



Lengua del documento : ECLI:EU:C:2022:1025

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Sexta)
de 22 de diciembre de 2022 (*)

«Incumplimiento de Estado — Medio ambiente — Directiva 2008/50/CE — Calidad del aire ambiente — Artículo 13, apartado 1 — Anexo XI — Superación sistemática y continuada en determinadas zonas y aglomeraciones de España de los valores límite fijados para el dióxido de nitrógeno (NO₂) — Artículo 23, apartado 1 — Anexo XV — Período de superación “lo más breve posible” — Medidas adecuadas»

En el asunto C-125/20,

que tiene por objeto un recurso por incumplimiento interpuesto, con arreglo al artículo 258 TFUE, el 4 de marzo de 2020, **Comisión Europea**, representada inicialmente por las Sras. A. C. Becker y M. Jáuregui Gómez y por el Sr. M. Noll-Ehlers; posteriormente por la Sra. M. Jáuregui Gómez y el Sr. M. Noll-Ehlers, y, finalmente, por el Sr. Noll-Ehlers y la Sra. E. Sanfrutos Cano, en calidad de agentes,

parte demandante,

contra

Reino de España, representado inicialmente por el Sr. S. Jiménez García y la Sra. M. J. Ruiz Sánchez y posteriormente por la Sra. M. J. Ruiz Sánchez, en calidad de agentes,

parte demandada,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Sexta),

integrado por el Sr. P. G. Xuereb, Presidente de Sala, y el Sr. A. Kumin (Ponente) y la Sra. I. Ziemele, Jueces;

Abogado General: Sr. G. Pitruzzella;

Secretaria: Sra. L. Carrasco Marco, administradora;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 10 de febrero de 2022;

vista la decisión adoptada por el Tribunal de Justicia, oído el Abogado General, de que el asunto sea juzgado sin conclusiones; dicta la siguiente

Sentencia

Mediante su recurso, la Comisión Europea solicita al Tribunal de Justicia que declare que el Reino de España:

ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 13, apartado 1, de la Directiva 2008/50/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de mayo de 2008, relativa a la calidad del aire ambiente y a una atmósfera más limpia en Europa (DO 2008, L 152, p. 1), en relación con su anexo XI, en la medida en que, desde 2010, se han superado de forma sistemática y continuada, por una parte, en las zonas ES0901 Área de Barcelona, ES0902 Vallès — Baix Llobregat y ES1301 Madrid, el valor límite anual fijado para el dióxido de nitrógeno (NO₂) y, por otra parte, en la zona ES1301 Madrid, el valor límite horario fijado para el NO₂, y

ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 23, apartado 1, de la citada Directiva, en relación con su anexo XV, en particular la obligación que se establece en el artículo 23, apartado 1, párrafo segundo, de esta Directiva de velar por que el período de superación de los valores límite fijados para el NO₂ sea lo más breve posible, al no haber adoptado, desde el 11 de junio de 2010, las medidas adecuadas para que el período de superación fuera lo más breve posible en las zonas ES0901 Área de Barcelona, ES0902 Vallès — Baix Llobregat y ES1301 Madrid.

Marco jurídico

Directiva 96/62/CE

El artículo 8 de la Directiva 96/62/CE del Consejo, de 27 de septiembre de 1996, sobre evaluación y gestión de la calidad del aire ambiente (DO 1996, L 296, p. 55), titulado «Medidas aplicables en las zonas en las que los niveles rebasen el valor límite», establecía lo siguiente en sus apartados 1, 3 y 4:

«1. Los Estados miembros establecerán la lista de las zonas y aglomeraciones en que los niveles de uno o más contaminantes rebasen el valor límite incrementado por el margen de exceso tolerado.

[...]

3. En las zonas y aglomeraciones contempladas en el apartado 1, los Estados miembros tomarán medidas para garantizar la elaboración o la aplicación de un plan o programa que permita regresar al valor límite dentro del plazo fijado.

Dicho plan o programa, que deberá estar a disposición del público, especificará al menos la información incluida en el Anexo IV.

4. En las zonas y aglomeraciones contempladas en el apartado 1 en que el nivel de más de un contaminante sea superior a los valores límite, los Estados miembros facilitarán un plan integrado que incluya todos los contaminantes de que se trate.»

Directiva 1999/30/CE

El artículo 4 de la Directiva 1999/30/CE del Consejo, de 22 de abril de 1999, relativa a los valores límite de dióxido de azufre, dióxido de nitrógeno y óxidos de nitrógeno, partículas y plomo en el aire ambiente (DO 1999, L 163, p. 41), titulado «Dióxido de nitrógeno y óxidos de nitrógeno», disponía lo siguiente:

«1. Los Estados miembros adoptarán las medidas necesarias para que las concentraciones de dióxido de nitrógeno y, en su caso, [...] de óxidos de nitrógeno en el aire ambiente, evaluadas con arreglo al artículo 7, no excedan de los valores límite fijados en la sección I del anexo II a partir de las fechas indicadas.

Los márgenes de tolerancia que se especifican en la sección I del anexo II se aplicarán de conformidad con el artículo 8 de la Directiva 96/62/CE.

2. El umbral de alerta para las concentraciones de dióxido de nitrógeno en el aire ambiente figura en la sección II del anexo II.»

El anexo II, sección I, de la Directiva 1999/30 establecía el 1 de enero de 2010 como fecha a partir de la cual debían cumplirse los valores límite horario y anual fijados para el NO₂.

En virtud del artículo 12 de dicha Directiva, los Estados miembros debían adoptar las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas necesarias para cumplir esa misma Directiva a más tardar el 19 de julio de 2001.

Directiva 2008/50

Como se desprende del artículo 31 de la Directiva 2008/50, esta, que entró en vigor el 11 de junio de 2008, derogó y sustituyó, a partir del 11 de junio de 2010, a las Directivas 96/62 y 1999/30.

Los considerandos 17 y 18 de la Directiva 2008/50 tienen la siguiente redacción:

Las medidas comunitarias necesarias para reducir las emisiones en la fuente, en particular las medidas destinadas a mejorar la eficacia de la legislación comunitaria en materia de emisiones industriales, a limitar las emisiones de escape de los motores instalados en vehículos pesados, a reducir en mayor medida las emisiones de los Estados miembros, autorizadas a escala nacional, de contaminantes clave y las emisiones asociadas al reaprovisionamiento de los automóviles de gasolina en las estaciones de servicio, así como a abordar el contenido de azufre de los combustibles, incluidos los combustibles para uso marítimo, deben ser examinadas debidamente de forma prioritaria por todas las instituciones afectadas.

Deben elaborarse planes de calidad del aire para las zonas y aglomeraciones donde las concentraciones de contaminantes en el aire ambiente rebasen los valores objetivo o los valores límite de calidad del aire correspondientes, más los márgenes de tolerancia temporales, cuando sean aplicables. Los contaminantes atmosféricos proceden de múltiples fuentes y actividades. Para asegurar la coherencia entre las distintas políticas, esos planes deben, cuando sean viables, ser coherentes e integrarse en los planes y programas elaborados en virtud de la Directiva 2001/80/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2001, sobre limitación de emisiones a la atmósfera de determinados agentes contaminantes procedentes de grandes instalaciones de combustión [(DO 2001, L 309, p. 1)], de la Directiva 2001/81/CE [del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2001, sobre techos nacionales de emisión de determinados contaminantes atmosféricos (DO 2001, L 309, p. 22),] y de la Directiva 2002/49/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de junio de 2002, sobre evaluación y gestión del ruido ambiental [(DO 2002, L 189, p. 12)]. También deben tenerse plenamente en cuenta los objetivos de calidad del aire ambiente contemplados en la presente Directiva cuando se concedan permisos para actividades industriales en virtud de la Directiva 2008/1/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de enero de 2008, relativa a la prevención y al control integrados de la contaminación [(DO 2008, L 24, p. 8)].»

