Recopilación de la Jurisprudencia

CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL
SR. NILS WAHL
presentadas el 27 de octubre de 2016 [1]

Asunto C-337/15 P

Defensor del Pueblo Europeo
contra

Claire Staelen

«Recurso de casación — Responsabilidad extracontractual — Tramitación por el Defensor del Pueblo de una reclamación relativa a la gestión de la lista de aptitud de los candidatos de una oposición general — Facultades de investigación — Deber de diligencia — Daño moral»

En virtud del artículo 41 de la Carta de los Derechos Fundam

entales de la Unión Europea (en lo sucesivo, «Carta»), los ciudadanos de la Unión tienen derecho a que las instituciones, órganos y organismos de la Unión traten sus asuntos conforme al principio de buena administración. El deber de diligencia o, en términos más explícitos, la obligación de examinar minuciosa e imparcialmente todos los elementos relevantes del asunto de que se trate (en lo sucesivo, «principio TUM»),

1. [2] es inherente al principio de buena administración. Dicho deber se aplica con carácter general a la acción de la Administración de la Unión en sus relaciones con el público. [3]

2. Pero, ¿genera responsabilidades la vulneración del derecho a una buena administración? En particular, ¿constituye la violación del principio TUM por parte del Defensor del Pueblo en sí misma una infracción suficientemente caracterizada del Derecho de la Unión que confiera derechos a los particulares? Esto es, en esencia, lo que el Tribunal de Justicia debe resolver, más de doce años después de dictar una sentencia crucial en el asunto Lamberts. [4]

3. El Tribunal General declaró, en esencia, que la violación del principio TUM constituía *en sí* una infracción suficientemente caracterizada del Derecho de la Unión y que el Defensor del Pueblo había vulnerado ese principio en cuatro ocasiones distintas en la tramitación de la reclamación de la Sra. Claire Staelen o en relación con ella. [5] Asimismo, el Tribunal General estimó que el Defensor del

1 — Lengua original: inglés.

2 — Véase, en particular, la sentencia de 21 de noviembre de 1991, Technische Universität München (C-269/90, EU:C:1991:438), apartado 14. Como se afirma a continuación, este principio no ha sido denominado de forma uniforme, lo cual me ha llevado a adoptar un planteamiento más neutral.

3 — Sentencia de 16 de diciembre de 2008, Masdar (UK)/Comisión (C-47/07 P, EU:C:2008:726), apartado 92.

4 — Sentencia de 23 de marzo de 2004, Defensor del Pueblo Europeo/Lamberts (C-234/02 P, en lo sucesivo, «sentencia Lamberts», EU:C:2004:174), dictada por el Tribunal de Justicia en Pleno.

5 — Sentencia de 29 de abril de 2015, Staelen/Defensor del Pueblo (T-217/11, EU:T:2015:238; en lo sucesivo, «sentencia recurrida»).

Pueblo no había dado respuesta a los escritos de la Sra. Staelen en un plazo razonable. A raíz de tales ilegalidades, dicho Tribunal concedió a ésta una indemnización de 7 000 euros por su pérdida de confianza en la institución del Defensor del Pueblo y por su sentimiento de pérdida de tiempo y energía.

4. En las presentes conclusiones expondré las razones por las que no estoy de acuerdo con el Tribunal General. Ello me lleva a recomendar al Tribunal de Justicia que anule la sentencia recurrida y que se pronuncie sobre el recurso interpuesto en primera instancia, desestimando el recurso de la Sra. Staelen por infundado. [6]

I. Marco jurídico

5. El artículo 3 de la Decisión 94/262/CECA, CE, Euratom [7] establece:

«1. El Defensor del Pueblo [8] procederá a todas las investigaciones que considere necesarias para aclarar todo posible caso de mala administración en la actuación de las instituciones y órganos [de la Unión], bien por iniciativa propia, bien como consecuencia de una reclamación. […]

2. Las instituciones y órganos [de la Unión] estarán obligados a facilitar al Defensor del Pueblo las informaciones requeridas y darle acceso a la documentación relativa al caso. […] Los funcionarios y otros agentes de las instituciones y órganos [de la Unión] estarán obligados a prestar declaración cuando lo solicite el Defensor del Pueblo […]»

II. Antecedentes del litigio [9]

6. El 14 de noviembre de 2006, la Sra. Staelen presentó una reclamación ante el Defensor del Pueblo en relación con la supuesta mala administración por parte del Parlamento Europeo en lo que concierne a la gestión de la lista de aptitud de la oposición EUR/A/151/98, en la que figuraba como candidata aprobada.

7. Al término de su investigación (en lo sucesivo, «investigación inicial»), el 22 de octubre de 2007, el Defensor del Pueblo adoptó una decisión en la que concluyó que no existía mala administración por parte del Parlamento.

8. El 29 de junio de 2010, el Defensor del Pueblo decidió iniciar una investigación por iniciativa propia para volver a apreciar si el Parlamento había incurrido en mala administración (en lo sucesivo, «investigación por iniciativa propia»).

9. El 31 de marzo de 2011, el Defensor del Pueblo adoptó una decisión mediante la que puso fin a su investigación por iniciativa propia y declaró, una vez más, que el Parlamento no había cometido ningún acto de mala administración.

6 — Mediante autos de 29 de junio de 2016, Defensor del Pueblo Europeo/Staelen (C-337/15 P, no publicado, EU:C:2016:670), y de 20 de julio de 2016, Staelen/Defensor del Pueblo Europeo (C-338/15 P, no publicado, EU:C:2016:599), el Tribunal de Justicia desestimó el recurso de casación interpuesto por la Sra. Staelen y su adhesión a la casación contra la sentencia recurrida.

7 — Decisión del Parlamento Europeo, de 9 de marzo de 1994, sobre el estatuto del Defensor del Pueblo y sobre las condiciones generales del ejercicio de sus funciones (DO 1994, L 113, p. 15).

8 — Aunque la mayor parte de los acontecimientos de que se trata se produjeron mientras su predecesor estaba en el cargo, en aras de la coherencia me referiré a la actual titular del cargo de Defensor del Pueblo, a saber, la Sra. Emily O'Reilly, quien lo ostenta desde el 1 de octubre de 2013.

9 — Los apartados 1 a 42 de los 339 apartados de la sentencia recurrida exponen con todo detalle los antecedentes del presente procedimiento.

III. Procedimiento ante el Tribunal General

10. Mediante demanda presentada el 20 de abril de 2011, la Sra. Staelen interpuso un recurso de indemnización por daños y perjuicios contra el Defensor del Pueblo con el que pretendía obtener una indemnización por el perjuicio que consideraba haber sufrido como consecuencia de la tramitación por el Defensor del Pueblo de su reclamación mencionada en el punto 6 *supra*.

11. Tras una vista celebrada el 9 de abril de 2014, el Tribunal General estimó parcialmente el recurso de la Sra. Staelen en la sentencia recurrida y condenó al Defensor del Pueblo a abonarle 7 000 euros. El Tribunal General desestimó el recurso en todo lo demás y condenó a cada parte a soportar la mitad de las costas de la otra parte.

IV. Procedimiento ante el Tribunal de Justicia y pretensiones de las partes

12. Mediante el recurso de casación interpuesto ante el Tribunal de Justicia el 6 de julio de 2015, el Defensor del Pueblo solicita al Tribunal de Justicia que:

— Anule la sentencia recurrida 1) en la medida en que concluye a) que el Defensor del Pueblo incurrió en varias ilegalidades constitutivas de infracciones suficientemente caracterizadas del Derecho de la Unión, b) que se ha acreditado la existencia de un perjuicio moral y c) que existe una relación de causalidad entre las ilegalidades identificadas por el Tribunal General y dicho perjuicio moral, y 2) en la medida en que condena al Defensor del Pueblo Europeo al pago de una indemnización de 7 000 euros.

— Desestime la demanda por infundada en la medida en que se anule la sentencia recurrida.

— Con carácter subsidiario, devuelva el asunto al Tribunal General en la medida en que se anule la sentencia recurrida.

— Decida sobre las costas de una manera justa y equitativa.

13. En su escrito de contestación, presentado ante el Tribunal de Justicia el 8 de octubre de 2015, la Sra. Staelen solicita al Tribunal de Justicia que:

— Desestime el recurso de casación por ser en parte inadmisible y en todo caso infundado.

— Condene al Defensor del Pueblo a pagar una indemnización de 50 000 euros por el perjuicio moral.

— Condene al Defensor del Pueblo a soportar las costas del presente procedimiento y del procedimiento en primera instancia.

14. El Defensor del Pueblo fue el único que formuló observaciones orales en la vista celebrada el 6 de septiembre de 2016.

V. Análisis

A. *Observaciones preliminares*

15. Con carácter preliminar, procede señalar que la segunda pretensión formulada por la Sra. Staelen en su escrito de contestación al recurso de casación del Defensor del Pueblo, mediante la cual solicita al Tribunal de Justicia que condene al Defensor del Pueblo al pago de 50 000 euros en concepto de indemnización por el perjuicio moral, es manifiestamente inadmisible con arreglo al artículo 174 del

Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia ya que vas más allá de las pretensiones que pueden formularse en un escrito de contestación a un recurso de casación. [10]

16. En lo que respecta al recurso de casación del Defensor del Pueblo, ha de señalarse que éste contiene cinco motivos de casación.

17. En particular, el Defensor del Pueblo aduce que el Tribunal General incurrió en error de Derecho al estimar: i) que una simple violación del principio TUM basta para acreditar la existencia de una infracción suficientemente caracterizada; ii) que una explicación convincente de una institución facilitada en el marco de una investigación del Defensor del Pueblo no exime a éste de su responsabilidad de comprobar la veracidad de los hechos en los que se funda dicha explicación; iii) que las respuestas excesivamente tardías a los escritos de la Sra. Staelen constituyen infracciones suficientemente caracterizadas del Derecho de la Unión que dan lugar a responsabilidad extracontractual de ésta; iv) que el menoscabo de la confianza depositada por la Sra. Staelen en la institución del Defensor del Pueblo puede constituir un perjuicio moral sin necesidad de facilitar una explicación adecuada, y v) que existe una relación de causalidad entre la pérdida de confianza y la irregularidad que se imputa a dicha institución.

18. Como se aclaró en la vista, en lo que atañe a las partes segunda a cuarta del primer motivo de casación, la segunda parte del segundo motivo de casación y las partes tercera y cuarta del cuarto motivo de casación, el Defensor del Pueblo rebate el fondo de las conclusiones de la sentencia recurrida y niega que el Tribunal General haya cumplido su deber de motivación. En todo caso, la cuestión de si la motivación de una sentencia del Tribunal General es contradictoria o insuficiente constituye una cuestión de Derecho que, como tal, puede ser alegada en el marco de un recurso de casación. [11] Además, debido a su particular naturaleza, un vicio formal consistente en la escasa o inexistente motivación de una resolución dictada en primera instancia puede dificultar sin duda la tarea del Tribunal de Justicia, cuando se pronuncia en casación, de excluir que exista un error de fondo, en cuyo caso, ambos motivos pueden superponerse entre sí. [12] A la luz de lo anterior, considero conveniente abordar en las presentes conclusiones el razonamiento de la sentencia recurrida por separado, una vez analizado el fundamento de cada motivo de casación. Así lo haré a continuación.

