportamiento de la Comisión no se aleja del que cabría esperar razonablemente de una Administración normalmente prudente y diligente en una situación análoga, a saber, una situación caracterizada por una complejidad científica relacionada con la clasificación de una sustancia de composición desconocida como la BAHAT con el objetivo de garantizar un nivel elevado de protección de la salud humana y del medio ambiente. Tal comportamiento no equivale a una inobservancia manifiesta y grave de los límites impuestos a la facultad de apreciación de la Comisión. Así pues, el error cometido no constituye una infracción suficientemente caracterizada de una norma jurídica, de modo que la responsabilidad extracontractual de la Unión, en cualquier caso, no se genera en el presente asunto. Esta constatación es válida tanto para la vulneración del método sumatorio como, a mayor abundamiento y por las razones expuestas anteriormente, para el supuesto incumplimiento del deber de diligencia. <sup>[16]</sup>»

## V. Procedimiento ante el Tribunal de Justicia

14. Mediante sus recursos de casación, interpuestos con un tenor fundamentalmente idéntico y registrados con los n.ºs C-65/21 P, C-73/21 P, C-74/21 P y C-75/21 P, las recurrentes solicitan al Tribunal de Justicia que:

- Anule las sentencias recurridas.
- Devuelva los asuntos al Tribunal General para que se pronuncie de nuevo sobre ellos.
- Reserve la decisión sobre las costas del presente procedimiento, cuestión sobre la que deberá pronunciarse el Tribunal General cuando proceda al nuevo examen del asunto.

15. La Comisión, apoyada por la ECHA, solicita al Tribunal de Justicia que:

- Desestime los recursos de casación.
- Condene en costas a las recurrentes.

<sup>15</sup> Apartados 99, 96 y 99, respectivamente, de las sentencias recurridas segunda, tercera y cuarta.

<sup>16</sup> Apartados 115, 112 y 115, respectivamente, de las sentencias recurridas segunda, tercera y cuarta.

16. El Reino de España, que interviene en apoyo de la Comisión, solicita al Tribunal de Justicia que:

- Desestime los recursos de casación.
- Condene en costas a las recurrentes.

17. Se ha procedido a la acumulación de los asuntos a efectos de la sentencia. No se ha celebrado vista.

## VI. Análisis

### *A. Sobre el alcance de los recursos de casación y de las presentes conclusiones*

18. Las recurrentes han interpuesto los recursos de casación contra las sentencias recurridas por las que el Tribunal General desestimó sus recursos de indemnización. En dichas sentencias, el Tribunal General admitió, sobre la base de las sentencias Bilbaína de Alquitrane y otros/Comisión<sup>17</sup> y Comisión/Bilbaína de Alquitrane y otros<sup>18</sup> (en lo sucesivo, «sentencias anulatorias»), que el acto que supuestamente causó el perjuicio a las recurrentes era ilegal debido a un error manifiesto de apreciación de la Comisión. No obstante, consideró que dicho error era excusable y, por lo tanto, no constituía una infracción suficientemente caracterizada de una norma jurídica, de modo que no se generaba la responsabilidad extracontractual de la Unión en dicho asunto.<sup>19</sup>

19. Los recursos de casación de las recurrentes se fundan en seis motivos, relativos, el primero, al error cometido por el Tribunal General, que desestimó su alegación basada en el deber de diligencia; el segundo, al error de Derecho del Tribunal General por concluir que no existía un precedente claro; el tercero, a la conclusión errónea según la cual el marco jurídico era complejo; el cuarto, a la aplicación errónea del criterio de prudencia y de diligencia; el quinto, a una motivación insuficiente de las sentencias recurridas y, por último, el sexto, al error de Derecho cometido por el Tribunal General al considerar que el enfoque de la Comisión podía ser excusado en atención al principio de precaución.

20. De conformidad con lo solicitado por el Tribunal de Justicia, las presentes conclusiones se limitarán al análisis de la primera parte del cuarto motivo de los recursos de casación. Pues bien, la primera parte del cuarto motivo parece coincidir con el primer motivo de los recursos de casación en la medida en que ambos abordan la cuestión de la diligencia de la Comisión. Por lo tanto, conviene analizar antes de nada la relación entre esta y el primer motivo de los recursos de casación a fin de tener en cuenta todos los aspectos de la problemática común de los dos motivos de los recursos de casación.

<sup>17</sup> Sentencia de 7 de octubre de 2015 (T-689/13, no publicada, EU:T:2015:767).

<sup>18</sup> Sentencia de 22 de noviembre de 2017 (C-691/15 P, EU:C:2017:882).