El artículo 1 de la Directiva 2008/50, titulado «Objeto», dispone lo siguiente en sus puntos 1 a 3:

«La presente Directiva establece medidas destinadas a:

definir y establecer objetivos de calidad del aire ambiente para evitar, prevenir o reducir los efectos nocivos para la salud humana y el medio ambiente en su conjunto;

evaluar la calidad del aire ambiente en los Estados miembros basándose en métodos y criterios comunes;

obtener información sobre la calidad del aire ambiente con el fin de ayudar a combatir la contaminación atmosférica y otros perjuicios y controlar la evolución a largo plazo y las mejoras resultantes de las medidas nacionales y comunitarias.»

El artículo 2 de dicha Directiva, que lleva por título «Definiciones», establece lo siguiente en sus puntos 5, 8, 16 a 18 y 24:

«A efectos de la presente Directiva, se entenderá por:

[...]

“valor límite”: nivel fijado con arreglo a conocimientos científicos con el fin de evitar, prevenir o reducir los efectos nocivos para la salud humana y el medio ambiente, que debe alcanzarse en un período determinado y no superarse una vez alcanzado;

[...]

“planes de calidad del aire”: planes que contienen medidas para alcanzar los valores límite o los valores objetivo;

[...]

“zona”: parte del territorio de un Estado miembro delimitada por este a efectos de evaluación y gestión de la calidad del aire;

“aglomeración”: conurbación de población superior a 250 000 habitantes o, cuando tenga una población igual o inferior a 250 000 habitantes, con una densidad de población por km² que habrán de determinar los Estados miembros;

“PM10”: partículas que pasan a través del cabezal de tamaño selectivo definido en el método de referencia para el muestreo y la medición de PM10 de la norma EN 12341, para un diámetro aerodinámico de 10 µm con una eficiencia de corte del 50 %;

[...]

“óxidos de nitrógeno”: suma en partes por mil millones en volumen de monóxido de nitrógeno (óxido nítrico) y dióxido de nitrógeno, expresada en unidades de concentración másica de dióxido de nitrógeno (µg/m³).»

El artículo 13 de la referida Directiva, titulado «Valores límite y umbrales de alerta para la protección de la salud humana», dispone lo siguiente en su apartado 1:

«Los Estados miembros se asegurarán de que, en todas sus zonas y aglomeraciones, los niveles de dióxido de azufre, PM10, plomo y monóxido de carbono en el aire ambiente no superen los valores límite establecidos en el anexo XI.

Los valores límite de dióxido de nitrógeno y benceno especificados en el anexo XI no podrán superarse a partir de las fechas especificadas en dicho anexo.

El cumplimiento de estos requisitos se evaluará de conformidad con lo dispuesto en el anexo III.

Los márgenes de tolerancia fijados en el anexo XI se aplicarán conforme a lo dispuesto en el artículo 22, apartado 3, y en el artículo 23, apartado 1.»

El artículo 20 de la misma Directiva, que lleva por título «Aportaciones procedentes de fuentes naturales», establece lo siguiente:

«1. Los Estados miembros transmitirán a la Comisión las listas, correspondientes a un año determinado, de zonas y aglomeraciones en las que las superaciones de los valores límite de un contaminante sean atribuibles a fuentes naturales. Los Estados miembros facilitarán información acerca de las concentraciones y las fuentes y las pruebas que demuestren que dichas superaciones son atribuibles a fuentes naturales.

2. Cuando la Comisión haya sido informada de la existencia de una superación atribuible a fuentes naturales con arreglo al apartado 1, dicha superación no se considerará tal a efectos de lo dispuesto en la presente Directiva.

[...]

El artículo 22 de la Directiva 2008/50, titulado «Prórroga de los plazos de cumplimiento y exención de la obligación de aplicar ciertos valores límite», está redactado en los siguientes términos:

«1. Cuando, en una zona o aglomeración determinada, no puedan respetarse los valores límite de dióxido de nitrógeno o benceno en los plazos fijados en el anexo XI, el Estado miembro podrá prorrogar esos plazos por un máximo de cinco años para esa zona o aglomeración concreta, con la condición de que se haya establecido un plan de calidad del aire de conformidad con el artículo 23 para la zona o aglomeración a la que vaya a aplicarse la prórroga; dicho plan de calidad del aire irá acompañado de la información indicada en la sección B del anexo XV en relación con los contaminantes de que se trate y demostrará que van a respetarse los valores límite antes del final de la prórroga.

[...]

4. Los Estados miembros notificarán a la Comisión los supuestos en los que, a su juicio, sean de aplicación los apartados 1 y 2, y le transmitirán el plan de calidad del aire mencionado en el apartado 1 junto con toda la información necesaria para que la Comisión examine si se cumplen o no las condiciones pertinentes. Al proceder a su evaluación, la Comisión tendrá en cuenta los efectos estimados sobre la calidad del aire ambiente en los Estados miembros, en la actualidad y en el futuro, de las medidas

adoptadas por los Estados miembros, así como los efectos estimados sobre la calidad del aire ambiente de las medidas comunitarias actuales y de las medidas comunitarias que la Comisión tenga intención de proponer.

Si la Comisión no plantea ninguna objeción en los nueve meses siguientes a la recepción de esa notificación, las condiciones pertinentes para la aplicación de los apartados 1 o [...] 2 se considerarán cumplidas.

Si se plantearen objeciones, la Comisión podrá requerir a los Estados miembros que adapten sus planes de calidad del aire o que presenten otros nuevos.»

El artículo 23 de esta Directiva, bajo el título «Planes de calidad del aire», establece lo siguiente en su apartado 1:

«Cuando, en determinadas zonas o aglomeraciones, los niveles de contaminantes en el aire ambiente superen cualquier valor límite o valor objetivo, así como el margen de tolerancia correspondiente a cada caso, los Estados miembros se asegurarán de que se elaboran planes de calidad del aire para esas zonas y aglomeraciones con el fin de conseguir respetar el valor límite o el valor objetivo correspondiente especificado en los anexos XI y XIV.

En caso de superarse los valores límite para los que ya ha vencido el plazo de cumplimiento, los planes de calidad del aire establecerán medidas adecuadas, de modo que el período de superación sea lo más breve posible. Los planes de calidad del aire podrán incluir además medidas específicas destinadas a proteger a los sectores vulnerables de la población, incluidos los niños.

Esos planes de calidad del aire contendrán al menos la información indicada en la sección A del anexo XV y podrán incluir medidas adoptadas de conformidad con el artículo 24. Esos planes serán transmitidos a la Comisión sin demora y, en cualquier caso, antes de que transcurran dos años desde el final del año en que se observó la primera superación.

Cuando deban elaborarse o ejecutarse planes de calidad del aire respecto de diversos contaminantes, los Estados miembros elaborarán y ejecutarán, cuando así proceda, planes integrados que abarquen todos los contaminantes en cuestión.»

El artículo 27 de dicha Directiva, que lleva como epígrafe «Transmisión de información y comunicación de datos», dispone lo siguiente:

«1. Los Estados miembros se asegurarán de que la Comisión recibe información sobre la calidad del aire ambiente en el plazo estipulado determinado por las medidas de ejecución mencionadas en el artículo 28, apartado 2.