B. *Primer motivo de casación: la responsabilidad de la Unión como consecuencia de la violación del principio TUM por el Defensor del Pueblo en el marco de su investigación inicial*

1. Alegaciones de las partes

19. El primer motivo de casación del Defensor del Pueblo consta de cuatro partes: una parte inicial relativa a un error de Derecho cometido por el Tribunal General al considerar, con carácter general, que cualquier violación del principio TUM constituye una infracción suficientemente caracterizada del Derecho de la Unión, y tres partes referidas a tres ocasiones en las que el Tribunal General estimó que el Defensor del Pueblo había violado de tal modo el referido principio en el marco de su investigación inicial. Esas tres partes hacen referencia a: i) la deformación del contenido del dictamen del Parlamento Europeo de 22 de marzo de 2007 por el Defensor del Pueblo en su decisión de 22 de octubre de 2007; ii) la supuesta falta de investigación por parte del Defensor del Pueblo acerca de si el Parlamento había informado a las demás instituciones de que había incluido a la Sra. Staelen en la lista de candidatos

10 — Véanse, en lo que respecta a las normas procesales actuales, las conclusiones del Abogado General Wathelet presentadas en el asunto Comisión/Andersen (C-303/13 P, EU:C:2015:340), punto 8, y, en relación con las normas procesales anteriores, la sentencia de 5 de julio de 2011, Edwin/OAMI (C 263/09 P, EU:C:2011:452), apartados 83 y 84. En el asunto C-338/15 P, la Sra. Staelen solicitó al Tribunal de Justicia que condenara al Defensor del Pueblo a abonar ese mismo importe.

11 — Sentencia de 16 de diciembre de 2008, Madar (UK)/Comisión (C-47/07 P, EU:C:2008:726), apartado 76 y jurisprudencia citada.

12 — Véase, por ejemplo, la sentencia de 12 de julio de 2005, Comisión/CEVA y Pfizer (C-198/03 P, EU:C:2005:445), apartados 67 a 69. Véase, asimismo, la sentencia de 9 de septiembre de 2008, FIAMM y otros/Consejo y Comisión (C-120/06 P y C-121/06 P, EU:C:2008:476), apartado 89.

aprobados de la oposición EUR/A/151/98 (en lo sucesivo, «información controvertida»), y iii) la supuesta falta de investigación por parte del Defensor del Pueblo acerca de si la información controvertida había sido transmitida a las Direcciones Generales (en lo sucesivo, «DG») del propio Parlamento.

20. El Defensor del Pueblo estima que el planteamiento general adoptado por el Tribunal General, en particular en el apartado 86 de la sentencia recurrida, no es conforme al Derecho de la Unión. Sostiene que la jurisprudencia invocada no respalda las conclusiones del Tribunal General. Asimismo, el Defensor del Pueblo estima que el Tribunal General erró al considerar, en los apartados 141 a 145 de la sentencia recurrida, que los tres supuestos examinados constituían infracciones suficientemente caracterizadas del Derecho de la Unión.

21. La Sra. Staelen sostiene que el Defensor del Pueblo confunde la facultad de iniciar una investigación que le confiere el artículo 3 de la Decisión 94/262, con el modo en que dicha investigación debe realizarse y que se equivoca al afirmar que la sentencia recurrida implica que cualquier error constituye una violación del principio TUM y genera responsabilidades para ella. La Sra. Staelen añade que la cuestión de si el Defensor del Pueblo tergiversó el dictamen del Parlamento de 22 de marzo de 2007 es una cuestión de hecho que no está sujeta a revisión en casación. La Sra. Staelen aduce que el Defensor del Pueblo solicita al Tribunal de Justicia que modere las condiciones que rigen la responsabilidad extracontractual de la recurrente y que ello resultaría contrario a la sentencia Lamberts. Asimismo, en respuesta a las partes segunda y cuarta del primer motivo de casación, la Sra. Staelen arguye que el Tribunal General no incurrió en error de Derecho.

2. Apreciación

a) Admisibilidad

22. La alegación de la Sra. Staelen de que las partes primera y tercera del primer motivo de casación son inadmisibles por ser de carácter fáctico es infundada.

23. En efecto, la primera parte del primer motivo de casación hace referencia a una cuestión meramente jurídica en la medida en que versa sobre si una violación del principio TUM constituye una infracción suficientemente caracterizada del Derecho de la Unión que confiera derechos a los particulares. En cuanto a las restantes partes del primer motivo de casación, si bien no cabe duda de que están vinculadas a apreciaciones fácticas, en particular, en lo que atañe a la comunicación de la información controvertida, la objeción del Defensor del Pueblo es jurídica, esto es, si el hecho de que no indagara sobre esa comunicación (o falta de comunicación) constituye una infracción suficientemente caracterizada del Derecho de la Unión. Según manifiesta el Defensor del Pueblo en su réplica, ello entraña al menos analizar la calificación jurídica de los hechos efectuada por el Tribunal General y las conclusiones jurídicas que extrajo de ellos, extremo que el Tribunal de Justicia es claramente competente para controlar en casación. [13]

13 — Véase, entre otras, la sentencia de 19 de julio de 2012, Alliance One International y Standard Commercial Tobacco/Comisión y Comisión/Alliance One International y otros (C-628/10 P y C-14/11 P, EU:C:2012:479), apartado 84.

b) Primera parte del primer motivo de casación: criterio aplicable para apreciar si el Defensor del Pueblo ha violado el principio TUM de modo que se genere la responsabilidad extracontractual de la Unión

i) Consideraciones generales sobre el alcance del principio TUM

24. La obligación de examinar minuciosa e imparcialmente todos los elementos relevantes del asunto de que se trate está bien asentada en el Derecho administrativo de la Unión. Tal obligación es crucial para una administración que funcione correctamente, si bien no es un concepto que tenga límites jurídicos bien definidos. [14] Quizás por ello en ocasiones se ha hecho referencia al principio TUM como principio o deber de «diligencia», de «prudencia» o de «asistencia» y quizá también por eso ha servido para reforzar principios básicos paralelos del Derecho administrativo como el de imparcialidad y el de tramitación de un asunto en un plazo razonable. [15]

25. El aspecto de este principio (o deber) que se analiza con carácter principal en el presente asunto es hasta dónde debe llegar la Administración para aclarar y examinar los fundamentos de hecho de un asunto concreto.

26. La particularidad de este asunto no es si el Tribunal General actuó fundadamente al considerar que el Defensor del Pueblo había violado en varias ocasiones el principio TUM. Consiste más bien, con carácter principal, en determinar si el Tribunal General consideró fundadamente que las violaciones en cuestión eran de tal magnitud como para generar la responsabilidad extracontractual de la Unión. Esas cuestiones me llevan a formular a continuación unas breves reflexiones sobre el alcance del principio TUM.

27. En primer lugar, procede señalar que el principio TUM se manifiesta a dos niveles distintos: en el marco del sistema administrativo interno de la Unión, y en el nivel de los Estados miembros cuando las administraciones nacionales aplican las normas de la Unión. En estas conclusiones me centraré en el primero de ellos. [16]

28. Dicho brevemente, el principio TUM debe apreciarse desde dos perspectivas distintas: desde la óptica de la Administración y desde la de los particulares.

29. Por un lado, es evidente que la Administración no es omnisciente. Exigirle que adopte medidas de investigación incluso en relación con cuestiones menores cuando el resultado pueda ser únicamente de importancia menor a la hora de tramitar un asunto concreto podría parecer desproporcionado y contrario al uso eficiente de los recursos públicos. Además, en función de las circunstancias, es evidente que, en ocasiones, es más razonable solicitar a los particulares cuyos asuntos se están tramitando que faciliten la información requerida cuando puedan hacerlo sin dificultades, [17] en particular, cuando se trata de solicitudes. Por otra parte, la interacción con otras normas jurídicas,

14 — En el mismo sentido, véase Craig, P., Commentary on Article 41 of the Charter, en Peers, S., y otros. (eds.), *The EU Charter of Fundamental Rights. A Commentary*, Hart Publishing, Oxford, 2014, p. 1078, apartado 41.28.

15 — Véase, sobre esa cuestión, Mihaescu Evans, B., *The right to good administration at the crossroads of the various sources of fundamental rights in the EU integrated administrative system*, Luxembourg Legal Studies, vol. 7, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, 2015, p. 392 y ss. (véanse, en particular, pp. 394 a 401 sobre las incoherencias taxonómicas al abordar esta cuestión).

16 — En cuanto al segundo, para una explicación en sueco, véase Reichel, J., *God förvaltning i EU och i Sverige*, Jure Publishing, Estocolmo, 2006, p. 489 y ss.

17 — Véase, en tal sentido, la sentencia de 11 de noviembre de 1986, Irish Grain Board (254/85, EU:C:1986:422), apartado 19. Véase Hoffmann, H., «Inquisitorial Procedures and General Principles of Law: The Duty of Care in the Case Law of the European Court of Justice», en Jacobs, L. y Baglay, S. (eds.), *The Nature of Inquisitorial Processes in Administrative Regimes: Global Perspectives*, Ashgate, Farnham, 2013, p. 165.

como las que regulan la confidencialidad, puede limitar la capacidad de la Administración para recabar más información. Por último, el principio TUM no es la panacea. Si bien exige que la Administración actúe con cuidado y prudencia, no le impone excluir cualquier perjuicio que los operadores económicos sufran a causa de la materialización de riesgos comerciales normales. [18]

30. Por otra parte, las Administraciones públicas suelen ser más grandes y estar mejor pertrechadas y, por ende, en mejor posición que los particulares para tramitar asuntos, ofrecer asesoramiento y obtener la información pertinente. [19] Pues bien, aunque los particulares deban colaborar en una investigación comunicando toda la información que puedan facilitar, la Administración debe realizar pese a ello la investigación con el mayor grado de diligencia para disipar cualquier duda que exista. [20] En lo que respecta a los hechos, las autoridades deben agotar todas las posibles vías para averiguar los hechos de los que depende la aplicación de las disposiciones del Derecho de la Unión en un caso concreto. [21] Por consiguiente, es dudoso que el principio TUM pueda modularse en aras de aligerar la carga de la Administración o reducir el gasto público, salvo cuando no hacerlo entrañe que la carga o gasto excedan claramente de los límites de lo que cabe razonablemente exigir. [22] Por último, no hay motivo alguno para modular las obligaciones derivadas del principio TUM cuando el resultado de la investigación de la Administración en un caso concreto pueda llevar a la imposición de una multa. [23]

31. En ese contexto, en una Unión basada en el Estado de Derecho, es de vital importancia que la Administración de la Unión se esfuerce permanentemente por adoptar decisiones que sean correctas sobre el fondo, de acuerdo con el principio general de que las autoridades administrativas deben actuar conforme a Derecho. Por consiguiente, cuando examinan un asunto en particular, las autoridades de la Unión deben recabar, de la forma más rápida y expedita posible, toda la información que, a la luz de las circunstancias, resulte necesaria y suficiente y que permita que el resultado pretendido supere con éxito cualquier eventual control judicial. La información recabada por la Administración debe, al menos, permitir que el resultado que pretende dar a un asunto pendiente se considere apropiado y razonable. [24] Por consiguiente no cabe excluir en modo alguno que una autoridad se vea obligada a movilizar más recursos de los inicialmente previstos.

32. Dicho esto, el hecho es que a falta de indicación alguna en el artículo 41 de la Carta o en otros textos de Derecho primario, la apreciación de si la Administración ha cumplido su obligación de examinar todos los elementos relevantes del asunto de que se trata de forma satisfactoria es inherentemente casuística. Más concretamente, dependerá, sobre todo, de dos cuestiones: en primer lugar, de las *circunstancias de hecho* del asunto y, en segundo lugar, de la interpretación de las *normas de Derecho de la Unión concretas* que rijan el procedimiento en cuestión y la actuación de la Administración al respecto. [25]

18 — Sentencia de 16 de diciembre de 2008, Masdar (UK)/Comisión (C-47/07 P, EU:C:2008:726), apartado 93.

19 — Véase, a tal efecto, la sentencia de 28 de junio de 2007, Internationaler Hilfsfonds/Comisión (C-331/05 P, EU:C:2007:390), apartado 24.

20 — Véase, en este sentido, la sentencia de 11 de noviembre de 1986, Irish Grain Board (254/85, EU:C:1986:422), apartado 16.

21 — En lo que respecta a la obligación de las autoridades nacionales de recabar información sobre los hechos a la hora de aplicar el Derecho de la Unión, véase la sentencia de 21 de septiembre de 1983, Deutsche Milchkontor y otros (205/82 a 215/82, EU:C:1983:233), apartado 35.