<sup>19</sup> Apartados 114, 115, 112 y 115, respectivamente, de las sentencias recurridas primera, segunda, tercera y cuarta

## ***B. Alegaciones de las partes***

### *1. Primer motivo de los recursos de casación*

21. Mediante el primer motivo de los recursos de casación, las recurrentes sostienen que el Tribunal General incurrió en error al declarar inadmisibles<sup>20</sup> su alegación basada en un incumplimiento del deber de diligencia. En su opinión, el Tribunal General incurrió en un error de Derecho al considerar que esta alegación, formulada en las réplicas, debía distinguirse de la alegación, formulada en los escritos de interposición de los recursos, basada en un error manifiesto de apreciación de la Comisión en la medida en que no examinó con detalle e imparcialidad todos los elementos pertinentes a efectos de la clasificación de la BAHAT. Las recurrentes se remiten, a este respecto, a la sentencia Comisión/Bilbaína de Alquitrans y otros,<sup>21</sup> en la que el Tribunal de Justicia declaró que cuando una institución no examina con detalle e imparcialidad todos los elementos pertinentes, incumple claramente su obligación de diligencia. En consecuencia, según las recurrentes, la alegación basada en la existencia de un incumplimiento del deber de diligencia no debía invocarse separadamente y de manera independiente, como si se tratase de una alegación autónoma.<sup>22</sup>

22. La Comisión, apoyada por la ECHA, considera que la alegación basada en el incumplimiento del deber de diligencia es inoperante, puesto que el Tribunal General desestimó los recursos tras declarar que el error cometido no constituía una infracción suficientemente caracterizada de una norma jurídica.

23. El Gobierno español señala que el incumplimiento del deber de diligencia debería haber sido alegado por las recurrentes de manera específica y autónoma en los escritos de interposición de los recursos. En caso contrario, el requisito que exige que se especifique la norma jurídica infringida se cumpliría implícitamente en cualquier solicitud de indemnización, ya que el deber de diligencia es inherente al principio de buena administración y se aplica de manera general a la acción de las instituciones.

### *2. La primera parte del cuarto motivo de los recursos de casación*

24. En el marco del cuarto motivo de los recursos de casación, las recurrentes sostienen que el Tribunal General concluyó erróneamente que la Comisión actuó como una Administración normalmente prudente y diligente y que su error en la clasificación de la BAHAT era, de este modo, excusable. Mediante la primera parte de este motivo, reprochan al Tribunal General que no efectuase su análisis a la luz de las solicitudes que habían presentado. En lugar de verificar si la solubilidad se mencionaba expresamente como uno de los elementos pertinentes en el Reglamento n.º 1272/2008, el Tribunal General debería haber examinado si la Comisión respetó el principio de derecho consolidado que exige que se tome en consideración el conjunto de los elementos pertinentes.

25. La Comisión, apoyada por la ECHA, considera que procede desestimar el cuarto motivo por ser inoperante e infundado. No obstante, formula en su escrito de contestación alegaciones relativas a la segunda parte de este motivo, que no es objeto de las presentes conclusiones.

<sup>20</sup> En los apartados 71, 72, 69 y 72, respectivamente, de las sentencias recurridas primera, segunda, tercera y cuarta.

<sup>21</sup> Sentencia de 22 de noviembre de 2017 (C-691/15 P, EU:C:2017:882), apartado 35.

<sup>22</sup> Apartado 20 de los recursos de casación.

26. El Gobierno español considera que el error alegado en el cuarto motivo del recurso de casación no puede prosperar. Indica que el principio de diligencia exige que se aprecie si, en el marco de la acción administrativa en cuestión, se ha aplicado un nivel mínimo de diligencia aceptable, si dicho nivel era razonable en relación con las circunstancias del presente asunto, proporcionado a la luz de la importancia del asunto y conforme al que aplica habitualmente el órgano administrativo en asuntos similares.

### *3. Relación entre la primera parte del cuarto motivo y el primer motivo de los recursos de casación*

27. De cuanto antecede se sigue que el deber de diligencia de la Comisión se plantea en estos dos motivos en contextos diferentes. Mientras que, en el primer motivo, dicho deber se califica expresamente de norma jurídica que confiere derechos a los particulares, en el marco del cuarto motivo se considera más bien como un criterio de apreciación de la gravedad de la infracción de una norma jurídica.

28. Sin embargo, con independencia de las formulaciones exactas y de los contextos, procede, en mi opinión, considerar que, en ambos casos, se alude al incumplimiento por parte de la Comisión de la misma obligación de diligencia, entendida como la obligación de examinar todos los elementos pertinentes del caso de autos en los que se basa su apreciación. En efecto, las recurrentes explican, en el marco del primer motivo de sus recursos de casación, que el deber de diligencia invocado en sus réplicas debería haberse entendido como el equivalente de la obligación de la Administración de tomar en consideración, en el ejercicio de sus competencias, todos los elementos pertinentes del caso en cuestión. El incumplimiento de esta obligación es el origen de la imputación objeto de la primera parte del cuarto motivo de los recursos de casación.

29. ¿Constituye esta obligación una norma que confiere derechos a los particulares cuya infracción puede dar lugar a la responsabilidad extracontractual de la Unión?