2. En cualquier caso, con el objetivo específico de evaluar el cumplimiento de los valores límite y los niveles críticos y el logro de los valores objetivo, dicha información estará disponible para la Comisión a más tardar nueve meses después del final de cada año, e incluirá:

[...]

la lista de zonas y aglomeraciones en las que los niveles de uno o varios contaminantes superan los valores límite más el margen de tolerancia, cuando proceda, o superan los valores objetivo o los niveles críticos; y para estas zonas y aglomeraciones:

os niveles evaluados y, en su caso, las fechas y períodos en que se observaron dichos niveles,

en su caso, una evaluación de las aportaciones procedentes de fuentes naturales y de la resuspensión de partículas provocada por el uso de sal o arena en las carreteras durante el invierno a los niveles evaluados, según lo declarado a la Comisión con arreglo a los artículos 20 y 21.

3. Los apartados 1 y 2 se aplicarán a la información recabada a partir del principio del segundo año civil después de la entrada en vigor de las medidas de aplicación mencionadas en el artículo 28, apartado 2.»

A tenor del artículo 33 de esta misma Directiva, titulado «Incorporación al Derecho interno»:

«1. Los Estados miembros pondrán en vigor las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas necesarias para dar cumplimiento a lo establecido en la presente Directiva antes del 11 de junio de 2010. Comunicarán inmediatamente a la Comisión el texto de dichas disposiciones.

Cuando los Estados miembros adopten dichas disposiciones, estas harán referencia a la presente Directiva o irán acompañadas de dicha referencia en su publicación oficial. Los Estados miembros establecerán las modalidades de la mencionada referencia.

[...]

3. Los Estados miembros comunicarán a la Comisión el texto de las principales disposiciones de Derecho interno que adopten en el ámbito regulado por la presente Directiva.»

El anexo XI de la Directiva 2008/50, titulado «Valores límite para la protección de la salud humana», establece, en su sección B, los siguientes valores límite para el NO₂:

| «Período medio | Valor límite | Margen de tolerancia | Fecha en la que debe alcanzarse |
|----------------|--|---------------------------------|---------------------------------|
| [...] | | | |
| 1 hora | 200 µg/m ³ , que no podrá superarse más de 18 veces por año civil | [...] 0 % el 1 de enero de 2010 | 1 de enero de 2010 |
| Año civil | 40 µg/m ³ | [...] 0 % el 1 de enero de 2010 | 1 de enero de 2010» |

Entre la información que debe figurar en los planes de calidad del aire, en el sentido del artículo 23 de dicha Directiva, el anexo XV, sección A, de esta precisa, en sus apartados 2 y 8, lo siguiente:

«2. *Información general*

datos climáticos útiles;

datos topográficos pertinentes;

Información sobre las medidas o proyectos de reducción de la contaminación aprobados después de la entrada en vigor de la presente Directiva

lista y descripción de todas las medidas recogidas en el proyecto;

calendario de ejecución;

estimaciones acerca de la mejora de la calidad del aire prevista y del plazo necesario para la consecución de esos objetivos.»

Procedimiento administrativo previo

De los valores medios anuales de NO₂ correspondientes a los años 2010 a 2018 que figuran en los informes anuales que, con arreglo al artículo 27 de la Directiva 2008/50, fueron comunicados por el Reino de España a la Comisión se desprende que se superó el valor límite anual de 40 µg/m³, cada uno de esos años, en las zonas ES0901 Área de Barcelona y ES1301 Madrid, así como, en el período comprendido entre 2010 y 2017, en la zona ES0902 Vallès — Baix Llobregat.

Las autoridades españolas también comunicaron a la Comisión planes de calidad del aire para dichas zonas.

Mediante escrito registrado el 23 de mayo de 2012, el Reino de España solicitó a la Comisión, al amparo del artículo 22 de la Directiva 2008/50, una prórroga del plazo de cumplimiento, en la zona ES1301 Madrid, de los valores límite anual y horario fijados para el NO₂.

Mediante Decisión de 16 de mayo de 2013, la Comisión, sobre la base del artículo 22, apartado 4, de la citada Directiva, formuló objeciones a dicha solicitud.

En 2014, la Comisión inició una investigación sobre posibles infracciones de la Directiva 2008/50 por parte del Reino de España en las tres zonas objeto del presente recurso. En respuesta a las solicitudes de información remitidas por la Comisión al respecto, el Reino de España presentó tres comunicaciones sucesivas en agosto y octubre de 2014.

El 19 de junio de 2015, la Comisión remitió a dicho Estado miembro un escrito de requerimiento por infracción del artículo 13 y del anexo XI de la Directiva 2008/50, debido a que, en el período comprendido entre 2010 y 2013, se habían superado, en las tres zonas mencionadas en el apartado 1 de la presente sentencia, de forma continuada, el valor límite anual fijado para el NO₂, así como el valor límite horario de NO₂ en una de esas tres zonas. Para alcanzar esta conclusión, la Comisión se basó en los informes anuales remitidos por dicho Estado miembro referidos a los años 2010 a 2013.

La Comisión también reprochaba al Reino de España que no hubiese adoptado medidas suficientes para garantizar el cumplimiento de los valores límite fijados para el NO₂ en el plazo más breve posible en dichas zonas, incumpliendo las obligaciones que le incumbían en virtud del artículo 23, apartado 1, de la Directiva 2008/50.

Mediante escrito de 8 de octubre de 2015, el Reino de España respondió al escrito de requerimiento mencionado en el apartado 23 de la presente sentencia precisando las medidas adoptadas por las distintas administraciones territoriales competentes, sin negar la realidad de las superaciones alegadas de los valores límite.

Ante la persistencia de esas superaciones, la Comisión emitió, el 16 de febrero de 2017, un dictamen motivado en el que reiteraba las críticas recogidas en el referido escrito de requerimiento, tomando también en consideración los datos que figuraban en los informes anuales sobre calidad del aire relativos a 2014 y a 2015, que habían sido oficialmente validados en septiembre de 2016. La Comisión señaló un plazo de dos meses, que expiraba el 16 de abril de 2017, para que el Reino de España adoptara las medidas necesarias para cumplir las obligaciones establecidas por la Directiva 2008/50.

Mediante escrito de 23 de mayo de 2017, el Reino de España respondió al dictamen motivado.

Con posterioridad a dicha fecha, se produjeron diversos intercambios de información entre el citado Estado miembro y la Comisión, en el marco de los cuales las autoridades españolas comunicaron el Plan Nacional de Calidad del Aire II (en lo sucesivo, «Plan Aire II»), aprobado en diciembre de 2017 y aplicable en todo el territorio de dicho Estado miembro, y el Plan de Calidad del Aire de la Ciudad de Madrid y Cambio Climático (Plan A) (en lo sucesivo, «Plan A»), aprobado el 21 de septiembre de 2017 y aplicable en la zona ES1301 Madrid.

Tras una reunión bilateral celebrada en Madrid los días 23 y 24 de noviembre de 2017, el Reino de España comunicó a la Comisión, mediante escrito de 16 de enero de 2018, información sobre las medidas adoptadas y las previsiones de sus efectos. Según esta información, los valores límite anual y horario continuarían superándose hasta, al menos, 2020.

El 30 de enero de 2018, la Comisión celebró una cumbre de calidad del aire en Bruselas a la que invitó al Reino de España y a otros ocho Estados miembros contra los que se habían iniciado procedimientos de infracción por la excesiva contaminación atmosférica. En la citada cumbre, la Comisión instó a dichos Estados miembros a presentar compromisos vinculantes adicionales para la ejecución de medidas inminentes, efectivas y creíbles que hicieran frente a la situación de grave superación de los valores límite fijados por la Directiva 2008/50.

Sin embargo, sobre la base del informe sobre calidad del aire relativo a 2017, validado en septiembre de 2018, la Comisión detectó una evolución negativa de la situación de la calidad del aire en España en las tres zonas contempladas en el apartado 1 de la presente sentencia. Por lo que se refiere a 2018, a pesar de una mejora respecto a 2017 en dos de estas zonas (ES0901 Área de Barcelona y ES1301 Madrid), la Comisión observó un empeoramiento de los datos en comparación con los obtenidos en 2014 o 2016.