22 — En cuanto a los límites a la posibilidad de que las autoridades nacionales invoquen el artículo 36 del Tratado CEE (actualmente artículo 36 TFUE), véase la sentencia de 20 de mayo de 1976, de Peijper (104/75, EU:C:1976:67), apartado 18.

23 — Compárese, a este respecto, con las normas que rigen la cuestión relacionada, aunque diferente, de la carga de la prueba, como el artículo 3 del Reglamento (CE) n.º 1/2003 del Consejo, de 16 de diciembre de 2002, relativo a la aplicación de las normas sobre competencia previstas en los artículos 81 y 82 del Tratado (DO 2003, L 1, p. 1), en su versión modificada, y, por ejemplo, la sentencia de 3 de abril de 2014, Francia/Comisión (C-559/12 P, EU:C:2014:217), apartado 63, sobre la interacción entre el principio TUM y las normas sobre prueba.

24 — Véase, en tal sentido, la sentencia de 22 de octubre de 1991, Nölle (C-16/90, EU:C:1991:402), apartado 13.

25 — Véase, como ejemplo, la sentencia de 6 de noviembre de 2008, Países Bajos/Comisión (C-405/07 P, EU:C:2008:613), apartados 56, 57, 66 y 67.

33. Por último, en lo referente a la cuestión de los perjuicios, de la jurisprudencia se desprende que una infracción del principio TUM puede dar lugar, en principio, a una reparación.[26] En particular, el (actual) Tribunal General ha especificado que «la comprobación de una irregularidad que, en circunstancias análogas, no habría cometido una administración normalmente prudente y diligente permite afirmar que el comportamiento de la institución [de la Unión] ha constituido una ilegalidad que genera la responsabilidad de la [Unión] con arreglo al artículo 340 [TFUE]».[27] La utilización del término «afirmar» por parte del Tribunal General parece indicar que este criterio no sustituye el principio tradicional en virtud del cual cabe apreciar la responsabilidad extracontractual de la Unión. No obstante, la terminología empleada en la jurisprudencia varía.[28] En su jurisprudencia, el Tribunal de Justicia no ha establecido ningún criterio de comparación de este tipo,[29] y se ha referido, en cambio a la «falta de diligencia manifiesta».[30]

ii) Sobre el fondo

34. Analizaré a continuación, a la luz de este contexto introductorio, el planteamiento adoptado por el Tribunal General en la sentencia recurrida criticada por el Defensor del Pueblo y, en particular, sus apartados 85 a 88.

35. En el apartado 86 de la sentencia recurrida, el Tribunal General consideró que «la mera violación del principio [TUM] basta para demostrar la existencia de una infracción suficientemente caracterizada».[31] Como ha declarado el Defensor del Pueblo, ello supone una tergiversación de la jurisprudencia: el Tribunal de Justicia ha declarado en reiteradas ocasiones que en el supuesto de que la institución de la Unión de que se trate «sólo disponga de un margen de apreciación considerablemente reducido, incluso inexistente, la mera infracción del Derecho [de la Unión] *puede* bastar para demostrar la existencia de una violación suficientemente caracterizada».[32] No es sorprendente. En efecto, para que la Unión incurra en responsabilidad es preciso que la institución de la Unión de que se trate haya inobservado de forma *manifiesta y grave* los límites impuestos a su facultad de apreciación. El carácter general o particular del acto de dicha institución no constituye un criterio determinante para fijar dichos límites.[33] La responsabilidad dependerá de diversos elementos no exhaustivos, incluyendo a título meramente enunciativo y no limitativo, el nivel de discrecionalidad

26 — Véase la sentencia de 16 de diciembre de 2008, Masdar (UK)/Comisión (C-47/07 P, EU:C:2008:726), apartado 91.

27 — Véanse las sentencias de 12 de julio de 2001, Comafrica y Dole Fresh Fruit Europe/Comisión (T-198/95, T-171/96, T-230/97, T-174/98 y T-225/99, EU:T:2001:184), apartado 134, y de 17 de marzo de 2005, Agraz y otros/Comisión (T-285/03, EU:T:2005:109), apartado 40 (anulada en casación mediante la sentencia de 9 de noviembre de 2006, Agraz y otros/Comisión, C-243/05 P, EU:C:2006:708, exclusivamente en lo que respecta a la cuestión del perjuicio, dado que la Comisión no recurrió la apreciación de una infracción suficientemente caracterizada del Derecho de la Unión).

28 — Por ejemplo, en su sentencia de 12 de julio de 2001, Comafrica y Dole Fresh Fruit Europe/Comisión (T-198/95, T-171/96, T-230/97, T-174/98 y T-225/99, EU:T:2001:184), apartado 144, el (actual) Tribunal General añadió que «la comprobación de un error o de una irregularidad por parte de una institución no basta, por sí sola, para generar la responsabilidad extracontractual de la [Unión], *a menos que este error o irregularidad se caracterice por una falta de diligencia o de prudencia*» (el subrayado es mío). En su sentencia de 18 de septiembre de 1995, Nölle/Consejo y Comisión (T-167/94, en lo sucesivo, «sentencia *Nölle II*», EU:T:1995:169), apartado 89, el (actual) Tribunal General distinguió entre el completo incumplimiento del principio TUM y el mero hecho de no apreciar correctamente el alcance de sus obligaciones derivadas de este principio.

29 — Compárese con la sentencia de 28 de junio de 2007, Internationaler Hilfsfonds/Comisión (C-331/05 P, EU:C:2007:390), apartado 24, que, en el marco de un procedimiento en el que se solicitaba el pago de una indemnización, hacía referencia de pasada a «toda la diligencia que una gran organización bien dotada debe a sus justiciables».

30 — Sentencias de 9 de diciembre de 1965, Société anonyme des laminoirs, hauts fourneaux, forges, fonderies et usines de la Providence y otros/Alta Autoridad (29/63, 31/63, 36/63, 39/63 a 47/63, 50/63 y 51/63, EU:C:1965:120), p. 937 (indemnización concedida), y de 30 de enero de 1992, Finsider y otros/Comisión (C-363/88 y C-364/88, EU:C:1992:44), apartado 22 (indemnización no concedida). Véase, asimismo, la sentencia de 15 de marzo de 1995, COBRECAF y otros/Comisión (T-514/93, EU:T:1995:49), apartado 70, en la que el (actual) Tribunal General se refirió a una «falta de diligencia manifiesta».

31 — El término empleado en la versión francesa de la sentencia, lengua del procedimiento, es «suffit» (basta).

32 — Véanse, por ejemplo, las sentencias de 4 de julio de 2000, Bergaderm y Goupil/Comisión (C-352/98 P, EU:C:2000:361), apartado 44; de 12 de julio de 2005, Comisión/CEVA y Pfizer (C-198/03 P, EU:C:2005:445), apartado 65, y de 19 de abril de 2007, Holcim (Deutschland)/Comisión (C-282/05 P, EU:C:2007:226), apartado 47 (el subrayado es mío).

33 — Sentencia de 4 de julio de 2000, Bergaderm y Goupil/Comisión (C-352/98 P, EU:C:2000:361), apartado 46; véase, asimismo, la sentencia de 19 de abril de 2007, Holcim (Deutschland)/Comisión (C-282/05 P, EU:C:2007:226), apartado 49.

de que disfruta la institución de la Unión.[34] Dicho de otro modo, no todo error basta para generar la responsabilidad extracontractual de la Unión. Es preciso algo más. La jurisprudencia citada en el punto 33 *supra* referente al principio TUM lo confirma. La falta de diligencia debe ser *manifiesta*. En caso contrario, no habría prácticamente ninguna diferencia entre un recurso de anulación con arreglo al artículo 263 TFUE y un recurso de indemnización por daños conforme al artículo 268 TFUE.

36. La sentencia Schneider Electric, citada como precedente por el Tribunal General, no respalda la opinión manifestada en la sentencia recurrida.[35] Es más, la afirmación efectuada en el apartado 86 de dicha sentencia no es compatible con el resumen —correcto— de la jurisprudencia relativa a las condiciones en las que se genera la responsabilidad extracontractual de la Unión, recogido en sus apartados 71 y 72.

37. Por otra parte, las manifestaciones realizadas por el Tribunal General en los apartados que anteceden al apartado 86 de la sentencia recurrida no justifican la conclusión alcanzada en dicho apartado.

38. En primer lugar, el Tribunal General declaró, en el apartado 86 de la sentencia recurrida, que el Defensor del Pueblo no disponía de un margen de apreciación en lo que atañe a la observancia, en un caso concreto, del principio de diligencia. Dicha afirmación, pese a ser correcta, está fuera de contexto. Efectivamente, es cierto que las facultades discrecionales del Defensor del Pueblo no le eximen de cumplir el principio TUM, en la medida en que se trata de un principio general del Derecho que la Administración de la Unión debe observar en todo momento.[36] Sin embargo, a la luz de lo indicado en el punto 32 *supra*, su observancia depende, en primer lugar y sobre todo, de que decida llevar a cabo una investigación y del modo de hacerlo. En efecto, el cumplimiento del principio TUM depende de las circunstancias. Pues bien, en lo que atañe a las actividades del Defensor del Pueblo, la observancia del principio TUM depende de las circunstancias existentes que, a su vez, dependen del modo en el que haya ejercitado su amplia potestad discrecional.

39. Resulta revelador que el Tribunal General parezca ser consciente de ese problema. De hecho, intenta acto seguido limitar el alcance de la afirmación general contenida en el apartado 86 de la sentencia recurrida, señalando, en el apartado 87, que no toda irregularidad cometida por el Defensor del Pueblo constituye una violación del principio TUM, sino únicamente aquellas que le impiden examinar minuciosa e imparcialmente todos los elementos pertinentes.[37]

40. En segundo lugar, de la última frase del apartado 85 se deriva un argumento clave que llevó al Tribunal General a considerar, como hizo, que la violación del principio TUM por parte del Defensor del Pueblo basta para demostrar la existencia de una infracción suficientemente caracterizada del Derecho de la Unión. En dicho apartado el Tribunal General declaró que el respeto del principio TUM por parte del Defensor del Pueblo es particularmente importante debido a las funciones que le atribuyen los artículos 228 TFUE, apartado 1, y 3, apartado 1, de la Decisión 94/262.

34 — Véase la sentencia de 5 de marzo de 1996, Brasserie du pêcheur y Factortame (C-46/93 y C-48/93, EU:C:1996:79), apartados 55 a 57.

35 — Sentencia de 11 de julio de 2007, Schneider Electric/Comisión (T-351/03, EU:T:2007:212), apartados 117 y 118: «cuando la institución de que se trata sólo dispone de un margen de apreciación considerablemente reducido o incluso inexistente, la mera infracción del Derecho comunitario *puede* bastar para demostrar la existencia de una violación suficientemente caracterizada […]. Lo mismo ocurre cuando la institución demandada incumple una obligación general de diligencia (véase, en este sentido, la [sentencia de 27 de marzo de 1990, Grifoni/Comisión, C-308/87 [EU:C:1990:134], apartados 13 y 14) o realiza una aplicación irregular de las normas sustanciales o procedimentales pertinentes» (el subrayado es mío). Además, en esa sentencia el Tribunal de Justicia no consideró que cualquier violación del principio TUM basta para generar la responsabilidad extracontractual de la Unión.

36 — Véase Hoffmann, H., *op.cit.*, pp. 153 y 154, que sostiene que «las normas y principios aplicables [del Derecho administrativo de la Unión] se refieren a todos los aspectos de la actividad administrativa, ya se trate de la adopción de normas de desarrollo y administrativas, o de la adopción de decisiones en casos concretos (resoluciones). Se aplican al margen de que la decisión deba basarse en criterios objetivos o de que la Administración disfrute de cierto margen de discrecionalidad», y, en particular, en la p. 158, que «el principio de deber de diligencia se aplica a todas las etapas del procedimiento administrativo».