## ***C. Sobre la calificación del deber de diligencia***

### *1. Requisito de la responsabilidad extracontractual de la Unión relativo a la infracción suficientemente caracterizada de una norma jurídica que confiere derechos a los particulares*

#### *a) Dualidad de dicho requisito*

30. De reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia resulta que para que se genere la responsabilidad extracontractual de la Unión es necesario que concurran tres requisitos, a saber, el primero, la existencia de una infracción suficientemente caracterizada de una norma jurídica que tenga por objeto conferir derechos a los particulares (en lo sucesivo, «primer requisito»), el segundo, la realidad del daño y, el tercero, la existencia de una relación de causalidad entre el incumplimiento de la obligación que incumbe al autor del acto y el daño sufrido por los perjudicados.<sup>23</sup>

<sup>23</sup> Véase, a este respecto, la sentencia de 10 de septiembre de 2019, HTTS/Consejo (C-123/18 P, EU:C:2019:694), apartado 32 y jurisprudencia citada.

31. El carácter acumulativo de dichos requisitos implica que, cuando uno de ellos no se cumple, no puede generarse la responsabilidad extracontractual de la Unión.<sup>24</sup> Esta es la razón por la que, en el presente asunto, el Tribunal General, tras declarar que el error de la Comisión en la clasificación de la BAHAT no constituía una infracción suficientemente caracterizada de una norma jurídica, concluyó que no se había generado la responsabilidad extracontractual de la Unión y, por lo tanto, no procedió al análisis de los demás requisitos relativos a esta responsabilidad.

32. Tanto los recursos de casación como las presentes conclusiones se refieren al primer requisito.

33. Dicho requisito consta de dos vertientes distintas relativas, la primera, a la naturaleza de la norma cuya infracción puede generar la responsabilidad extracontractual de la Unión («norma jurídica que tiene por objeto conferir derechos a los particulares») y, la segunda, a la gravedad de la infracción de la norma infringida («infracción suficientemente caracterizada»). Estas dos vertientes constituyen a su vez dos subrequisitos acumulativos del primer requisito, de modo que este no se cumple si falta uno de tales subrequisitos.

*b) Concepto de «norma jurídica que tiene por objeto conferir derechos a los particulares»*

34. El concepto de «norma jurídica que tiene por objeto conferir derechos a los particulares», componente central del primer requisito, fue retomado por el Tribunal de Justicia de su jurisprudencia relativa a la responsabilidad de los Estados miembros por infracción del Derecho de la Unión.<sup>25</sup> Al sustituir con dicho concepto el concepto utilizado anteriormente, a saber, el de «norma jurídica superior que protege a los particulares», el Tribunal de Justicia consagró el principio del paralelismo entre, por una parte, la responsabilidad de la Unión y, por otra parte, la responsabilidad del Estado por los daños causados a los particulares por la infracción del Derecho de la Unión.<sup>26</sup>

35. Más concretamente, en su sentencia Bergaderm y Goupil/Comisión,<sup>27</sup> el Tribunal de Justicia, remitiéndose a la sentencia Brasserie du pêcheur y Factortame,<sup>28</sup> declaró que los requisitos para que exista la responsabilidad del Estado por los daños causados a los particulares por la infracción del Derecho comunitario no deben, a falta de justificación específica, diferir de los que rigen la responsabilidad de la Unión en circunstancias comparables.<sup>29</sup>

36. Así pues, según reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia, la responsabilidad extracontractual de la Unión no puede generarse por cualquier infracción suficientemente caracterizada de una norma jurídica, sino solo por la infracción suficientemente caracterizada de una norma cuyo objeto sea conferir derechos a los particulares.<sup>30</sup>

<sup>24</sup> Véase, a este respecto, el auto de 12 de marzo de 2020, EMB Consulting y otros/BCE (C-571/19 P, no publicado, EU:C:2020:208), apartado 29 y jurisprudencia citada.

<sup>25</sup> Molinier, J., y Lotarski, J., *Droit du contentieux de l'Union européenne*, 4ª ed., LGDJ Lextenso, Paris, 2012, p. 229.

<sup>26</sup> Molinier, J., y Lotarski, J., *op. cit.*, p. 229.

<sup>27</sup> Sentencia de 4 de julio de 2000 (C-352/98 P, EU:C:2000:361).

<sup>28</sup> Sentencia de 5 de marzo de 1996, (C-46/93 y C-48/93, EU:C:1996:79).

<sup>29</sup> Sentencia de 4 de julio de 2000, Bergaderm y Goupil/Comisión (C-352/98 P, EU:C:2000:361), apartado 41.

<sup>30</sup> Sentencia de 30 de mayo de 2017, Safa Nicu Sepahan/Consejo (C-45/15 P, EU:C:2017:402), apartado 29 y jurisprudencia citada.