Por estos motivos, la Comisión consideró que el Reino de España había incumplido las obligaciones que le incumbían en virtud de la Directiva 2008/50 e interpuso el presente recurso.

Sobre el recurso

Primer motivo, basado en la infracción sistemática y continuada del artículo 13, apartado 1, de la Directiva 2008/50, en relación con su anexo XI

Alegaciones de las partes

Mediante su primer motivo, la Comisión sostiene que, desde 2010, el Reino de España ha infringido, de manera sistemática y continuada, el artículo 13, apartado 1, de la Directiva 2008/50, en relación con su anexo XI, dado que, como se desprende de los datos contenidos en los informes anuales sobre calidad del aire presentados por este Estado miembro de conformidad con el artículo 27 de esa misma Directiva, de 2010 a 2018 se superó, por una parte, en tres zonas, esto es, las zonas ES0901 Área de Barcelona, ES0902 Vallès — Baix Llobregat y ES1301 Madrid, el valor límite anual fijado para el NO₂, y, por otra parte, en esta última zona, el valor límite horario fijado para el NO₂. Según afirma la Comisión, estos datos no han sido rebatidos por el Reino de España.

La Comisión indica que ninguna de estas zonas se benefició de una prórroga del plazo fijado para alcanzar esos valores límite con arreglo al artículo 22 de dicha Directiva.

A este respecto, la Comisión alega que el procedimiento previsto en el artículo 258 TFUE se basa en la comprobación objetiva del incumplimiento por parte de un Estado miembro de las obligaciones que le incumben en virtud del Tratado FUE o del Derecho derivado. Destaca que la superación de tales valores límite determina por sí sola el incumplimiento del artículo 13, apartado 1, de la Directiva 2008/50, en relación con su anexo XI, y que la mera aprobación de un plan de calidad del aire no determina por sí sola el pleno cumplimiento de las obligaciones que incumben a un Estado miembro en virtud de las citadas disposiciones.

La Comisión señala que solo los datos sobre la calidad del aire relativos a los años 2010 a 2015 habían constituido el objeto del procedimiento administrativo previo. No obstante, los datos relativos a los años 2016 a 2018, que no estaban disponibles cuando expiró el plazo señalado en el dictamen motivado de 16 de febrero de 2017, también deben tomarse en consideración, dado que han sido validados entretanto.

A este respecto, la Comisión indica que el Tribunal de Justicia ha estimado que el objeto de un recurso por incumplimiento puede extenderse a hechos posteriores al dictamen motivado, siempre que sean de la misma naturaleza y constituyan la misma conducta que los hechos a los que se refiere dicho dictamen. Pues bien, los datos sobre la calidad del aire relativos a los años 2016 a 2018 reflejan hechos de la misma naturaleza que los referidos en el dictamen motivado de 16 de febrero de 2017 y constituyen la misma conducta por parte del Reino de España.

Asimismo, según la Comisión, el Tribunal de Justicia ha aceptado que, en el marco de un recurso por incumplimiento, la Comisión pueda presentar, en fase contenciosa, pruebas adicionales que evidencien el carácter general y la coherencia del incumplimiento alegado.

En este contexto, la Comisión considera que el hecho de que los datos relativos a 2018 muestren que, por lo que respecta a la zona ES0902 Vallès — Baix Llobregat, el valor observado coincide, en lo que atañe a ese año, con el valor límite anual fijado para el NO₂ por la Directiva 2008/50 no desvirtúa el incumplimiento objeto del presente recurso, ya que se trata de un dato aislado en un contexto de incumplimiento reiterado y continuado. Además, no hay datos disponibles relativos a los años

posteriores a 2018 que permitan concluir que ha cesado el incumplimiento. Por lo demás, de la jurisprudencia se desprende que el Tribunal de Justicia también considera que tal incumplimiento es de carácter continuado aun cuando la superación de los valores no haya sido ininterrumpida, puesto que basta con que haya sido «muy frecuente».

En su escrito de contestación a la demanda, el Reino de España alega, con carácter preliminar, que la Comisión no ha acreditado el incumplimiento alegado, ya que no ha analizado correctamente los valores realmente representativos de la calidad del aire y su evolución en las zonas de que se trata. El Reino de España sostiene que los valores medios de cada una de estas zonas están próximos a los límites establecidos por la Directiva 2008/50; que las superaciones de estos son puntuales y anecdóticas, y que la evolución de tales valores refleja una clara tendencia a la mejora de la calidad del aire en dichas zonas.

Así lo corroboran, a su parecer, los datos correspondientes a 2019 y los datos provisionales de los primeros meses de 2020 proporcionados por la Agencia Europea de Medio Ambiente, que confirman la tendencia a la baja de los niveles de NO₂.

El Reino de España niega asimismo el carácter continuado y sistemático del incumplimiento invocado y alega que el análisis efectuado por el Tribunal de Justicia en su jurisprudencia pertinente se basa en informes sobre la calidad del aire ambiente que evidencian un incumplimiento sistemático y continuado de los valores límite fijados por la Directiva 2008/50 en todo el territorio del Estado miembro afectado en todas las zonas designadas o en la mayoría de ellas.

Según este Estado miembro, el Tribunal de Justicia basa el análisis del cumplimiento de estos valores límite en dos parámetros, a saber, por una parte, la duración de la superación y, por otra parte, el número de zonas afectadas. El número de zonas y aglomeraciones afectadas respecto al número de las que han sido designadas en todo el territorio del Estado miembro permite determinar si la superación es sistemática y el número de años en que se presenta la superación permite valorar si la afectación es continuada.

Por tanto, según el Reino de España, el incumplimiento debe considerarse sistemático cuando afecta a todas las zonas delimitadas por el Estado miembro de que se trate, o a la mayoría de ellas, o a un porcentaje significativo de las zonas designadas. Pues bien, el presente recurso solo se refiere a tres de las ciento cuarenta y seis zonas y aglomeraciones designadas por el Reino de España. Además, respecto a la zona ES0902 Vallès — Baix Llobregat, la Comisión ha admitido que, según los últimos datos de que dispone, referidos a 2018, ya no se producen superaciones en dicha zona.

El Reino de España deduce de ello que no existe un incumplimiento sistemático en el presente asunto. Por otra parte, este Estado miembro señala que, según los datos relativos a 2018 y 2019 y los datos provisionales para 2020, el incumplimiento solo afecta a una de las quince zonas designadas en el territorio de Cataluña y a una de las siete zonas designadas en la Comunidad de Madrid.

Por lo que respecta, en primer lugar, a Cataluña, el Reino de España precisa que, partiendo de un análisis de la calidad del aire de las zonas ES0901 Área de Barcelona y ES0902 Vallès — Baix Llobregat que se basa en los valores medios del conjunto formado por estas zonas, se observa, a partir de 2010, una clara tendencia a la baja y unos valores medios anuales inferiores a los valores límite impuestos por la Directiva 2008/50. Esta conclusión no puede ser cuestionada por los datos correspondientes a 2014 y 2016, puesto que estos solo son reflejo del hecho de que se trató de dos años muy favorables desde el punto de vista meteorológico.

En este contexto, el Reino de España alega que de los datos relativos a las zonas ES0901 Área de Barcelona y ES0902 Vallès — Baix Llobregat se desprende que el número de puntos de muestreo que registran superaciones ha disminuido de forma continua a lo largo de los años. Así, a partir de 2018, en la primera de estas zonas solo dos puntos de muestreo mostraban superaciones, mientras que, en la segunda de tales zonas, ningún punto las registraba.