37 — Igualmente revelador es el hecho de que, como señala el Defensor del Pueblo, el Tribunal General considerara, en el apartado 205 de la sentencia recurrida, que el Defensor del Pueblo había vulnerado el principio TUM en el marco de su investigación por iniciativa propia en la parte II.C.2 de dicha sentencia, dedicada a los errores manifiestos de apreciación.

41. Lisa y llanamente, mediante esa declaración de principio, el Tribunal General exige al Defensor del Pueblo ser más «papista que el Papa». Sin embargo, esa idea es incompatible con la conclusión alcanzada por el Tribunal de Justicia en la sentencia Lamberts, que equiparó al Defensor del Pueblo con las demás instituciones de la Unión en lo que respecta a la responsabilidad extracontractual de la Unión. La naturaleza concreta de la función del Defensor del Pueblo, puesta de manifiesto en la sentencia Lamberts, no exige que se le aplique un criterio más estricto. Más bien cabría alegar que ello sería perjudicial para las funciones del Defensor del Pueblo, que consisten en garantizar que las instituciones de la Unión acaten voluntariamente el principio de buena administración y, cuando no lo hagan, recurrir a medidas no coercitivas («soft law»). [38] En particular, disfruta de un amplio margen de discrecionalidad para desarrollar sus investigaciones como estime conveniente y únicamente está obligado a hacer cuanto esté en su mano. [39] A diferencia de lo que sostiene la Sra. Staelen, dicha potestad discrecional no sólo se refiere a la decisión de si abrir o no una investigación, sino que se extiende a «la tramitación de las reclamaciones», [40] incluida la adecuación de aplicar medidas de investigación con arreglo al artículo 3, apartados 2 y 3, de la Decisión 94/262. Ello explica por qué el Tribunal de Justicia declaró que únicamente «en circunstancias *ciertamente excepcionales*, un ciudadano pueda demostrar que el Defensor del Pueblo ha cometido una violación suficientemente caracterizada del Derecho [de la Unión] en el ejercicio de sus funciones que puede causar un perjuicio al ciudadano afectado». [41] Como pone de manifiesto la sentencia recurrida, la existencia de responsabilidad por *todas y cada una* de las infracciones del principio TUM pone en peligro dicha facultad discrecional y, por ende, esa función.

42. Por otra parte, considerar, como hizo el Tribunal General, que el Defensor del Pueblo debe predicar con el ejemplo, implica que, en cierta medida, sus opiniones son más válidas que las de otros. Pues bien, si fuera así, sería contrario al sentido común que el Tribunal de Justicia se negase a reconocer efecto vinculante a las decisiones del Defensor del Pueblo sobre si una institución de la Unión ha observado el principio de buena administración, cosa que ha hecho. [42]

43. Por lo tanto, en mi opinión, el Tribunal General incurrió en error de Derecho al estimar, en el apartado 86 de la sentencia recurrida, que «la mera violación del principio [TUM] basta para demostrar la existencia de una infracción suficientemente caracterizada».

44. Por último, el Tribunal General también consideró, en el apartado 88 de la sentencia recurrida, que el principio TUM tiene por objeto conferir derechos a los particulares. Dado que el Defensor del Pueblo no rebate esa conclusión, formulo las siguientes observaciones a título meramente indicativo.

38 — Véase, a tal efecto, la sentencia de 28 de junio de 2007, Internationaler Hilfsfonds/Comisión (C-331/05 P, EU:C:2007:390), apartado 26.

39 — Sentencia Lamberts, apartado 50.

40 — Sentencia Lamberts, apartado 52.

41 — Sentencia Lamberts, apartado 52 (el subrayado es mío). Suksi, M., que comenta esa sentencia en *Common Market Law Review*, n.º 42, Kluwer Law, Países Bajos, 2005, p. 1773, alega que el Tribunal de Justicia ha acuñado un «principio de autocontrol».

42 — Véase, a tal efecto, la sentencia de 25 de octubre de 2007, Komninou y otros/Comisión (C-167/06 P, no publicada, EU:C:2007:633), apartado 44.

45. Para respaldar dicha opinión, el Tribunal General cita su propia jurisprudencia en la que se refiere al principio TUM como «norma que protege a los particulares». [43] Según tengo entendido, el Tribunal de Justicia no ha declarado nunca nada en tal sentido. [44] Por un lado, el artículo 41 de la Carta, del que forma parte el principio TUM, se califica a sí mismo de «derecho » a la buena administración, y figura en el título V, titulado «Ciudadanía». Además, según su artículo 52, apartado 1, los «derechos» pueden «ejerci[tarse]» y la Administración de la Unión está obligada a «respetar[los]» de conformidad con el artículo 51, apartado 1, de la Carta. [45]

46. Por otra parte, como se indica en las explicaciones facilitadas en relación con el artículo 52, apartado 5, de la Carta, los derechos que han de respetarse son derechos *subjetivos*. Cabría pues alegar que el auténtico objetivo del principio TUM es proteger el bien común garantizando que la Administración actúe con carácter general de acuerdo con los principios del Estado de Derecho. Ello resulta particularmente aplicable al Defensor del Pueblo, cuya misión no es conceder al reclamante las medidas que solicita en su reclamación, sino más bien detectar actos de mala administración en la actuación de la Administración de la Unión de conformidad con el artículo 2, apartado 1, de la Decisión 94/262. Ese objetivo puede coincidir con el interés individual de un determinado particular, en este caso, con el de la Sra. Staelen, pero no cabe presumir que siempre sea así. La interpretación correcta de la sentencia Nölle II parece confirmar este extremo. Dicha sentencia hace referencia expresa a la capacidad, jurídica o de hecho, en la que intervienen las partes de un procedimiento administrativo. [46] Por ello, como se expondrá en el punto 91 *infra*, considero que depende de las circunstancias que, en un determinado caso, la inobservancia de dicho principio constituya una vulneración de un derecho conferido a un particular.

47. Por consiguiente, estimo que el apartado 88 de la sentencia recurrida es excesivamente categórico. No obstante, soy consciente de que el Defensor del Pueblo no ha impugnado esa parte de la sentencia.

48. En cualquier caso, de las observaciones anteriores se desprende que la primera parte de su primer motivo de casación es fundada.

c) Segunda parte del primer motivo de casación: la gravedad de la violación del principio TUM consistente en la tergiversación del dictamen del Parlamento de 22 de marzo de 2007

49. La segunda parte del primer motivo de casación también está fundada.

50. En efecto, en el apartado 142 de la sentencia recurrida, el Tribunal General equiparó el error consistente en la deformación del contenido del dictamen del Parlamento de 22 de marzo de 2007, con una falta de diligencia en la instrucción del expediente constitutiva de una infracción suficientemente caracterizada del Derecho de la Unión. El Tribunal General simplemente señaló que «el Defensor del Pueblo no dispone de ningún margen de apreciación en lo que respecta a la reproducción del contenido de un documento».

43 — Sentencia Nölle II, apartado 76.

44 — A la pregunta de si las facultades del Defensor del Pueblo en virtud de la Decisión 94/262 confieren derechos a los particulares, el (actual) Tribunal General ha respondido en sentido negativo, véase la sentencia de 10 de abril de 2002, Lamberts/Defensor del Pueblo Europeo (T-209/00, EU:T:2002:94), apartado 87.

45 — La Carta ha devenido vinculante después de que el Tribunal de Justicia dictara la sentencia Lamberts. A este respecto se cita la sentencia Nölle II en las explicaciones facilitadas para interpretar la Carta (DO 2007, C 303, p. 17) referidas al artículo 41 que, de conformidad con el artículo 6 TUE, apartado 1, párrafo tercero y con el artículo 52, apartado 7, de la Carta, deben ser tenidas en cuenta para su interpretación.

46 — Sentencia Nölle II, apartado 76.

51. Si bien dicha afirmación es correcta, no basta, por sí sola, para probar la gravedad del error. En particular, el Tribunal General no examinó si el error fue intencionado y si era excusable,[47] especialmente a la luz del hecho de que, en primera instancia, el Defensor del Pueblo había alegado que se trataba de un simple error que había sido corregido. En todo caso, carece de pertinencia que el Defensor del Pueblo reconociera haber cometido un error.

52. En particular, en mi opinión, el presente asunto difiere claramente del asunto M. En dicho asunto, el hecho de que el Defensor del Pueblo corrigiera un error inicial (consistente en nombrar en la versión pública de una decisión del Defensor del Pueblo a un funcionario de la Unión en un caso de mala administración) no mermó la gravedad de la vulneración del Derecho de la Unión de que se trataba.[48] En cambio, en este asunto, la gravedad de la deformación del contenido del dictamen del Parlamento de 22 de marzo de 2007 no es evidente, ni, en particular, la razón por la que ese error no podía corregirse.

53. La circunstancia de que el Tribunal General declarara en el apartado 102 de la sentencia recurrida, que «el referido error […] constituye una falta de diligencia […] en la apreciación de un hecho que el propio Defensor del Pueblo consideró pertinente» carece de relevancia. Esta afirmación sirve de base para concluir que se ha violado el principio TUM, pero no que dicha violación estuviese suficientemente caracterizada.

54. Asimismo, en contra de lo que sostiene la Sra. Staelen, del apartado 290 de la sentencia recurrida no se desprende que la violación estuviera suficientemente caracterizada. En todo caso, como arguye el Defensor del Pueblo, el hecho de que en los apartados 291 y 292 de la sentencia recurrida el Tribunal General analizara si las medidas adoptadas por el Defensor del Pueblo podían compensar el perjuicio moral supuestamente sufrido por la Sra. Staelen no modifica esa conclusión, dado que el debate se centra en la cuantificación del perjuicio y no en la gravedad de la vulneración.[49]

55. De hecho, el Tribunal General no ofrece ninguna explicación válida, como debería haber hecho,[50] sobre por qué la falta de diligencia del Defensor del Pueblo constituye una infracción suficientemente caracterizada del Derecho de la Unión. Aunque pudiera considerarse que el razonamiento se deriva de forma implícita del apartado 88 de la sentencia recurrida, esa sentencia resultaría contradictoria por cuanto que el Tribunal General inició su análisis afirmando, en el apartado 72, que cuando el Defensor del Pueblo no dispone de margen de discrecionalidad, la mera vulneración «puede» bastar para demostrar la existencia de una infracción suficientemente caracterizada.

56. Por lo tanto, en mi opinión, el Tribunal General no cumplió adecuadamente su obligación de motivación en lo que atañe a las razones por las que la deformación del contenido del dictamen del Parlamento de 22 de marzo de 2007 por parte del Defensor del Pueblo constituía una violación suficientemente caracterizada del principio TUM.

47 — Véase, a tal efecto, la sentencia de 5 de marzo de 1996, Brasserie du pêcheur y Factortame (C-46/93 y C-48/93, EU:C:1996:79), apartado 56. Aunque dicho apartado versa sobre «el carácter excusable […] de un […] error de Derecho», nada impide que dicho criterio pueda aplicarse asimismo a inexactitudes materiales, dado que el citado apartado no establece una enumeración exhaustiva de todos los elementos pertinentes.

48 — Sentencia de 24 de septiembre de 2008, M/Defensor del Pueblo Europeo (T-412/05, no publicada, EU:T:2008:397), en particular, el apartado 134. Véase, en el mismo sentido, la sentencia de 7 de febrero de 1990, Culin/Comisión (C-343/87, EU:C:1990:49), apartado 28.

49 — Véase, a tal efecto, la sentencia de 14 de octubre de 2014, Giordano/Comisión (C-611/12 P, EU:C:2014:2282), apartados 37 a 40.

50 — Véase, entre otras, la sentencia de 26 de mayo de 2016, Rose Vision/Comisión (C-224/15 P, EU:C:2016:358), apartado 24 y jurisprudencia citada.

d) Tercera parte del primer motivo de casación: la gravedad de la violación del principio TUM consistente en no investigar si la información controvertida se había transmitido a las demás instituciones de la Unión

57. Mediante la tercera parte del primer motivo de casación se rebate la conclusión del Tribunal General de que, al no investigar si la información controvertida se había transmitido a las demás instituciones de la Unión, el Defensor del Pueblo violó el principio TUM de un modo suficientemente grave como para generar la responsabilidad extracontractual de la Unión.