37. Como explica el Tribunal de Justicia, esta restricción tiene por objeto, sin perjuicio de las normas aplicables a la apreciación de la legalidad de los actos de la Unión, limitar el nacimiento de esta responsabilidad únicamente a aquellas situaciones en las que el comportamiento ilícito de las instituciones, de los órganos y de los organismos de la Unión haya causado un daño a un particular menoscabando sus intereses específicamente protegidos por el Derecho de la Unión.<sup>31</sup>

38. No obstante, en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia y del Tribunal General, el concepto de «norma jurídica que tiene por objeto conferir derechos a los particulares» se interpreta en sentido amplio.<sup>32</sup> Se han calificado de este modo los principios que garantizan la protección de los derechos fundamentales de la persona, como los principios de igualdad de trato entre las empresas, de irretroactividad de las decisiones, de proporcionalidad, de respeto de la confianza legítima y de respeto de la vida privada y familiar.<sup>33</sup> Tan solo las normas puramente de procedimiento o de reparto de competencias no se consideran dirigidas a proteger a los particulares.<sup>34</sup>

*c) Concepto de «infracción suficientemente caracterizada de una norma jurídica»*

39. En su jurisprudencia relativa a la segunda vertiente del primer requisito, el Tribunal de Justicia precisó que existe una infracción suficientemente caracterizada de una norma jurídica cuyo objeto sea conferir derechos a los particulares cuando la misma implique una inobservancia manifiesta y grave, por parte de la institución de que se trate, de los límites impuestos a su facultad de apreciación.<sup>35</sup> A este respecto, los elementos que procede considerar son, entre otros, la complejidad de las situaciones que deben ser reguladas, el grado de claridad y de precisión de la norma vulnerada y la amplitud del margen de apreciación que la norma infringida deja a la institución de la Unión.<sup>36</sup> En relación con este último elemento, cuando una institución u órgano de la Unión dispone de facultad de apreciación, solo la inobservancia manifiesta y grave por su parte de los límites impuestos a dicha facultad puede constituir una infracción del Derecho de la Unión suficientemente caracterizada.<sup>37</sup>

40. En cualquier caso, de manera general, únicamente la comprobación de una irregularidad que, en circunstancias análogas, una Administración normalmente prudente y diligente no habría cometido permite que se genere la responsabilidad extracontractual de la Unión.<sup>38</sup>

<sup>31</sup> Sentencia de 25 de febrero de 2021, Dalli/Comisión (C-615/19 P, EU:C:2021:133), apartado 128.

<sup>32</sup> Molinier, J., y Lotarski, J., *op.cit.*, p. 229.

<sup>33</sup> Blumann, C., y Dubouis, L., *Droit institutionnel de l'Union européenne*, 6ª ed., LexisNexis, París, 2016, pp. 748 y 750. Véanse, en particular, la sentencia de 19 de mayo de 1992, Mulder y otros/Consejo y Comisión (C-104/89 y C-37/90, EU:C:1992:217), apartado 15, de 6 de diciembre de 2001, Emesa Sugar/Consejo (T-43/98, EU:T:2001:279), apartado 64, y de 9 de septiembre de 2015, Pérez Gutiérrez/Comisión (T-168/14, no publicada, EU:T:2015:607), apartado 31.

<sup>34</sup> Blumann, C., y Dubouis, L., *op. cit.*, p. 748. Véanse, a este respecto, las sentencias del Tribunal de Justicia de 19 de abril de 2012, Artogodan/Comisión (C-221/10 P, EU:C:2012:216), apartado 81; de 10 de septiembre de 2019, HTTS/Consejo (C-123/18 P, EU:C:2019:694), apartado 103; de 6 de octubre de 2020, Bank Refah Kargarán/Consejo (C-134/19 P, EU:C:2020:793), apartado 62, y de 25 de febrero de 2021, Dalli/Comisión (C-615/19 P, EU:C:2021:133), apartados 56 a 63.

<sup>35</sup> Véase, a este respecto, la sentencia de 23 de marzo de 2004, Médiateur/Lamberts (C-234/02 P, EU:C:2004:174), apartado 49.

<sup>36</sup> Sentencia de 10 de septiembre de 2019, HTTS/Consejo (C-123/18 P, EU:C:2019:694), apartado 33 y jurisprudencia citada.

<sup>37</sup> Sentencia de 4 de abril de 2017, Médiateur/Staelen (C-337/15 P, EU:C:2017:256), apartado 37.

<sup>38</sup> Sentencia de 10 de septiembre de 2019, HTTS/Consejo (C-123/18 P, EU:C:2019:694), apartado 43.

## 2. Sobre la naturaleza de las normas derivadas del principio de buena administración

41. Los recursos de indemnización de las recurrentes y sus recursos de casación atañen a la obligación de la Administración de tomar en consideración todos los elementos y circunstancias pertinentes en el ejercicio de sus competencias, obligación que está «automáticamente» vinculada, según las recurrentes, a la obligación de diligencia, inherente al principio de buena administración.