A este respecto, el Reino de España señala que, si bien es cierto que, según la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, para declarar la superación de un valor límite fijado en el anexo XI de la Directiva 2008/50 basta con que se registre un grado de contaminación superior a ese valor límite en un punto de muestreo aislado [sentencias de 26 de junio de 2019, Craeynest y otros, C-723/17, EU:C:2019:533, apartados 60, 66 y 68, y de 24 de octubre de 2019, Comisión/Francia (Superación de los valores límite de dióxido de nitrógeno), C-636/18, EU:C:2019:900, apartado 44], el Tribunal de Justicia llegó a esta conclusión tras afirmar que los puntos de muestreo proporcionan datos representativos de las áreas de zonas o aglomeraciones caracterizadas por cierto grado de contaminación. El Tribunal de Justicia estimó que el legislador de la Unión Europea, al exigir ese carácter representativo, pretendía que las autoridades competentes pudieran no solo conocer el grado de contaminación del aire en el emplazamiento representado por un punto de muestreo, sino también deducir de él el grado de contaminación en otros emplazamientos similares.

En este contexto, el Reino de España cuestiona la representatividad de los datos recabados, que depende, en su opinión, en gran medida del lugar en el que estén ubicados los puntos de muestreo. Pues bien, los puntos de muestreo que presentan superaciones de los valores límite fijados por la Directiva 2008/50 están ubicados en los entornos de mayor impacto del tráfico. En cualquier caso, el territorio afectado por tales superaciones es muy reducido (por lo que respecta a la zona ES0901, el 11 % de su superficie total y, en lo que se refiere a la zona ES0902, el 5 % de su superficie total) y no es en ningún caso representativo de las zonas de calidad del aire en su conjunto.

Según el Reino de España, los datos disponibles relativos a 2019 confirman las tendencias de mejora mencionadas en el apartado 40 de la presente sentencia. Así, en la zona ES0901 Área de Barcelona, solo dos puntos de muestreo presentan aún superaciones y los valores recabados siguen en descenso, mientras que en la zona ES0902 Vallès — Baix Llobregat sigue sin haber superaciones, lo que, según afirma el citado Estado miembro, permite rechazar la incorrecta especulación efectuada por la Comisión en su demanda de que los buenos datos de 2018 eran «aislados» y de que no existen datos posteriores a 2018 que permitan descartar que continúe el supuesto incumplimiento continuado y sistemático. Además, esta tendencia se mantiene para 2020, como muestra la evolución de la media del período comprendido entre el 1 de enero y el 12 de marzo de 2020 comparada con la del mismo período de los tres años previos de los únicos dos puntos de muestreo de la zona ES0901 Área de Barcelona que aún presentaban superaciones en 2019.

Por último, los datos correspondientes a 2018 de la zona ES0902 Vallès — Baix Llobregat no son datos aislados en un contexto de incumplimiento reiterado y continuado, sino, por el contrario, el resultado de una evolución favorable debida a las medidas contenidas en los planes aprobados. Los datos definitivos de 2019 y los provisionales de 2020 confirman que se mantiene la situación de cumplimiento que se produce a partir de 2018.

Por lo que atañe, en segundo lugar, a la zona ES1301 Madrid, el Reino de España afirma que un análisis de la calidad del aire de esta zona a partir de los valores medios de todos los puntos de muestreo revela también, a partir de 2010, una clara tendencia a la baja y unos valores medios anuales inferiores a los valores límite impuestos por la Directiva 2008/50. Por lo demás, el número de puntos de muestreo que registran superaciones ha disminuido de forma continua a lo largo de los años, de modo que, ya a partir de 2012, menos de la mitad de tales puntos presentaban superaciones, y la tendencia a la baja culminó en 2019 con una situación en la que solo dos de dichos puntos registraban valores medios por encima de los valores límite.

A este respecto, el Reino de España sostiene que, en cualquier caso, la mayor parte de la superficie de dicha zona está por debajo de esos valores límite y que, por tanto, el territorio afectado por superaciones de tales valores es muy reducido y en ningún caso representativo.

Asimismo, en el caso de la zona ES1301 Madrid, los datos disponibles de 2019 y 2020 confirman las tendencias de mejora ya apuntadas y corroboran la reducción de los valores medios en toda esa zona. Estas cifras ponen de manifiesto que solo dos de los veinticuatro puntos de muestreo presentaron superaciones en 2019 y que no se registró ninguna superación en 2020.

Por último, por lo que respecta al valor límite horario de 200 µg/m³ establecido en el anexo XI, sección B, de la Directiva 2008/50, el Reino de España alega que, en dicha zona, el número de puntos de muestreo en los que se ha superado este valor límite horario ha experimentado un continuo descenso desde 2010 y representa, en prácticamente todos los años, menos de un tercio de los veinticuatro puntos de muestreo que componen la red. Las cifras correspondientes a 2019 confirman esta evolución, ya que solo uno de esos veinticuatro puntos registró una superación del valor límite horario indicado. Por tanto, los datos invocados por la Comisión en relación con la zona ES1301 Madrid no reflejan la clara tendencia a la baja en los niveles de NO₂ en el período comprendido entre 2010 y 2019, ni la manifiesta mejora en materia de superación del valor límite horario fijado por la Directiva 2008/50.

En su réplica, la Comisión no comparte la interpretación de los apartados 39 y 40 de la sentencia de 24 de octubre de 2019, Comisión/Francia (Superación de los valores límite de dióxido de nitrógeno) (C-636/18, EU:C:2019:900), hecha por el Reino de España, según la cual el Tribunal de Justicia vincula el carácter sistemático del incumplimiento y el número de zonas afectadas en relación con el número total de zonas de un Estado miembro. A este respecto, la Comisión afirma que la superación de un valor límite es sistemática cuando se produce de manera reiterada y sin excepción en una zona determinada. Por tanto, el número de zonas afectadas en el conjunto del territorio de un Estado miembro es un dato irrelevante a los efectos de determinar el incumplimiento de la obligación contenida en el artículo 13, apartado 1, de la Directiva 2008/50, como confirman los apartados 74 y 75 de la sentencia de 30 de abril de 2020, Comisión/Rumanía (Superación de los valores límite para las PM₁₀) (C-638/18, no publicada, EU:C:2020:334).

La Comisión se opone asimismo a las alegaciones formuladas por el Reino de España según las cuales el número de puntos de muestreo que registran superaciones de los valores límite fijados por la Directiva 2008/50 es cada vez menor y la media de los datos registrados por los puntos de muestreo en cada una de las zonas de que se trata se sitúa por debajo de tales valores límite. Según la Comisión, estas alegaciones ya fueron formuladas en el asunto que dio origen a la sentencia de 26 de junio de 2019, Craeynest y otros (C-723/17, EU:C:2019:533), en la que el Tribunal de Justicia las desestimó.

Por último, en lo que atañe a la alegación del Reino de España de que los datos muestran una tendencia favorable, la Comisión destaca que esta tendencia debe examinarse en el marco de la obligación establecida en el artículo 23 de la Directiva 2008/50. Señala que el artículo 13 de esta Directiva establece una obligación directa y objetiva en virtud de la cual los Estados miembros están obligados a asegurar que, en todas sus zonas y aglomeraciones, los niveles de NO₂ no superan los valores límite establecidos en el anexo XI de la citada Directiva. Si se superan estos valores límite, se incumple automáticamente tal obligación. A este respecto, la Comisión alega que, mediante la sentencia de 30 de abril de 2020, Comisión/Rumanía (Superación de los valores límite para las PM₁₀) (C-638/18, no publicada, EU:C:2020:334), el Tribunal de Justicia ya ha declarado que un incumplimiento puede seguir siendo sistemático y continuado aun cuando exista una posible tendencia parcial a la baja puesta de manifiesto por los datos registrados.