58. En el apartado 143 de la sentencia recurrida, el Tribunal General estimó, en particular, que el Defensor del Pueblo «no [había demostrado] que hubiera instruido ni tenido a su disposición los elementos pertinentes para saber sí, cuándo y cómo la lista controvertida había sido transmitida a las demás instituciones, órganos y organismos de la Unión entre el 17 de mayo de 2005 y el 14 de mayo de 2007». A continuación afirmó que esa falta de diligencia constituía una infracción suficientemente caracterizada.

59. Como señala acertadamente el Defensor del Pueblo, esa conclusión se basa en la interpretación de la jurisprudencia efectuada en el apartado 86 de la sentencia recurrida. Dado que, en mi opinión, esa interpretación adolece de errores, lo mismo ocurre con el apartado 143 de la sentencia recurrida.

60. En caso de que, en contra de lo que sostengo, el Tribunal de Justicia considere que el apartado 86 de la sentencia recurrida no es erróneo, considero, en todo caso, que el Tribunal General incurrió en error de Derecho al no cumplir debidamente su obligación de motivación.

61. En efecto, el Tribunal General no facilita ninguna explicación válida sobre por qué el hecho de que el Defensor del Pueblo no investigara si la información controvertida se había transmitido a las demás instituciones de la Unión dio lugar a una violación suficientemente caracterizada del principio TUM. El simple hecho de que el Tribunal General afirmase que el Defensor del Pueblo no había demostrado que hubiera instruido ni tenido a su disposición los elementos pertinentes no explica la gravedad del error, sino que se refiere más bien al hecho de que el Defensor del Pueblo debe soportar el riesgo de la falta de pruebas al respecto. En cuanto a si cabe considerar que el razonamiento es implícito, me remito a lo dicho en el punto 55 *supra*.

62. De lo anterior se desprende que procede estimar la tercera parte del primer motivo de casación.

e) Cuarta parte del primer motivo de casación: la gravedad de la violación del principio TUM consistente en no investigar si la información controvertida se había transmitido a las DG del Parlamento

63. Tras considerar que el Defensor del Pueblo «no [había demostrado] que hubiera examinado ni tenido a su disposición [la información controvertida]», el Tribunal General llegó a la conclusión, en el apartado 144 de la sentencia recurrida, de que el hecho de que el Defensor del Pueblo no investigara si la información controvertida se había transmitido a las DG del Parlamento era suficientemente grave como para generar la responsabilidad extracontractual de la Unión.

64. Como señala acertadamente el Defensor del Pueblo, esa conclusión también se basa en la incorrecta interpretación de la jurisprudencia efectuada en el apartado 86 de la sentencia recurrida.

65. En todo caso, por los motivos que ya he expuesto en los puntos 60 y 61 *supra*, estimo que el Tribunal General incurrió en error de Derecho al no cumplir su obligación de motivar por qué razón el hecho de que el Defensor del Pueblo no investigara si la información controvertida había sido transmitida a las DG del Parlamento constituía una violación suficientemente caracterizada del principio TUM.

66. En consecuencia, la cuarta parte del primer motivo de casación también es fundada y, por consiguiente, también el primer motivo de casación en su totalidad.

C. *Segundo motivo de casación: la responsabilidad de la Unión derivada de la violación del principio TUM por el Defensor del Pueblo en la tramitación de la investigación por iniciativa propia*

1. Alegaciones de las partes

67. En primer lugar, el Defensor del Pueblo alega que al examinar la duración de la validez de la lista de candidatos aprobados en relación con una violación del principio TUM, el Tribunal General se pronunció *ultra petita*, dado que la Sra. Staelen únicamente había invocado un error manifiesto de apreciación. Además, el Defensor del Pueblo sostiene que el artículo 3, apartados 1 y 2, de la Decisión 94/262 le otorga facultades para recabar pruebas de distintas formas y para decidir si adopta medidas adicionales de investigación. Arguye que está legítimamente facultado para confiar en la información facilitada por una institución, en la medida en que no exista ningún elemento que ponga en entredicho la fiabilidad de esa prueba. Afirma que no tenía ningún motivo para no confiar en la respuesta del Parlamento de 15 de noviembre de 2010 a la pregunta que le formuló en el marco de su investigación por iniciativa propia y que la Sra. Staelen, a la que se informó de la respuesta, no objetó nada al respecto. El Defensor del Pueblo aduce que no podía prever que el Parlamento corrigiera dicha información después de transcurridos casi tres años y que, en todo caso, la sentencia recurrida no explica por qué ese error es suficientemente grave. Por último, critica al Tribunal General por considerar erróneamente, en primer lugar, en el apartado 113 de la sentencia recurrida, que fue el Defensor del Pueblo quien presentó documentos que ponían de manifiesto la inexactitud del dictamen del Parlamento de 15 de noviembre de 2010 y, en segundo lugar, en el apartado 199 que «el nombre de los candidatos aprobados inicialmente permaneció inscrito en la […] lista de aptitud durante al menos dos años y cuatro meses y veinte días» cuando únicamente el nombre de un candidato figuró en dicha lista por un período más largo que el de la Sra. Staelen, como se indica en el apartado 201 de la sentencia recurrida. [51]

68. La Sra. Staelen alega que la presunción de buena fe por parte de la Administración puede desvirtuarse. Según la Sra. Staelen, una vez que el Defensor del Pueblo admite una reclamación, ya queda en entredicho la fiabilidad de la información. Desde su punto de vista, la buena fe de los reclamantes debe estar por encima de la de la Administración, dado que la investigación del Defensor del Pueblo se lleva a cabo en interés de los primeros. La Sra. Staelen concluye que el Tribunal General no erró al considerar que el Defensor del Pueblo no disponía de suficientes pruebas en las que basar su decisión y declarar que ese error era lo suficientemente grave como para generar la responsabilidad de la Unión.

51 — El apartado 201 de la versión en español de la sentencia recurrida contiene un error de traducción, en la medida en que se emplea el plural («[…] durante menos tiempo que el de los demás *candidatos* […]»), mientras que la versión en francés de la sentencia, lengua del procedimiento, hace referencia a «[…] une durée inférieure à celle d'*un* des autres lauréats du concours […]» (el subrayado es mío en ambos casos).

2. Apreciación

69. Procede rechazar la alegación del Defensor del Pueblo de que el Tribunal General se pronunció *ultra petita*. En efecto, como se ha señalado en los puntos 38 y 39 *supra*, existe un estrecho vínculo entre el principio TUM y la facultad discrecional del Defensor del Pueblo de decidir si lleva a cabo una investigación y cómo hacerlo. Lejos de redefinir el objeto de la acción, el Tribunal General reformuló la alegación de la Sra. Staelen relativa a la existencia de un error manifiesto de apreciación como una alegación referida a la violación del principio TUM, para lo cual está facultado. [52]

70. Según lo interpreto yo, el resto de este motivo de casación se divide en dos partes. En primer lugar, el Defensor del Pueblo alega que no violó el principio TUM al no seguir investigando después de recibir la respuesta del Parlamento. En segundo lugar aduce que, en todo caso, su comportamiento no es lo suficientemente grave como para generar la responsabilidad extracontractual de la Unión. Analizaré este motivo de casación por ese orden.

a) Primera parte del segundo motivo de casación: la supuesta violación del principio TUM por basarse en el dictamen del Parlamento de 22 de marzo de 2007

71. Todos los pasajes que el Defensor del Pueblo critica expresamente, a saber, los apartados 199, 205 y 223 de la sentencia recurrida, guardan relación con la alegación, reproducida en el apartado 197 de dicha sentencia, de que el Defensor del Pueblo erró al no considerar que la Sra. Staelen había sufrido una discriminación en lo que respecta a la duración de su permanencia en la lista de candidatos aprobados en comparación con otros candidatos aprobados.

72. Es preciso puntualizar previamente que no cabe excluir la posibilidad de que el Defensor del Pueblo tenga razón al criticar las conclusiones de hecho referidas en el punto 67. Sin embargo, aunque el Defensor del Pueblo no ha alegado que el Tribunal General desnaturalizó los elementos de hecho del asunto en primera instancia, tal crítica es inoperante en la media en que esos posibles errores son insignificantes. En efecto, en lo que respecta, en primer lugar, al uso incorrecto de la expresión «al menos», el Tribunal General simplemente, y de forma acertada, señaló en el apartado 203 de la sentencia recurrida, que la explicación facilitada por el Parlamento era incorrecta. En segundo lugar, pese a que el expediente pone de manifiesto que un documento clave del Parlamento, que indicaba que su dictamen de 15 de noviembre de 2010 era inexacto, se aportó a instancias de la Sra. Staelen y no del Defensor del Pueblo, [53] el apartado 113 de la sentencia recurrida no hace referencia a ese documento concreto. Por consiguiente, el hecho de que el documento se aportara a solicitud de la Sra. Staelen no permite extraer ninguna conclusión.

73. En cualquier caso, no creo que el Tribunal General pudiera afirmar, como hizo en el apartado 205 de la sentencia recurrida, que el Defensor del Pueblo violó el principio TUM al considerar, cuando cerró su investigación por iniciativa propia, que el Parlamento no había cometido un acto de mala administración «sin haber recibido elementos en los que se hiciera constar el momento en que cada uno de [los candidatos aprobados] fue seleccionado y siendo así que dichas explicaciones resultaron infundadas».

52 — Véase, en tal sentido, la sentencia de 1 de julio de 2008, Chronopost (C-341/06 P y C-342/06 P, EU:C:2008:375), apartado 75 y jurisprudencia citada.

53 — Del expediente del procedimiento en primera instancia se desprende que, a raíz de una petición formulada por la Sra. Staelen el 12 de febrero de 2014, el Tribunal General solicitó al Parlamento, mediante resolución de su Secretario de 20 de marzo de 2014, que aportara sus observaciones escritas en un procedimiento paralelo en materia de daños y perjuicios entre dicha institución y la Sra. Staelen, mencionado en el apartado 52 de la sentencia recurrida (asunto que dio lugar a la sentencia de 29 de abril de 2015, CC/Parlamento, T-457/13 P, EU:T:2015:240), cosa que hizo el 27 de marzo de 2014. Del escrito de dúplica del Parlamento en dicho asunto (que el Defensor del Pueblo ha adjuntado a su recurso en el presente asunto) se desprende que el Parlamento alegó que recibió nueva información sobre la duración de la inclusión de los candidatos aprobados iniciales en la lista de candidatos aprobados de la oposición EUR/A/151/98 mientras se estaba tramitando el procedimiento de recurso (véanse los apartados 70 a 78 de dicha sentencia).

74. En lo que respecta, en particular, a la circunstancia de que las explicaciones resultaron posteriormente ser infundadas, dudo seriamente que la apreciación de si una autoridad ha observado el principio TUM pueda depender válidamente de forma exclusiva o primordial de acontecimientos producidos con posterioridad a la conducta reprochada. No puede detectarse un error exclusivamente recurriendo a conocimientos retrospectivos.

75. Centrándome ahora en el apartado 204 de la sentencia recurrida, procede señalar que el Tribunal General declaró de manera general que «el hecho de que, durante una investigación, una institución ofrezca una explicación al Defensor del Pueblo que pueda resultar convincente, no exime al Defensor del Pueblo de su responsabilidad de asegurarse de que los hechos en los que se basa dicha explicación sean ciertos cuando dicha explicación es el único fundamento de su declaración de inexistencia de un caso de mala administración por parte de dicha institución». No obstante, esta afirmación no basta para demostrar que el Defensor del Pueblo hubiera violado el principio TUM.

76. En efecto, como ya se ha expuesto en el punto 32 *supra*, la observancia del principio TUM depende de las circunstancias fácticas pertinentes y de las normas aplicables que rigen el procedimiento en cuestión y la actuación de la Administración. Por consiguiente, una opinión excesivamente categórica como la manifestada en el apartado 204 de la sentencia recurrida no lleva a ningún sitio. A lo sumo, da la impresión errónea de que si el Defensor del Pueblo hubiera basado su opinión en dos declaraciones, habría cumplido ese principio.