42. Este principio (o derecho) figura en el artículo 41 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (en lo sucesivo, «Carta»). Si resultara determinante, para que se considere que una norma tiene por objeto conferir derechos a los particulares, que esta contribuya a proteger los intereses de los particulares específicamente protegidos por el Derecho de la Unión, la consagración de dicha norma en la Carta como un derecho fundamental pondría fin al debate sobre su naturaleza. Pues bien, no es este el caso.<sup>39</sup>

43. Además de la cuestión clásica de la clasificación de una disposición de la Carta como disposición que «consagra un derecho o un principio», de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia se desprende claramente que la vulneración de determinados derechos, como el derivado de la obligación que incumbe a la Administración de motivar sus decisiones, mencionada expresamente en el artículo 41, apartado 2, letra c), de la Carta, no siempre puede originar la responsabilidad extracontractual de la Unión.<sup>40</sup> Por lo tanto, el propio Tribunal de Justicia no parece considerar esta consagración de la Carta como determinante a la hora de clasificar el derecho a una buena administración como una norma que tiene por objeto conferir derechos a los particulares. En efecto, no toda obligación de la Administración puede dar lugar automáticamente a un derecho subjetivo de los particulares.

44. A este respecto, según el Tribunal General, el derecho a una buena administración no confiere por sí mismo derechos a los particulares, a menos que constituya la expresión de derechos específicos como los derechos de toda persona a que se traten sus asuntos de manera imparcial y equitativamente y dentro de un plazo razonable, a ser oída y a acceder al expediente, y el derecho a la motivación de las decisiones que le afecten.<sup>41</sup>

45. Entre tales derechos específicos podría figurar el derecho correspondiente al deber de diligencia de la Administración, entendido como la obligación de la institución competente de examinar con detalle e imparcialidad todos los elementos pertinentes del asunto de que se trate, como ha sido reconocida por el Tribunal de Justicia, en particular, en la sentencia *Technische Universität München*.<sup>42</sup> No obstante, el Tribunal de Justicia no consideró en dicha sentencia que el incumplimiento de tal obligación pueda dar lugar a la responsabilidad extracontractual de la Unión.

<sup>39</sup> Sobre las consecuencias de la inserción del derecho a una buena administración en la Carta, véase, Jacqué, J.-P., «Le droit à une bonne administration dans la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne», *Revue française d'administration publique*, vol. 137-138, n.º 1-2, 2011, pp. 79 a 83.

<sup>40</sup> Véanse, a este respecto, las sentencias de 10 de septiembre de 2019, *HTTS/Consejo* (C-123/18 P, EU:C:2019:694), apartado 103, y de 6 de octubre de 2020, *Bank Refah Kargaran/Consejo* (C-134/19 P, EU:C:2020:793), apartados 61 y 62.

<sup>41</sup> Sentencia de 29 de noviembre de 2016, *T & L Sugars y Sidul Açúcares/Comisión* (T-279/11, no publicada, EU:T:2016:683), apartado 60 y jurisprudencia citada.

<sup>42</sup> Sentencia de 21 de noviembre de 1991 (C-269/90, EU:C:1991:438), apartado 14.

46. A este respecto, el Tribunal de Justicia declaró, en su sentencia Masdar (UK)/Comisión,<sup>43</sup> que es posible que la Administración de la Unión incurra en responsabilidad extracontractual por comportamiento ilícito cuando no actúa con toda la diligencia requerida y causa con ello un perjuicio.<sup>44</sup> El Tribunal de Justicia consideró que esta obligación de diligencia es inherente al principio de buena administración, se aplica con carácter general a la acción de la Administración de la Unión en sus relaciones con el público<sup>45</sup> e implica que la Administración de la Unión debe actuar con cuidado y prudencia.<sup>46</sup>

47. No obstante, las consideraciones formuladas por el Tribunal de Justicia en dicha sentencia se referían a acciones que la Comisión había llevado a cabo en un contexto específico. La recurrente había formulado su pretensión de indemnización en el marco de las relaciones contractuales entre, por un lado, la Comisión y su parte cocontratante y, por otro, dicho cocontratante y la recurrente como subcontratista de este cocontratante. Dicha pretensión se basaba, en particular, en las alegaciones de que la Comisión, al ejercer su facultad de suspender el pago de un contrato en el caso de que la parte cocontratante cometiese irregularidades, debería haber hecho prueba de diligencia para asegurarse de que no causaba daño al subcontratista. Además de que el Tribunal de Justicia no compartía el punto de vista de la recurrente en cuanto al contenido de la obligación de diligencia en el asunto controvertido, debe subrayarse que, en dicha sentencia, el Tribunal de Justicia no calificó la obligación de diligencia de «norma que tiene por objeto conferir derechos a los particulares».

48. Tal calificación parece admitirse con mayor frecuencia en la jurisprudencia del Tribunal General.<sup>47</sup> Si bien en algunas sentencias es difícil determinar si se entiende que el deber de diligencia es la norma jurídica infringida o bien el criterio de apreciación de la gravedad de la infracción de otra regla,<sup>48</sup> no es menos cierto que, en otras sentencias, dicho órgano jurisdiccional ha señalado expresamente que el deber de diligencia, o incluso el principio de buena administración, debía calificarse de «norma jurídica que tiene por objeto conferir derechos a los particulares».<sup>49</sup>

49. Sin embargo, es difícil hablar de una calificación clara y unívoca de esta obligación. El propio Tribunal General admite que el deber de diligencia puede tenerse en cuenta no como una norma que confiere derechos a los particulares, sino como uno de los criterios utilizados para considerar que la irregularidad o el error cometido por una institución constituye una infracción suficientemente caracterizada del Derecho de la Unión, que sirve de este modo para «caracterizar» la infracción de otro principio o de otra norma del Derecho de la Unión.<sup>50</sup>

<sup>43</sup> Sentencia de 16 de diciembre de 2008 (C-47/07 P, EU:C:2008:726).