En su dúplica, el Reino de España recuerda que, en la zona ES1301 Madrid, el número de puntos de muestreo que han registrado superaciones del valor límite horario fijado para el NO₂ por la Directiva 2008/50 muestra un continuo descenso desde 2010 y representaba casi todos los años una tercera parte de los veinticuatro puntos de muestreo que integran la red, hasta llegar a 2019, cuando solo uno de estos veinticuatro puntos registró superaciones de este valor límite horario. En 2020 ningún punto de muestreo superó este valor límite.

Por lo demás, el Reino de España señala que la Comisión insiste en el incumplimiento continuado vinculado a las superaciones del valor límite anual en la zona ES0902 Vallès — Baix Llobregat, a pesar de que los datos aportados por dicha institución correspondientes a 2018, los relativos a 2019 y los del primer semestre de 2020 acreditan que no se produce desde 2017 un «incumplimiento duradero».

Apreciación del Tribunal de Justicia

Mediante su primer motivo, la Comisión reprocha al Reino de España, como ha precisado en su escrito de réplica, haber incumplido, desde 2010 y hasta 2018 inclusive, de manera sistemática y continuada, las obligaciones que le incumben en virtud de lo dispuesto en el artículo 13, apartado 1, de la Directiva 2008/50, en relación con su anexo XI, en las zonas ES0901 Área de Barcelona, ES0902 Vallès — Baix Llobregat y ES1301 Madrid, por lo que respecta al valor límite anual fijado para el NO₂ por esta Directiva, y, en esta última zona, en lo que atañe al valor límite horario fijado para el NO₂ por dicha Directiva.

Para respaldar el carácter generalizado y continuado del incumplimiento imputado en esas zonas, la Comisión se basa, en su escrito de demanda, en los datos relativos a la calidad del aire correspondientes al período comprendido entre 2010 y 2018. Aunque los datos correspondientes a los años 2016 a 2018 constituyen hechos posteriores a la fecha de expiración del plazo señalado en el dictamen motivado, esto es, el 16 de abril de 2017, son de la misma naturaleza y forman parte del mismo comportamiento que los hechos expuestos en el dictamen motivado, de modo que el objeto del presente recurso puede ampliarse a tales hechos posteriores [véase, en este sentido, la sentencia de 12 de mayo de 2022, Comisión/Italia (Valores límite — NO₂), C-573/19, no publicada, EU:C:2022:380, apartado 71 y jurisprudencia citada].

Pues bien, los datos relativos a 2018 muestran que, en la zona ES0902 Vallès — Baix Llobregat, no se superó el valor límite anual de 40 µg/m³. Aun cuando la Comisión admite este hecho en su demanda, considera que no desvirtúa el incumplimiento objeto del presente recurso, ya que se trata, en su opinión, de un dato aislado en un contexto de incumplimiento reiterado y continuado. No obstante, en la vista, la Comisión reconoció que la infracción sistemática y continuada del artículo 13 de la Directiva 2008/50 había dejado de producirse, en lo que respecta a dicha zona, desde 2018.

En estas circunstancias, el primer motivo debe considerarse en todo caso no fundado en lo que atañe a la zona ES0902 Vallès — Baix Llobregat en la medida en que se refiere a 2018.

En cuanto a la alegación del Reino de España de que los datos relativos a 2019 que figuran en el informe sobre la calidad del aire ambiente relativo a dicho año, es decir, a un período posterior a la fecha de expiración del plazo señalado en el dictamen motivado, esto es, el 16 de abril de 2017, deberían haber sido tomados en consideración por la Comisión para apreciar la tendencia a la baja de las superaciones de los valores límite de que se trata, basta con señalar que estos datos no son pertinentes para determinar si el primer motivo está fundado, ya que este motivo solo se refiere, como se desprende del apartado 61 de la presente sentencia, al período comprendido entre 2010 y 2018 inclusive.

Lo mismo sucede con los datos relativos a los meses de enero y febrero de 2020 y a las dos primeras semanas del mes de marzo de 2020, que, según el Reino de España, también deberían tomarse en consideración.

Hechas estas precisiones preliminares, debe recordarse que, a tenor de su artículo 1, punto 1, la Directiva 2008/50 «establece medidas destinadas a definir y establecer objetivos de calidad del aire ambiente para evitar, prevenir o reducir los efectos nocivos para la salud humana y el medio ambiente en su conjunto». En este marco, su artículo 13, apartado 1, dispone que los Estados miembros deben asegurarse de que, en todas sus zonas y aglomeraciones, los niveles de NO₂, entre otros contaminantes, en el aire ambiente no superen los valores límite establecidos en el anexo XI de dicha Directiva a partir de las

fechas especificadas en ese mismo anexo [véase, en este sentido, la sentencia de 12 de mayo de 2022, Comisión/Italia (Valores límite — NO₂), C-573/19, no publicada, EU:C:2022:380, apartado 73].

Se ha de recordar que el motivo basado en la infracción del citado artículo 13 debe examinarse teniendo en cuenta la jurisprudencia reiterada del Tribunal de Justicia según la cual el procedimiento contemplado en el artículo 258 TFUE se basa en la comprobación objetiva del incumplimiento por parte de un Estado miembro de las obligaciones que le impone el Tratado FUE o un acto de Derecho derivado [sentencia de 12 de mayo de 2022, Comisión/Italia (Valores límite — NO₂), C-573/19, no publicada, EU:C:2022:380, apartado 74 y jurisprudencia citada].

El Tribunal de Justicia ya ha destacado en numerosas ocasiones que el hecho de superar los valores límite fijados por la Directiva 2008/50 para los contaminantes en el aire ambiente basta por sí solo para poder declarar el incumplimiento de lo dispuesto en el artículo 13, apartado 1, de esta Directiva, en relación con su anexo XI [sentencia de 12 de mayo de 2022, Comisión/Italia (Valores límite — NO₂), C-573/19, no publicada, EU:C:2022:380, apartado 75 y jurisprudencia citada].

Pues bien, en el presente asunto, los datos resultantes de los informes anuales sobre calidad del aire comunicados por el Reino de España a la Comisión con arreglo al artículo 27 de dicha Directiva muestran que, a partir de 2010, el valor límite anual de 40 µg/m³ fijado para el NO₂ se ha superado regularmente en las tres zonas objeto del presente recurso.

En las zonas ES0901 Área de Barcelona y ES1301 Madrid se registraron superaciones de dicho valor límite desde 2010 hasta 2018 inclusive. En la zona ES0902 Vallès — Baix Llobregat se registraron tales superaciones en el período comprendido entre 2010 y 2017 inclusive.

El alcance de tales superaciones ascendía, por lo que respecta al período controvertido, en la zona ES0901 Área de Barcelona, a porcentajes del valor límite anual comprendidos entre el 65 % en 2011 y el 30 % en 2016; en la zona ES0902 Vallès — Baix Llobregat, entre el 38 % en 2010 y el 8 % en 2016, y, en la zona ES1301 Madrid, entre el 70 % en 2010 y el 33 % en 2014.

En cuanto al valor límite horario de 200 µg/m³ fijado para el NO₂, que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 13, apartado 1, de la Directiva 2008/50, en relación con su anexo XI, no puede superarse más de dieciocho veces por año civil, los datos muestran que, en el caso de la zona ES1301 Madrid, este valor límite se superó entre treinta y tres y ciento tres veces por año, lo que equivale a un porcentaje comprendido entre el 472 % en 2011 y 2012 y el 83 % en 2018.

De estos datos resulta que las superaciones de los valores límite anual y horario así registradas deben considerarse sistemáticas y continuadas, sin que la Comisión tenga obligación de aportar pruebas adicionales a este respecto [véase, en este sentido, la sentencia de 12 de mayo de 2022, Comisión/Italia (Valores límite — NO₂), C-573/19, no publicada, EU:C:2022:380, apartado 92 y jurisprudencia citada].