77. El error de Derecho del Tribunal General queda confirmado si se analizan las circunstancias fácticas concretas y las normas aplicables.

78. En lo que respecta a los hechos pertinentes, como sostiene el Defensor del Pueblo sin que la Sra. Staelen le haya contradicho, el dictamen del Parlamento de 15 de noviembre de 2010 no suscitó ningún comentario de la Sra. Staelen que, como se indica en el apartado 26 de la sentencia recurrida, había solicitado expresamente al Defensor del Pueblo con anterioridad que se abstuviera de escribirle. Tampoco suscitó ningún comentario por parte de las personas que actuaban en su representación después de que la Sra. Staelen solicitara la interrupción de cualquier comunicación directa.[54]

79. En segundo lugar, del apartado 42 de la sentencia recurrida se desprende que, a la luz de la oposición de la Sra. Staelen a la investigación por iniciativa propia y la inexistencia de un interés público superior, no había ningún motivo para realizar investigaciones adicionales. Por consiguiente, el Defensor del Pueblo dio por concluida dicha investigación que, procede recordarlo, se inició con el fin de corregir determinados aspectos que, en opinión de la Sra. Staelen, eran incorrectos.

80. En tercer lugar, ninguno de los hechos expuestos por el Tribunal General permite llegar a la conclusión de que el Defensor del Pueblo no podía basarse en el dictamen del Parlamento de 15 de noviembre de 2010, bien a raíz de su conducta anterior o por otros motivos.

81. En cuanto a las normas aplicables, ya me he explayado sobre la amplia potestad discrecional de que disfruta el Defensor del Pueblo en el punto 41 *supra*. Además, según el artículo 9, apartado 1, de la Decisión 94/262, el Defensor del Pueblo ejerce sus funciones atendiendo al interés general de la Unión y de sus ciudadanos y no exclusivamente, como sostiene la Sra. Staelen, como herramienta para perseguir intereses particulares. Dado que la apreciación de dicho interés general —tanto si se realiza a instancia de parte como si se lleva a cabo de oficio— depende de las circunstancias de cada caso, no cabe limitar el número de criterios pertinentes a los que puede referirse el Defensor del Pueblo a la hora de ejercer sus facultades discrecionales, ni, a la inversa, obligarle a recurrir de modo

54 — Véase asimismo el apartado 61 de la decisión del Defensor del Pueblo de 31 de marzo de 2011 por la que se pone fin a la investigación por iniciativa propia.

exclusivo a determinados criterios.[55] Ello resulta quizá particularmente cierto en lo que respecta a las investigaciones que el Defensor del Pueblo inicia por propia iniciativa. Pues bien, el Tribunal General simplemente ignoró la respuesta del Parlamento de 15 de noviembre de 2010 y el hecho de que el Defensor del Pueblo la hubiera considerado convincente. Ese planteamiento, en virtud del cual el Tribunal General sustituyó la apreciación del Defensor del Pueblo por la suya propia, es inconciliable con la función específica del segundo.

82. Además, es contrario a los principios básicos del Derecho de la Unión que regulan el modo en que el Defensor del Pueblo realiza sus investigaciones.

83. En efecto, ha de recordarse, en primer lugar, que las instituciones de la Unión deben mantener entre sí una cooperación leal,[56] y que los órganos jurisdiccionales de la Unión están facultados para comprobar si dicha obligación se ha cumplido debidamente. En aquellas sociedades que se rigen por el Estado de Derecho, se impone, como corolario de lo anterior, el deber de sinceridad. Por consiguiente, existe una presunción refutable de veracidad de las manifestaciones efectuadas por dichas instituciones.[57] Si la declaración realizada por una institución de la Unión constituye una respuesta completa a las preguntas del Defensor del Pueblo, éste no puede cuestionar la veracidad o los motivos subyacentes a dichas declaraciones sin una buena razón que lo justifique. Sin embargo, cuando no se facilita una respuesta completa, el Defensor del Pueblo puede, y desde luego debe, seguir adelante con su investigación. La alegación de la Sra. Staelen de que dicha presunción queda desvirtuada cuando el Defensor del Pueblo admite una reclamación no encuentra apoyo alguno en la Decisión 94/262. El hecho de que la reclamación sea admisible no indica que esté fundada, dado que las normas sobre admisibilidad recogidas en dicha Decisión son de carácter meramente formal (véanse, entre otros, el artículo 2, apartados 2 a 4, 7 y 8, de la Decisión 94/262). Sostener lo contrario privaría de objeto al artículo 3, apartado 6, de la Decisión 94/262, que únicamente hace referencia a posibles casos de mala administración.

84. En segundo lugar, el principio que prevalece en el Derecho de la Unión es el de la libre aportación de pruebas y el de que el único criterio relevante para valorar las pruebas aportadas reside en su credibilidad.[58] Por consiguiente, cuando las pruebas son suficientemente creíbles y fiables, puede resultar superfluo realizar nuevas investigaciones.

85. En resumen, ni los hechos pertinentes ni las normas aplicables respaldan la idea de que el Defensor del Pueblo haya violado el principio TUM.

86. De hecho, la inexactitud del dictamen del Parlamento de 15 de noviembre de 2010 no permitía, por sí sola, al Tribunal General concluir que el Defensor del Pueblo hubiera violado el principio TUM.

87. Es preciso tener en cuenta que el Tribunal General infirió esencialmente la existencia de una violación del principio TUM de la comparación del período efectivo durante el cual la Sra. Staelen estuvo incluida en la lista de candidatos aprobados con la respuesta facilitada por el Parlamento el 15 de noviembre de 2010. Sobre la base de la información que salió a la luz durante el procedimiento en primera instancia, consideró que el nombre de la Sra. Staelen estuvo incluido en esa lista un mes y ocho días menos que el del otro único candidato restante, y que la respuesta facilitada por el Parlamento el 15 de noviembre de 2010 era incorrecta. En un primer momento, me inquieta que el Tribunal General haya vinculado, al parecer, la cuestión de si el Defensor del Pueblo actuó con la

55 — Véase, en lo que respecta a la aplicación del principio TUM en relación con la apreciación por parte de la Comisión del interés de la Unión suscitado por una denuncia sobre la supuesta infracción de las normas de competencia, la sentencia de 17 de mayo de 2001, IECC/Comisión (C-450/98 P, EU:C:2001:276), apartados 57 y 58.

56 — Véase, en tal sentido, la sentencia de 6 de octubre de2015, Consejo/Comisión (C-73/14, EU:C:2015:663), apartado 84 y jurisprudencia citada.

57 — Véase, por analogía, la sentencia de 26 de abril de 2005, Sison/Consejo (T-110/03, T-150/03 y T-405/03, EU:T:2005:143), apartado 29 (ratificada en casación mediante la sentencia de 1 de febrero de 2007, Sison/Consejo, C-266/05 P, EU:C:2007:75).

58 — Sentencia de 25 de enero de 2007, Dalmine/Comisión (C-407/04 P, EU:C:2007:53), apartado 63.

debida diligencia, con la distinta cuestión de si efectivamente se produjo discriminación. En todo caso, a efectos de debate, si el Parlamento hubiera emitido un dictamen coherente con esas conclusiones, es evidente que el mero hecho de que el nombre de otro candidato permaneciera en dicha lista durante poco más de un mes que el de la Sra. Staelen no permitiría llegar a la conclusión de que no se la mantuvo en esa lista durante un período sustancialmente comparable al de los demás candidatos, entre otras cosas, porque habría sido negligente por parte del Defensor del Pueblo hacerlo. En el mejor de los casos, esos datos son inconcluyentes.

88. Por consiguiente, aunque mucho después se demostrara que el dictamen del Parlamento de 15 de noviembre de 2010 era inexacto, ello no entraña que el Defensor del Pueblo no actuara con diligencia. Más bien parece que la Sra. Staelen no fundamentó de modo suficiente en Derecho su alegación de que había sufrido una discriminación que el Defensor del Pueblo debía investigar con mayor profundidad para actuar con la debida diligencia.

89. Habida cuenta de las anteriores consideraciones, estimo fundada la primera parte del segundo motivo de casación.

b) Segunda parte del segundo motivo de casación: la responsabilidad extracontractual de la Unión

90. Si el Tribunal de Justicia considera que el Defensor del Pueblo violó el principio TUM, procede observar que la conclusión del Tribunal General de que se cometió una violación suficientemente caracterizada de dicho principio, contenida en el apartado 205 de la sentencia recurrida, se basa en el planteamiento general adoptado en el apartado 86, que en mi opinión es erróneo.

91. Procede añadir, al hilo de lo que ya he indicado en el punto 46 *supra*, que en el contexto de una investigación iniciada por el Defensor del Pueblo por iniciativa propia, el objetivo del principio TUM no es, por regla general, proteger los derechos de un ciudadano concreto, sino la integridad de la investigación acerca de si se ha incurrido en mala administración. No obstante, es cierto que en la vista el Defensor del Pueblo puntualizó que no impugnaba, al menos formalmente, la apreciación contenida en el apartado 88 de la sentencia recurrida.

92. En todo caso, y por motivos análogos a los indicados en los puntos 60 y 61 *supra*, el Tribunal General incurrió en error de Derecho porque, al margen de remitirse a su razonamiento general contenido en los apartados 84 a 86 de la sentencia recurrida, no explicó los motivos por los que el hecho de que el Defensor del Pueblo no indagara más tras recibir el dictamen del Parlamento constituía una violación suficientemente caracterizada del principio TUM.

93. De lo anterior se deriva que debe estimarse la segunda parte del segundo motivo de casación y, por consiguiente, el segundo motivo de casación en su integridad.

D. *Tercer motivo de casación: la responsabilidad de la Unión derivada del incumplimiento por el Defensor del Pueblo de su deber de actuar en un plazo razonable*

1. Alegaciones de las partes

94. Aunque comparte la opinión del Tribunal General de que su respuesta de 1 de julio de 2008 a los escritos de la Sra. Staelen de 19 de octubre de 2007 y de 24 de enero de 2008 fue excesivamente tardía, el Defensor del Pueblo alega que el Tribunal General no explica por qué ello constituye una infracción suficientemente caracterizada de su deber de actuar en un plazo razonable que pueda generar la responsabilidad extracontractual de la Unión. Según el Defensor del Pueblo, el enfoque adoptado por

el Tribunal General en el apartado 269 de la sentencia recurrida equipara erróneamente el incumplimiento de dicho deber con la obligación de abonar una indemnización. En todo caso, aduce que el Tribunal General no tuvo en cuenta todas las circunstancias pertinentes, incluido el hecho de que el Defensor del Pueblo se disculpara por ese retraso.

95. Aunque figura en la parte de su escrito de contestación referida a la segunda parte del primer motivo de casación, la Sra. Staelen sostiene que el Tribunal General explicó adecuadamente en el apartado 290 de la sentencia recurrida, los motivos por los que la respuesta tardía constituía una infracción suficientemente caracterizada del Derecho de la Unión.

2. Apreciación

96. Cuando no exista ninguna disposición concreta que establezca límites temporales, la exigencia de seguridad jurídica entraña que las instituciones de la Unión deben ejercitar sus facultades en un plazo razonable. El carácter razonable de un plazo debe apreciarse a la luz de todas las circunstancias específicas del caso y, en particular, de la importancia que éste tiene para el interesado, su complejidad, las distintas fases procedimentales que la institución de la Unión haya cumplido y el comportamiento de las partes durante el procedimiento. En cualquier caso, el carácter razonable de un plazo no puede examinarse en relación con un límite máximo preciso, determinado de forma abstracta. [59]

97. No se discute que el Defensor del Pueblo incumplió su deber de actuar dentro de un plazo razonable cuando respondió, el 1 de julio de 2008, a los escritos de la Sra. Staelen de 19 de octubre de 2007 y de 24 de enero de 2008. Dicha respuesta se recibió, respectivamente, más de ocho y cinco meses después de que la Sra. Staelen remitiera sus escritos. Mediante el presente motivo de casación, el Defensor del Pueblo censura que en el apartado 269 de la sentencia recurrida dicho incumplimiento se calificara como una infracción suficientemente caracterizada de una norma jurídica. En dicho apartado, el Tribunal General observó que «dado que la demandante tiene derecho a que sus reclamaciones sean tratadas dentro de un plazo razonable, la inobservancia de dicho plazo constituye una infracción suficientemente caracterizada de una norma jurídica que tiene por objeto conferir derechos a los particulares y que puede dar lugar a la responsabilidad de la Unión».