<sup>44</sup> Sentencia de 16 de diciembre de 2008, Masdar (UK)/Comisión (C-47/07 P, EU:C:2008:726), apartado 91.

<sup>45</sup> Sentencia de 16 de diciembre de 2008, Masdar (UK)/Comisión (C-47/07 P, EU:C:2008:726), apartado 92.

<sup>46</sup> Sentencia de 16 de diciembre de 2008, Masdar (UK)/Comisión (C-47/07 P, EU:C:2008:726), apartado 93.

<sup>47</sup> Véanse las sentencias de 18 de septiembre de 1995, Nölle/Consejo y Comisión (T-167/94, EU:T:1995:169), apartados 75 y 76; de 29 de abril de 2015, Staelen/Médiateur (T-217/11, EU:T:2015:238), apartado 88, y de 6 de junio de 2019, Dalli/Comisión (T-399/17, no publicada, EU:T:2019:384), apartado 59.

<sup>48</sup> Véanse, a este respecto, en particular, las sentencias de 18 de septiembre de 1995, Nölle/Consejo y Comisión (T-167/94, EU:T:1995:169), apartados 75 y 76, y de 15 de enero de 2015, Ziegler y Ziegler Relocation/Comisión (T-539/12 y T-150/13, no publicada, EU:T:2015:15), en las que el Tribunal General declaró sin embargo que el deber de diligencia (presentado, en estas sentencias, respectivamente, como «principio de diligencia» y «obligación de diligencia») tiene carácter protector, lo que parece hacer referencia claramente a la idea de una norma que confiere derechos a los particulares.

<sup>49</sup> Véanse, a este respecto, las sentencias de 16 de septiembre de 2013, ATC y otros/Comisión (T-333/10, EU:T:2013:451), apartado 93; de 29 de noviembre de 2016, T & L Sugars y Sidul Açúcares/Comisión (T-103/12, no publicada, EU:T:2016:682), apartados 67 y 68; de 28 de febrero de 2018, Vakakis kai Synergates/Comisión (T-292/15, EU:T:2018:103), apartado 85, y de 6 de junio de 2019, Dalli/Comisión (T-399/17, no publicada, EU:T:2019:384), apartado 59.

<sup>50</sup> Sentencia de 23 de septiembre de 2015: Schroeder/Consejo y Comisión (T-205/14, EU:T:2015:673), apartado 46 y jurisprudencia citada.

50. En cualquier caso, la calificación del deber de diligencia de «norma jurídica que tiene por objeto conferir derechos a los particulares» dista de ser evidente. El enfoque excesivamente flexible de esta calificación fue criticado explícitamente por el Abogado General Wahl en sus conclusiones presentadas en el asunto *Médiateur/Staelen*.<sup>51</sup> Dicho Abogado General afirmó albergar dudas en cuanto a la respuesta que debía darse a la cuestión de si la vulneración del derecho a una buena administración genera responsabilidades<sup>52</sup> y consideró que «depende de las circunstancias que, en un determinado caso, la inobservancia de dicho principio [de diligencia] constituya una vulneración de un derecho conferido a un particular».<sup>53</sup>

51. Estoy de acuerdo con esta conclusión.

52. Por un lado, me parece oportuno recordar<sup>54</sup> que la primera vertiente del primer requisito tiene por objeto limitar el nacimiento de esta responsabilidad únicamente a aquellas situaciones en las que el comportamiento ilícito de las instituciones, de los órganos y de los organismos de la Unión haya causado un daño a un particular menoscabando sus intereses específicamente protegidos por el Derecho de la Unión. No veo ningún motivo por el que no pueda figurar entre esos intereses específicos el interés de los particulares en que sus asuntos sean tratados por una Administración que tenga en cuenta todos los elementos pertinentes del caso de autos. Se trata del derecho de los particulares a que su situación no sea determinada por la Administración de manera arbitraria y abstracta.

53. Por otro lado, me parece imposible analizar el deber de diligencia de la Administración de manera abstracta, sin tener en cuenta la situación concreta. Las acciones de la Administración de la Unión son de diversa índole. Por lo que se refiere a la obligación de la Administración de tomar en consideración todas las circunstancias pertinentes, esta difiere según se trate de una investigación,<sup>55</sup> de la ejecución de obligaciones contractuales,<sup>56</sup> de la adopción de actos delegados y de actos de ejecución,<sup>57</sup> o de otro procedimiento administrativo que conlleve la determinación de la situación jurídica de un particular. Si bien en todas estas situaciones es posible alegar que la Administración tiene la obligación de tomar en consideración todos los elementos pertinentes, no es menos cierto que esta obligación tendrá un contenido específico en cada una de ellas, determinado por las disposiciones aplicables en el asunto en cuestión.