Del mismo modo, contrariamente a lo que alega el Reino de España, debe recordarse que, según jurisprudencia reiterada del Tribunal de Justicia, un incumplimiento puede seguir siendo sistemático y continuado aun cuando exista una posible tendencia parcial a la baja puesta de relieve por los datos recabados que no conduzca, sin embargo, a que dicho Estado miembro cumpla los valores límite que debe observar [sentencia de 12 de mayo de 2022, Comisión/Italia (Valores límite — NO₂), C-573/19, no publicada, EU:C:2022:380, apartado 93 y jurisprudencia citada]. Pues bien, esto es lo que sucede en el presente asunto.

Es cierto que el Reino de España alega, por una parte, que la Comisión no ha analizado correctamente los datos realmente representativos de la calidad del aire y su evolución en las zonas de que se trata, puesto que los valores medios de cada una de estas zonas están próximos a los valores límite establecidos por la Directiva 2008/50 y, por otra parte, que el número de puntos de muestreo en los que se han registrado superaciones no ha dejado de disminuir desde 2010.

A este respecto, debe recordarse, no obstante, que, como se ha indicado en el apartado 69 de la presente sentencia, según jurisprudencia reiterada, el hecho de superar los valores límite fijados por la Directiva 2008/50 para los contaminantes en el aire ambiente basta por sí solo para poder declarar el incumplimiento de lo dispuesto en el artículo 13, apartado 1, de esta Directiva, en relación con su anexo XI.

Además, la infracción de estas disposiciones se examina en este contexto atendiendo a las zonas y aglomeraciones, debiendo analizarse la superación de los valores límite zona por zona y aglomeración por aglomeración sobre la base de las mediciones efectuadas por cada punto de muestreo [sentencia de 3 de junio de 2021, Comisión/Alemania (Valores límite — NO₂), C-635/18, no publicada, EU:C:2021:437, apartado 86 y jurisprudencia citada]. A este respecto, el Tribunal de Justicia ha declarado que la determinación de la media de los valores registrados en todos los puntos de muestreo de una zona o aglomeración no proporciona ninguna indicación útil sobre la exposición de la población a contaminantes. En particular, esa media no permite determinar el grado de exposición de la población en general, dado que este se calcula mediante puntos de muestreo ubicados específicamente con ese fin, de conformidad con el anexo III, sección B, punto 1, letra a), segundo guion, de la Directiva 2008/50 (sentencia de 26 de junio de 2019, Craeynest y otros, C-723/17, EU:C:2019:533, apartado 63).

En este contexto, el Tribunal de Justicia también ha declarado que de ese anexo III, sección B, punto 1, letra a), se desprende que la ubicación de los puntos de muestreo destinados a la protección de la salud humana debe determinarse de manera que proporcione datos sobre la calidad del aire, por una parte, en las áreas situadas dentro de zonas y aglomeraciones donde se registren las concentraciones más altas de los contaminantes de que se trate a las que la población pueda hallarse directa o indirectamente expuesta durante un período significativo en relación con el período considerado para calcular la media del valor o de los valores límite en cuestión y, por otra parte, en otras áreas situadas dentro de zonas y aglomeraciones que sean representativas de la exposición de la población en general (sentencia de 26 de junio de 2019, Craeynest y otros, C-723/17, EU:C:2019:533, apartado 38).

Por consiguiente, el artículo 13, apartado 1, de la Directiva 2008/50 debe interpretarse atendiendo a la estructura general y a la finalidad de la normativa de la que forma parte, en el sentido de que, para declarar la superación de un valor límite fijado en el anexo XI de dicha Directiva, basta con que se registre un grado de contaminación superior a ese valor en un punto de muestreo aislado [véase, en este sentido, la sentencia de 12 de mayo de 2022, Comisión/Bulgaria (Valores límite — SO₂), C-730/19, no publicada, EU:C:2022:382, apartado 72 y jurisprudencia citada].

Por tanto, debe desestimarse también la alegación formulada por el Reino de España de que no se ha demostrado el carácter sistemático del incumplimiento invocado porque el análisis efectuado por el Tribunal de Justicia en su jurisprudencia pertinente se basa en un incumplimiento sistemático y continuado de los valores límite en todo el territorio del Estado miembro afectado en todas las zonas designadas o en la mayoría de ellas, mientras que, en el presente asunto, las superaciones en cuestión solo se refieren a tres de las ciento cuarenta y seis zonas designadas en España.

A este respecto, procede recordar que, como señaló el Tribunal de Justicia en el apartado 74 de su sentencia de 30 de abril de 2020, Comisión/Rumanía (Superación de los valores límite para las PM₁₀) (C-638/18, no publicada, EU:C:2020:334), no existe un umbral «de minimis» referido al número de zonas en las que puede apreciarse una superación de los valores límite fijados por la Directiva 2008/50 o al número de puntos de muestreo de una zona determinada en los que se registran tales superaciones. Por lo demás, como ha señalado la Comisión en su escrito de réplica, en la referida sentencia el Tribunal de Justicia declaró que el Estado miembro afectado había incumplido las obligaciones que le incumbían en virtud del artículo 13, apartado 1, de esta Directiva, en relación con su anexo XI, debido al incumplimiento sistemático y continuado de esos valores límite en una sola zona.

Por tanto, tampoco puede prosperar, por una parte, la interpretación dada por el Reino de España, en este contexto, a la sentencia de 24 de octubre de 2019, Comisión/Francia (Superación de los valores límite de dióxido de nitrógeno) (C-636/18, EU:C:2019:900), según la cual el Tribunal de Justicia vincula el carácter sistemático del incumplimiento y el número de zonas afectadas en relación con el número total de zonas existente en un Estado miembro y, por otro lado, la alegación del Reino de España basada en el hecho de que el territorio afectado por las superaciones de dichos valores límite es muy reducido.

En cualquier caso, debe mencionarse que, según la información proporcionada por la Comisión, no rebatida por el Reino de España, en las zonas ES1301 Madrid, ES0901 Área de Barcelona y ES0902 Vallès — Baix Llobregat residen, respectivamente, más de 3,1, 2,8 y 1,4 millones de habitantes. Ignorar este hecho, dado que los puntos de muestreo están ubicados, como se desprende de la jurisprudencia citada en el apartado 79 de la presente sentencia, sobre todo en puntos representativos, equivaldría a hacer caso omiso de los objetivos perseguidos por la Directiva 2008/50, en particular el de protección de la salud humana y del medio ambiente en su conjunto [véase, en este sentido, la sentencia de 30 de abril de 2020, Comisión/Rumanía (Superación de los valores límite para las PM10), C-638/18, no publicada, EU:C:2020:334, apartado 74].

Por último, en cuanto a la alegación del Reino de España de que la representatividad de los datos recabados no está garantizada puesto que los puntos de muestreo están ubicados en los entornos de mayor impacto de tráfico, basta con recordar que, como se ha señalado en el apartado 79 de la presente sentencia, de las disposiciones pertinentes de dicha Directiva se desprende precisamente que los puntos de muestreo deben ubicarse en las áreas situadas dentro de zonas y aglomeraciones donde se registren las concentraciones más altas de los contaminantes de que se trate a las que la población pueda hallarse directa o indirectamente expuesta.