98. Al pronunciarse de este modo, el Tribunal General hace una amalgama entre, por un lado, el criterio de la infracción suficientemente caracterizada de una norma jurídica, que se basa en una apreciación a la luz de los criterios recogidos en la sentencia Brasserie du pêcheur, [60] y, por otro lado, la exigencia de que las instituciones de la Unión ejerciten sus facultades en un plazo razonable, que se basa en distintos elementos, a saber, los indicados en el punto 96 *supra*. Sin embargo, según la jurisprudencia, para que se genere la responsabilidad de la Unión, un plazo excesivamente largo debe poner de manifiesto una falta de diligencia manifiesta. [61]

99. Por consiguiente, el Defensor del Pueblo tiene razón al afirmar que el Tribunal General equiparó el incumplimiento del deber de actuar dentro de un plazo razonable con una infracción suficientemente caracterizada de una norma jurídica. De hecho, ello es un reflejo de la apreciación general efectuada *supra* en el punto 86 de la sentencia recurrida. Por los motivos expuestos en los puntos 35 a 43 *supra*, dicha opinión es jurídicamente incorrecta.

59 — Véase, en tal sentido, la sentencia de 14 de junio de 2016, Marchiani/Parlamento (C-566/14 P, EU:C:2016:437), apartados 95, 96, 99 y 100 y jurisprudencia citada.

60 — Sentencia de 5 de marzo de 1996, Brasserie du pêcheur y Factortame (C-46/93 y C-48/93, EU:C:1996:79), apartados 55 a 57.

61 — Sentencia de 15 de marzo de 1995, COBRECAF y otros/Comisión (T-514/93, EU:T:1995:49), apartado 70, en lo que respecta al plazo de 15 meses.

100. Además, por las razones indicadas en el punto 54 *supra*, procede rechazar la alegación de la Sra. Staelen de que el Tribunal General había explicado los motivos por los que el retraso era suficientemente grave.

101. Por último, de las observaciones anteriores se deriva que, en mi opinión, el Tribunal General no expuso los motivos por los que una respuesta excesivamente tardía constituía una infracción suficientemente caracterizada del Derecho de la Unión. En todo caso, me remito, *mutatis mutandis*, a las observaciones formuladas en los puntos 60 y 61 *supra*.

102. A la luz de lo anterior, propongo que se estime el tercer motivo de casación.

E. *Cuarto motivo de casación: el carácter indemnizable del perjuicio moral sufrido por la Sra. Staelen*

1. Alegaciones de las partes

103. Pese a considerar que el Tribunal General estaba en lo cierto al entender, en el apartado 290 de la sentencia recurrida, que el comportamiento del Defensor del Pueblo dio lugar a una pérdida de confianza en dicha institución, y aunque lamenta que dicho comportamiento causara frustración a la Sra. Staelen, el Defensor del Pueblo cuestiona que esos elementos puedan equipararse a un perjuicio moral. Alega que el Tribunal General incurrió en error de Derecho al no ofrecer ninguna explicación al respecto.

104. La Sra. Staelen aduce que el Tribunal General no incurrió en error de Derecho en lo que respecta al perjuicio material pero que, en cambio, subestimó su perjuicio.

2. Apreciación

105. Procede recordar que una vez que el Tribunal General ha apreciado la existencia de un perjuicio, es el único competente para establecer, dentro de los límites de dicho perjuicio, el método y alcance de la indemnización del perjuicio. Sin embargo, para que el Tribunal de Justicia pueda ejercer su control jurisdiccional sobre la sentencia del Tribunal General, ésta debe estar motivada de modo suficiente, y en lo que se refiere a la evaluación de un perjuicio, indicar los criterios que se tuvieron en cuenta para la determinación de la cantidad fijada.[62] En cambio, la calificación jurídica efectuada por el Tribunal General de la propia existencia de un perjuicio es una cuestión que el Tribunal de Justicia también es competente para analizar en casación.

106. En el apartado 290 de la sentencia recurrida, el Tribunal General consideró que los diversos errores cometidos por el Defensor del Pueblo habían dado lugar a «un sentimiento de pérdida de tiempo y energía [e] hicieron perder [a la Sra. Staelen] la confianza en dicho órgano».[63] Si bien en el apartado 291 de dicha sentencia, el referido Tribunal consideró que su perjuicio había sido mitigado por algunas medidas adoptadas por el Defensor del Pueblo, estimó, en el apartado 292, que tales medidas no habían compensado plenamente el perjuicio cuyo importe fijó, en el apartado 294, *ex aequo et bono*, en 7 000 euros.

62 — Véase la sentencia de 9 de septiembre de 1999, Lucaccioni/Comisión (C-257/98 P, EU:C:1999:402), apartados 34 y 35 y jurisprudencia citada.

63 — Aunque sobre esta cuestión, el recurso de casación únicamente cita el apartado de la sentencia recurrida referido a la pérdida de confianza de la Sra. Staelen, al rebatir a continuación que «los elementos identificados por el Tribunal General pueden guardar relación con el perjuicio moral», hace implícitamente referencia al sentimiento de pérdida de tiempo y energía.

107. Conforme a reiterada jurisprudencia, el segundo requisito para generar la responsabilidad extracontractual de la Unión, relativo al daño, exige que el perjuicio cuya reparación se solicita sea real y cierto. [64]

108. El umbral que ha de alcanzarse para que el perjuicio moral se considere indemnizable es lógicamente elevado, y el Tribunal de Justicia no lo ha reducido cuando ha sido requerido para ello. [65] En particular, en el marco de una acción de indemnización interpuesta junto con una acción de anulación, la anulación del acto impugnado suele constituir una reparación válida adecuada del perjuicio moral sufrido, de modo que la acción de indemnización carece de sentido. [66] Además, no son indemnizables las reclamaciones de indemnización del perjuicio moral que sean difusas. Por ejemplo, el Tribunal de Justicia se ha negado a indemnizar un perjuicio moral relacionado con el «estado de incertidumbre prolongado» en lo que concierne a la evolución de la carrera. [67] Pues bien, en mi opinión, cuanto más inusual sea la reclamación de perjuicios morales, mayor será la necesidad de que el reclamante los justifique de forma objetiva. Por consiguiente, para que el Tribunal de Justicia pueda ejercer su control de forma adecuada, ello debe entrañar un razonamiento más pormenorizado del Tribunal General en caso de que éste estime que tal pretensión está fundada.

109. Sin embargo, cuando el perjuicio ocasionado es particularmente gravoso y no basta con reconocer la ilegalidad cometida, puede ser adecuado, con carácter excepcional, conceder una indemnización por el perjuicio moral. Por ejemplo, en el asunto Culin se rechazó la candidatura del demandante para un ascenso en el seno de la Comisión. La respuesta de la Comisión a su reclamación contenía una apreciación desfavorable sobre sus capacidades de gestión, que resultó ser incorrecta. El Tribunal de Justicia estimó que dicha apreciación era ofensiva en sí misma. Además, había sido ampliamente difundida en la Comisión, lo cual provocó al demandante un perjuicio moral claro, con independencia de la decisión de rechazar su candidatura. El perjuicio no quedaba íntegramente subsanado mediante la publicación de una corrección contenida en una adenda ni por la anulación del rechazo. Por consiguiente, el Tribunal de Justicia condenó a la Comisión a pagar un franco francés como indemnización simbólica del perjuicio moral. [68]

110. Asimismo, en el asunto M, el Tribunal General estimó que nombrar a un funcionario de la Comisión en la versión original publicada de una decisión del Defensor del Pueblo vulneraba los derechos de dicho funcionario y empañaba su reputación, por lo cual dicho funcionario recibió una indemnización de 10 000 euros por el perjuicio moral sufrido. [69]

111. Sin embargo, esa situación no tiene nada que ver con la situación controvertida en el presente procedimiento.

64 — Véanse las sentencias de 9 de noviembre de 2006, Agraz y otros/Comisión (C-243/05 P, EU:C:2006:708), apartado 27, y de 21 de febrero de 2008, Comisión/Girardot (C-348/06 P, EU:C:2008:107), apartado 54.

65 — Por ejemplo, compárense las sentencias de 14 de mayo de 1998, Consejo/De Nil e Impens (C-259/96 P, EU:C:1998:224), apartado 25, con la de 26 de junio de 1996, De Nil e Impens/Consejo (T-91/95, EU:T:1996:92), apartados 49 y 50, y, asimismo, de 18 de abril de 2013, Comisión/Systran y Systran Luxembourg (C-103/11 P, EU:C:2013:245), apartado 84, con la de 16 de diciembre de 2010, Systran y Systran Luxembourg/Comisión (T-19/07, EU:T:2010:526), apartados 324 y 325.

66 — Véanse las sentencias de 7 de febrero de 1990, Culin/Comisión (C-343/87, EU:C:1990:49), apartado 26; de 28 de febrero de 2008, Neirinck/Comisión (C-17/07 P, EU:C:2008:134), apartados 96 a 98 y, en tal sentido, de 28 de mayo de 2013, Abdulrahim/Consejo y Comisión (C-239/12 P, EU:C:2013:331), apartado 72. Algunos opinan que esta jurisprudencia se limita, en particular, a asuntos de personal, véanse las conclusiones del Abogado General Mengozzi presentadas en el asunto Safa Nicu Sepahan/Consejo (C-45/15 P, EU:C:2016:658), punto 54.

67 — Sentencia de 14 de mayo de 1998, Consejo/De Nil e Impens (C-259/96 P, EU:C:1998:224), apartado 25 y punto 2 del fallo.

68 — Véase la sentencia de 7 de febrero de 1990, Culin/Comisión (C-343/87, EU:C:1990:49), apartados 27 a 29.

69 — Sentencia de 24 de septiembre de 2008, M/Defensor del Pueblo Europeo (T-412/05, no publicada, EU:T:2008:397). En sus conclusiones presentadas en el asunto Defensor del Pueblo Europeo/Lamberts (C-234/02 P, EU:C:2003:394), punto 143, el Abogado General Geelhoed consideró que existía un nexo causal entre los supuestos incumplimientos de los deberes administrativos del Defensor del Pueblo al tramitar la reclamación del Sr. Lambert y sus «consecuencias ofensivas y destructivas» si bien, en el punto 141 de dichas conclusiones, se abstuvo de analizar la cuestión del propio perjuicio, dado que el (actual) Tribunal General no lo había hecho en su sentencia.

112. En efecto, a diferencia de lo que ocurría en los asuntos antes citados, el Tribunal General no ha explicado de qué modo la supuesta pérdida de confianza de la Sra. Staelen en la institución del Defensor del Pueblo le afectaba personal y gravemente. En efecto, sería más bien el Defensor del Pueblo quien se habría visto afectado por ello. No fue la reputación de la Sra. Staelen la que quedó en entredicho como consecuencia de los actos considerados ilícitos por el Tribunal General.

113. Por otra parte, en términos generales, no me convence el planteamiento de conceder una indemnización por el perjuicio moral derivado de la pérdida de confianza en las instituciones públicas. En efecto, dado que las instituciones públicas pueden cometer y de hecho cometen sistemáticamente errores a diario, me abstendré de especular sobre si dicha confianza pueda ganarse o perderse y me limitaré a observar que ese planteamiento sólo sirve para fomentar innecesariamente una cultura litigiosa.