54. Así, el deber de diligencia, al tratarse de una obligación general de la Administración de la Unión, es una obligación de geometría variable. En la práctica, en cada tipo de intervención de la Administración, la toma en consideración de todas las circunstancias pertinentes deberá ir precedida del análisis del alcance de las competencias de la Administración y de su margen de apreciación, determinados por las disposiciones aplicables en el asunto en cuestión.

<sup>51</sup> Conclusiones del Abogado General Wahl presentadas en el asunto *Médiateur/Staelen* (C-337/15 P, EU:C:2016:823), punto 47.

<sup>52</sup> Conclusiones del Abogado General Wahl presentadas en el asunto *Médiateur/Staelen* (C-337/15 P, EU:C:2016:823), puntos 1 y 2.

<sup>53</sup> Conclusiones del Abogado General Wahl presentadas en el asunto *Médiateur/Staelen* (C-337/15 P, EU:C:2016:823), punto 46. Puesto que en el recurso de casación interpuesto en dicho asunto no se cuestionó la calificación por parte del Tribunal General del principio de diligencia como «norma que tiene por objeto conferir derechos a los particulares», el Tribunal de Justicia no se pronunció sobre esta cuestión en su sentencia de 4 de abril de 2017, *Médiateur/Staelen* (C-337/15 P, EU:C:2017:256).

<sup>54</sup> Véase la jurisprudencia citada en el punto 37 de las presentes conclusiones.

<sup>55</sup> Como en el asunto que dio lugar a la sentencia de 4 de abril de 2017, *Médiateur/Staelen* (C-337/15 P, EU:C:2017:256), apartado 37.

<sup>56</sup> Como en el asunto que dio lugar a la sentencia de 16 de diciembre de 2008, *Masdar (UK)/Comisión* (C-47/07 P, EU:C:2008:726), apartado 93.

<sup>57</sup> En particular, los relativos a las medidas que establecen las normas detalladas para la aplicación de un acto, a las medidas de gestión o a las medidas de defensa comercial, según la clasificación que propone Durand, C.-F., «Chapitre V. — Typologie des interventions» en Auby, J.-B., y Dutheil de la Rochère, J. (dir.), *Traité de droit administratif européen*, 2ª ed., Bruselas, Bruylant, 2014, p. 163.

55. Esto es especialmente cierto en lo que se refiere a la adopción por la Administración de actos delegados o de ejecución de alcance general o de actos individuales. En tal situación, el alcance de la obligación de diligencia de la Administración viene determinado por las disposiciones aplicadas en cada caso, puesto que estas determinan el alcance de las competencias de la Administración y del margen de apreciación de que esta dispone. Sobre esta base, la Administración establece todas las circunstancias pertinentes que deben tomarse en consideración. Es imposible proceder al análisis del deber de diligencia de la Administración sin tener en cuenta la situación concreta definida por esas disposiciones. Solo en relación con estas puede constituir el deber de diligencia una norma jurídica que confiere derechos a los particulares cuya infracción puede dar lugar a la responsabilidad extracontractual de la Unión.<sup>58</sup>

### *3. Sobre el deber de diligencia en el presente asunto*

56. Las recurrentes invocan, en apoyo de sus pretensiones indemnizatorias, las constataciones efectuadas por el Tribunal General y el Tribunal de Justicia en las sentencias anulatorias. Por lo tanto, ha de entenderse que esas pretensiones se basan en el incumplimiento de la obligación de la Comisión tal como lo definen el Tribunal General y el Tribunal de Justicia en las sentencias anulatorias. Se trata, en particular, de la constatación del Tribunal General<sup>59</sup> según la cual «la Comisión incumplió su obligación de tomar en consideración todos los datos y circunstancias pertinentes».<sup>60</sup>

57. En este contexto, de los pasajes de las sentencias anulatorias citadas en los puntos 7 y 10 de las presentes conclusiones se desprende que la Comisión incurrió en error manifiesto de apreciación al aplicar las normas específicas de clasificación de las sustancias, contenidas en el punto 4.1.3.5.5 del anexo I del Reglamento n.º 1272/2008. Este error, cometido en el marco de la aplicación de una norma jurídica concreta, consistió en no haber tenido en cuenta debidamente, a efectos de la clasificación de la BAHAT, la proporción en la que los dieciséis componentes HAP están presentes en esta y sus efectos químicos.

58. Por ello, procede considerar que, como señalan fundadamente las recurrentes en sus réplicas ante el Tribunal General, en el presente asunto, la norma jurídica que les confería derechos era el deber de diligencia de la Comisión en relación con las disposiciones de clasificación de las sustancias contenidas en el punto 4.1.3.5.5 del anexo I del Reglamento n.º 1272/2008. Por lo tanto, el alcance del deber de diligencia de la Comisión venía definido por las disposiciones del Reglamento n.º 1272/2008.

### *D. Sobre la primera parte del cuarto motivo*

59. Las recurrentes reprochan al Tribunal General no haber analizado la gravedad del incumplimiento por parte de la Comisión de su deber de diligencia, entendido como la obligación de tomar en consideración todas las circunstancias pertinentes en el ejercicio de sus competencias.

<sup>58</sup> No obstante, sigue siendo necesario que exista un nexo causal entre el incumplimiento del deber de diligencia y la aplicación errónea de estas disposiciones que causó el perjuicio.

<sup>59</sup> Sentencia de 7 de octubre de 2015, Bilbaína de Alquitranes y otros/Comisión (T-689/13, no publicada, EU:T:2015:767), apartado 30.

<sup>60</sup> Véanse los puntos 51, 55, 58 y 59 del recurso de indemnización en el asunto T-639/18; puntos 42, 46, 49 y 50 de los recursos de indemnización en los asuntos T-635/18 y T-638/18, y puntos 42, 46, 47 y 48 del recurso de indemnización en el asunto T-645/18.

60. A este respecto, es cierto que el Tribunal General no analizó expresamente este aspecto en las sentencias recurridas. En efecto, el Tribunal General decidió desestimar la alegación basada en el incumplimiento de este deber.

61. No obstante, como se desprende del punto 55 de las presentes conclusiones, es imposible efectuar un análisis de la gravedad del incumplimiento del deber de diligencia de manera abstracta, sin tener en cuenta las normas jurídicas aplicadas. Además, en mi opinión, no cabe excluir que el análisis de la gravedad de la infracción de las normas jurídicas aplicadas constituya al mismo tiempo el análisis de la gravedad del incumplimiento del deber de diligencia en la aplicación de tales normas. Así sucedería si dicho análisis se refiriese a circunstancias igualmente pertinentes para cada infracción o incumplimiento.

62. A mi juicio, esto es lo que ocurre en el presente asunto. El Tribunal General no puso en entredicho las constataciones efectuadas en las sentencias anulatorias según las cuales la ilegalidad del acto impugnado se debía al error manifiesto de apreciación de la Comisión que consistía en no haber tomado en consideración todos los elementos y circunstancias pertinentes en la clasificación de la BAHAT. El razonamiento del Tribunal General plasmado en el punto 4.1.3.5.5 del anexo I del Reglamento n.º 1272/2008 se refiere a las razones por las que se cometió tal error, es decir, a por qué no se tomaron en consideración otros elementos pertinentes distintos de los expresamente previstos en dicho punto. El análisis que versa directamente sobre el punto 4.1.3.5.5 del anexo I del Reglamento n.º 1272/2008 se extiende, en mi opinión, automáticamente al deber de diligencia de la Comisión en el marco de la aplicación de dicha norma. En efecto, la falta de claridad y las dificultades de interpretación de las disposiciones del anexo I del Reglamento n.º 1272/2008 en cuanto a la toma en consideración de otros factores distintos de los expresamente previstos en la aplicación del punto 4.1.3.5.5 del anexo I del Reglamento n.º 1272/2008 son dos circunstancias pertinentes por lo que se refiere tanto a la infracción de dicho punto como al incumplimiento del deber de diligencia en el marco de su aplicación. Estas circunstancias constituyen el mismo vicio que da lugar a tal infracción y a tal incumplimiento.

63. Por consiguiente, creo que, pese a su decisión anterior de desestimar la alegación basada en el incumplimiento del deber de diligencia, el Tribunal General consideró acertadamente,<sup>61</sup> «a mayor abundamiento», que su constatación en cuanto a la falta de una infracción suficientemente caracterizada del método sumatorio también es válida, y por los mismos motivos, para el incumplimiento del deber de diligencia.<sup>62</sup>

64. No obstante, procede examinar si la apreciación del Tribunal General relativa al carácter excusable del error cometido al aplicar el punto 4.1.3.5.5 del anexo I del Reglamento n.º 1272/2008 es correcta. Esta cuestión se aborda en la segunda parte del cuarto motivo, que no es objeto de las presentes conclusiones.

65. Habida cuenta de lo anterior, considero que procede desestimar por infundada la primera parte del cuarto motivo.

<sup>61</sup> Apartados 114, 115, 112 y 115, respectivamente, de las sentencias recurridas primera, segunda, tercera y cuarta.

<sup>62</sup> En este contexto, considero que el primer motivo de los recursos de casación es inoperante. En efecto, aun suponiendo que el Tribunal General haya incurrido en error de Derecho al desestimar la alegación de las recurrentes basada en el deber de diligencia, esta alegación fue finalmente tenida en cuenta en su análisis, dado que el análisis efectuado en relación con el punto 4.1.3.5.5 del anexo I del Reglamento n.º 1272/2008 se aplica asimismo al deber de diligencia.

## **VII. Conclusión**

66. A la vista de todas las anteriores consideraciones, propongo al Tribunal de Justicia que desestime la primera parte del cuarto motivo de los recursos de casación.