114. En lo que respecta al reconocimiento del perjuicio sufrido por la Sra. Staelen consiste en un sentimiento de pérdida de tiempo y energía, baste señalar que el Tribunal General no explica en modo alguno cómo llegó a la conclusión de que el hecho de que la Sra. Staelen experimentara ese sentimiento la legitimaba para percibir una indemnización. Aunque el daño derivado de determinados perjuicios morales puede ser difícil de cuantificar, la indemnización de dicho daño no puede reconocerse exclusivamente sobre la base de una declaración subjetiva de la parte que exige una indemnización, sino que debe poder verificarse de forma objetiva y externa.

115. Los motivos invocados en los apartados 291 y 292 de la sentencia recurrida explican las razones por las que determinadas medidas adoptadas por el Defensor del Pueblo no compensaron plenamente el supuesto perjuicio moral sufrido por la Sra. Staelen pero no por qué dicho perjuicio debía ser indemnizado.

116. Por consiguiente, al estimar que la pérdida de confianza y el sentimiento de pérdida de tiempo y energía sufrido por la Sra. Staelen podía dar lugar al pago de una indemnización, el Tribunal General cometió un error de Derecho sobre el fondo pero también desde el punto de vista procesal, al no facilitar motivación alguna para ello. Por consiguiente, procede estimar el cuarto motivo de casación.

F. *Quinto motivo de casación: la causalidad*

1. Alegaciones de las partes

117. Refiriéndose al apartado 293 de la sentencia recurrida, el Defensor del Pueblo alega que una de las irregularidades identificadas por el Tribunal General guardaba relación con la investigación por iniciativa propia. Citando el apartado 292 de la sentencia recurrida, sostiene que no puede existir un nexo causal. Por lo tanto, considera que el Tribunal General incurrió en error de Derecho.

118. La Sra. Staelen no formuló observaciones sobre el presente motivo de casación.

2. Apreciación

119. En lo que atañe a la responsabilidad extracontractual de la Unión, la cuestión de la existencia de una relación de causalidad entre el hecho generador y el daño, requisito para la existencia de dicha responsabilidad, constituye una cuestión de Derecho que está sometida, por consiguiente, al control del Tribunal de Justicia.[70] El nexo causal exigido para generar la responsabilidad extracontractual de la Unión en el marco del artículo 340 TFUE, párrafo segundo, existe desde el momento en que el perjuicio es la consecuencia directa de la falta de que se trate.[71]

120. Del recurso de casación se desprende que, mediante el quinto motivo de casación el Defensor del Pueblo censura el apartado 293 de la sentencia recurrida, en relación con el apartado 292 de ésta.

121. En el apartado 293 de la sentencia recurrida, el Tribunal General consideró que «las ilegalidades cometidas por el Defensor del Pueblo constituyen […] la causa determinante de la pérdida de confianza de la [Sra. Staelen] en la institución del Defensor del Pueblo y de la percepción de que la reclamación fue una pérdida de tiempo y energía. Por tanto, existe una relación de causalidad entre dichas ilegalidades y el daño moral alegado en el sentido de la jurisprudencia […]».

122. El Defensor del Pueblo sostiene que el error cometido en el marco de la investigación por iniciativa propia, a saber, no indagar más tras recibir el dictamen del Parlamento de 15 de noviembre de 2010, no puede haber dado lugar a la pérdida de confianza de la Sra. Staelen en la institución del Defensor del Pueblo puesto que, según el apartado 292 de la sentencia recurrida, «la oposición [de la Sra. Staelen] a la investigación por iniciativa propia del Defensor del Pueblo estuvo motivada por dicha pérdida de confianza».

123. Sin embargo, como el Defensor del Pueblo reconoció en la vista, los términos empleados en su recurso de casación no impugnan la conclusión alcanzada en el apartado 293 de la sentencia recurrida, de que existe una relación de causalidad entre los errores cometidos y la percepción de la Sra. Staelen de que su reclamación fue una pérdida de tiempo y de energía. Según la última frase del apartado 290 de la sentencia recurrida, que tampoco es objeto de impugnación, dicha percepción estuvo parcialmente motivada por el error consistente en que el Defensor del Pueblo no indagara más tras recibir el dictamen del Parlamento de 15 de noviembre de 2010.

124. De ello se deriva que, incluso en el supuesto de que el Defensor del Pueblo tuviera razón en relación con ese error en particular, no sería preciso modificar el fallo de la sentencia. Por consiguiente, el quinto motivo de casación es inoperante.

125. En caso de que el Tribunal de Justicia lo estime operante, considero que está fundado. En efecto, del apartado 292 de la sentencia recurrida se desprende que la pérdida de confianza de la Sra. Staelen en la institución del Defensor del Pueblo es anterior al error consistente en el cierre de la investigación por iniciativa propia por el Defensor del Pueblo. Por tanto, no se ha acreditado que exista una relación de causalidad con ese error o, al menos, la motivación resulta contradictoria.

126. No obstante, con carácter principal considero que el Tribunal de Justicia debería rechazar el quinto motivo de casación por inoperante.

70 — Sentencia de 16 de julio de 2009, Comisión/Schneider Electric (C-440/07 P, EU:C:2009:459), apartado 192.

71 — Sentencia de 30 de abril de 2009, CAS Succhi di Frutta/Comisión (C-497/06 P, no publicada, EU:C:2009:273), apartado 59 y jurisprudencia citada.

G. *Consecuencias de la apreciación*

127. El Tribunal de Justicia ha rechazado el recurso de casación principal de la Sra. Staelen y su adhesión a la casación.[72] Por lo tanto, la sentencia recurrida es firme en lo que respecta al *incremento* de la responsabilidad extracontractual del Defensor del Pueblo.

128. Además, en mi opinión, de las observaciones anteriores se desprende que los motivos de casación primero a cuarto invocados por el Defensor del Pueblo son fundados.

129. A la luz de lo anterior, propongo al Tribunal de Justicia que anule los puntos 1, 3 y 4 del fallo de la sentencia recurrida, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 61 del Estatuto.[73] También propongo al Tribunal de Justicia que se pronuncie con carácter definitivo sobre el presente litigio, con arreglo a esa misma disposición, dado que el estado del litigio lo permite en lo que concierne a la pretensión de la Sra. Staelen de obtener una indemnización por el perjuicio moral.

130. Resulta de una jurisprudencia reiterada que la responsabilidad extracontractual de la Unión a la que se refiere el artículo 340 TFUE, párrafo segundo, está supeditada al cumplimiento de un conjunto de requisitos, a saber, la ilicitud de la actuación imputada a la institución de la Unión, la realidad del daño y la existencia de una relación de causalidad entre la actuación de la institución y el perjuicio invocado.[74]

131. Dado que dichos requisitos son acumulativos, no es preciso analizar los demás cuando uno de ellos no se cumple.[75]

132. En mi opinión es evidente que el Defensor del Pueblo no incumplió el Derecho de la Unión de forma suficientemente caracterizada en ninguna de las cinco ocasiones indicadas por el Tribunal General. Además, habida cuenta de las circunstancias que subyacen a la petición de indemnización del perjuicio moral supuestamente causado por el Defensor del Pueblo en el marco de las investigaciones controvertidas, no está claro que el principio TUM confiriera derechos a la Sra. Staelen. En todo caso, recomiendo al Tribunal de Justicia que no aborde esta última cuestión en primer lugar.

133. En efecto, parece más apropiado considerar la naturaleza del perjuicio moral supuestamente sufrido por la Sra. Staelen.

134. Las alegaciones de la Sra. Staelen en primera instancia sobre el perjuicio moral están debidamente resumidas en el apartado 272 de la sentencia recurrida. En los apartados 288 y 289 de dicha sentencia, el Tribunal General rechazó acertadamente algunas de ellas, en la medida en que se solicitaba una indemnización al Defensor del Pueblo por la supuesta mala práctica del Parlamento y por su supuesto perjuicio consistente en la «pérdida de dinero».

135. En estas circunstancias, por los motivos indicados en los puntos 112 a 114 *supra*, no creo que las demás alegaciones de la Sra. Staelen relativas a su pérdida de confianza en la institución del Defensor del Pueblo, y a su sentimiento de pérdida de tiempo y energía, sean convincentes. Dado que la carga de la prueba recae sobre la Sra. Staelen,[76] procede concluir que su pretensión de indemnización por un perjuicio moral no tiene por objeto un perjuicio que sea real y cierto en el sentido del artículo 340 TFUE.

72 — Autos de 29 de junio de 2016, Defensor del Pueblo Europeo/Staelen (C-337/15 P, no publicado, EU:C:2016:670), y de 20 de julio de 2016, Staelen/Defensor del Pueblo Europeo (C-338/15 P, no publicado, EU:C:2016:599).

73 — Véase, por ejemplo, el fallo de la sentencia de 14 de mayo de 1998, Consejo/De Nil e Impens (C-259/96 P, EU:C:1998:224), a cotejar con la sentencia de 26 de junio de 1996, De Nil e Impens/Consejo (T-91/95, EU:T:1996:92).

74 — Véase, en tal sentido, la sentencia de 14 de octubre de 2014, Giordano/Comisión (C-611/12 P, EU:C:2014:2282), apartado 35 y jurisprudencia citada.

75 — Sentencia de 30 de abril de 2009, CAS Succhi di Frutta/Comisión (C-497/06 P, EU:C:2009:273), apartado 40 y jurisprudencia citada.

76 — Véase la sentencia de 14 de octubre de 2014, Giordano/Comisión (C-611/12 P, EU:C:2014:2282), apartado 36 y jurisprudencia citada.

136. Dado que no concurre uno de los requisitos acumulativos para generar la responsabilidad extracontractual de la Unión, propongo al Tribunal de Justicia que desestime la pretensión de indemnización por perjuicio moral de la Sra. Staelen en todo lo demás, y, por consiguiente, el recurso de ésta en su totalidad.

H. *Costas*

137. Con arreglo al artículo 184, apartado 2, del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia, cuando el recurso de casación sea fundado y el Tribunal de Justicia resuelva definitivamente el litigio, dicho Tribunal decidirá sobre las costas. A tenor del artículo 138, apartado 1, de dicho Reglamento, aplicable al procedimiento de casación en virtud de su artículo 184, apartado 2, la parte que haya visto desestimadas sus pretensiones será condenada en costas, si así lo hubiera solicitado la otra parte.

138. Mediante auto del Tribunal de Justicia de 29 de junio de 2016 se rechazó la adhesión a la casación de la Sra. Staelen y se reservó la decisión sobre las costas. Propongo que el Tribunal de Justicia estime el recurso de casación del Defensor del Pueblo y anule la sentencia recurrida. Asimismo, propongo al Tribunal de Justicia que desestime el recurso de indemnización de la Sra. Staelen en todo lo demás y, por consiguiente, el recurso de ésta en su totalidad. En su recurso de casación, el Defensor del Pueblo ha solicitado que las costas se imputen de forma justa y equitativa. De lo anterior se deriva que la Sra. Staelen debería soportar sus propias costas y las del Defensor del Pueblo derivadas del procedimiento ante el Tribunal General y ante el Tribunal de Justicia.

VI. Conclusión

139. A la luz de las consideraciones que preceden, sugiero al Tribunal de Justicia que:

1) Declare la inadmisibilidad de la pretensión de Claire Staelen, formulada en respuesta al recurso de casación, de que se le indemnicen los perjuicios morales.

2) Anule los puntos 1, 3 y 4 del fallo de la sentencia de 29 de abril de 2015, Staelen/Defensor del Pueblo (T-217/11, EU:T:2015:238);

3) Desestime la pretensión de indemnización de la Sra. Staelen en el Asunto T-217/11 en lo que respecta a su perjuicio moral y, por consiguiente, desestime el recurso de indemnización en su totalidad.

4) Condene a la Sra. Staelen a cargar con sus propias costas y con las del Defensor del Pueblo en el procedimiento ante el Tribunal General en el asunto T-217/11 y ante el Tribunal de Justicia en el asunto C-337/15 P.