De las consideraciones anteriores resulta que debe estimarse el primer motivo en la medida en que tiene por objeto, en primer lugar, las superaciones del valor límite anual fijado para el NO₂ por la Directiva 2008/50, por lo que respecta al período comprendido entre 2010 y 2018 inclusive, en las zonas ES0901 Área de Barcelona y ES1301 Madrid; en segundo lugar, las superaciones de dicho valor, por lo que respecta al período comprendido entre 2010 y 2017 inclusive, en la zona ES0902 Vallès — Baix Llobregat, y, en tercer lugar, las superaciones del valor límite horario fijado para el NO₂ por dicha Directiva, por lo que respecta al período comprendido entre 2010 y 2018 inclusive, en la zona ES1301 Madrid. Procede desestimar este motivo en todo lo demás.

Segundo motivo, basado en la infracción del artículo 23, apartado 1, de la Directiva 2008/50, en relación con su anexo XV

Alegaciones de las partes

Mediante su segundo motivo, la Comisión sostiene que el Reino de España ha incumplido desde el 11 de junio de 2010 las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 23, apartado 1, de la Directiva 2008/50, en relación con su anexo XV, y, en particular, la obligación establecida en dicho artículo 23, apartado 1, párrafo segundo, al no haber adoptado las medidas adecuadas para que el período de superación de los valores límite fijados para el NO₂ en las zonas ES0901 Área de Barcelona, ES0902 Vallès — Baix Llobregat y ES1301 Madrid fuera lo más breve posible.

A este respecto, la Comisión recuerda que, según el Tribunal de Justicia, el artículo 23, apartado 1, de la Directiva 2008/50 establece una relación directa entre, por una parte, la superación de los valores límite fijados para el NO₂, tal como se establecen en el artículo 13, apartado 1, de dicha Directiva, en relación con su anexo XI, y, por otra parte, la elaboración de planes de calidad del aire, en la medida en que la superación de esos valores límite determina la obligación de los Estados miembros de adoptar todas aquellas medidas que sean adecuadas para garantizar que el período de superación de tales valores sea lo más breve posible.

Asimismo, destaca que el hecho de que un Estado miembro supere los valores límite fijados por la Directiva 2008/50 no basta, por sí solo, para considerar que dicho Estado miembro ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 23, apartado 1, de esa misma Directiva. Debe comprobarse, además, si los planes de calidad del aire contemplan medidas adecuadas para garantizar que el período de superación de esos valores límite sea lo más breve posible.

Según la Comisión, para llevar a cabo esta comprobación procede examinar, a la luz de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia en la materia, primero, la duración, la tendencia y el alcance de la superación de dichos valores límite y, segundo, la idoneidad de los planes de calidad del aire adoptados.

En primer lugar, la Comisión alega que la duración del período de superación de los valores límite constituye un indicio clave de la inadecuación de las medidas adoptadas, y un período de superación más largo es indicativo de una mayor ineficacia de tales medidas. Al evaluar la eficacia de las medidas adoptadas, los Estados miembros también deben tomar en consideración las medidas fallidas que pudieran haberse adoptado antes de 2010, lo que podría motivar la adopción de medidas más eficaces después del 11 de junio de 2010, puesto que los valores límite de NO₂ ya habían sido fijados por la Directiva 1999/30, que establecía un marco temporal de reducción progresiva de los porcentajes de superación de los valores límite y señalaba como fecha límite el 1 de enero de 2010. Por lo tanto, corresponde al Estado miembro afectado desvirtuar el indicio resultante de la continuada superación de los valores límite. Para ello, dicho Estado miembro debe demostrar, en particular, que sus planes de calidad del aire satisfacen las exigencias del artículo 23, apartado 1, y del anexo XV, sección A, de la Directiva 2008/50.

A este respecto, la Comisión indica que el Tribunal de Justicia ha declarado que la superación de los valores límite aplicables a las concentraciones de NO₂ durante un período de siete años consecutivos debe calificarse de «sistemática y continuada» y que tal situación demuestra por sí misma, sin que sea necesario examinar de manera más detallada el contenido de los planes de calidad del aire elaborados por el Estado miembro afectado, que este no ha ejecutado medidas adecuadas y eficaces para que el período en que se superan estos valores límite fuera «lo más breve posible», con arreglo al citado artículo 23, apartado 1, párrafo segundo.

La Comisión añade que, cuanto más se extiende en el tiempo la superación de los valores límite, más graves son sus efectos y, por tanto, más severas y ambiciosas han de ser las medidas que adopten los Estados miembros.

Por último, la Comisión destaca que el incumplimiento de la obligación de adoptar tales medidas, cuando el período de superación ya es excesivo, no admite excusa, porque las dificultades estructurales vinculadas al reto socioeconómico y presupuestario que suponen las inversiones técnicas de gran envergadura que han de realizarse no revisten carácter excepcional y no excluyen que hubieran podido establecerse plazos más breves.

Por lo que respecta a la tendencia de las superaciones de los valores límite, la Comisión alega que la evolución del alcance de estas superaciones a lo largo de los años también puede ser un indicio de la inadecuación de las medidas contenidas en los planes de calidad del aire, puesto que evidencia que las medidas contenidas en dichos planes no son lo suficientemente ambiciosas para poner remedio a una superación especialmente acusada.

En segundo lugar, la Comisión afirma que la idoneidad de los planes de calidad del aire abarca tanto el contenido formal de estos como su contenido material. Según la Comisión, en relación con el contenido formal, de conformidad con el artículo 23, apartado 1, párrafo tercero, de la Directiva 2008/50, estos planes deben contener al menos la información indicada en la sección A del anexo XV y pueden incluir también medidas adoptadas de conformidad con el artículo 24. En cuanto al contenido material, las medidas recogidas en dichos planes deben ser adecuadas para que el período de superación de los valores límite sea lo más breve posible. Si bien los Estados miembros disponen de cierto margen de maniobra para determinar las medidas

que han de adoptarse, estas deben, en cualquier caso, permitir que el período en que se superen los valores límite sea lo más breve posible. Por tanto, las medidas previstas deben ser adecuadas para corregir la superación de los valores límite en el plazo más breve posible.

En consecuencia, el autor de un plan de calidad del aire debe tener en cuenta todas aquellas medidas que puedan abordar eficazmente y con rapidez las principales causas de la superación de los valores límite. Tales causas, a su vez, deben estar identificadas en los planes de calidad del aire, tal y como exige el anexo XV, sección A, punto 6, de la Directiva 2008/50.

Según la Comisión, el Reino de España no ha adoptado, en el presente asunto, a través de los diferentes planes de que se trata, las medidas adecuadas, idóneas y suficientes para que el período de superación de los valores límite sea lo más breve posible.

Más concretamente, por lo que respecta a la duración de las superaciones de que se trata en el presente asunto, la Comisión sostiene, en particular, que todos los años desde el 1 de enero de 2010 se han superado de forma sistemática y continuada, en las zonas objeto del presente recurso, los valores límite fijados para el NO₂ por la Directiva 2008/50 y que ninguno de los planes de calidad del aire adoptados por dicho Estado miembro preveía el cumplimiento de esos valores límite antes de 2020.

En cuanto a la tendencia de esas superaciones, la Comisión alega que, contrariamente a lo que afirma el Reino de España, dicha tendencia no es estable ni positiva, ni es suficiente para lograr el cumplimiento de dichos valores límite en un futuro próximo. Indica que, cuando se considera la totalidad del período de superación, la tendencia de las concentraciones medias anuales de NO₂ se encuentra estancada en lugar de disminuir, especialmente desde 2014. Esta conclusión se desprende asimismo del alcance de las mencionadas superaciones.

En lo que atañe al examen de la idoneidad de los planes de calidad del aire, la Comisión observa que, aunque la existencia de un incumplimiento debe apreciarse en función de la situación del Estado miembro de que se trate en la fecha de expiración del plazo señalado en el dictamen motivado, es decir, el 16 de abril de 2017, también ha tenido en cuenta los planes de calidad del aire adoptados por el Reino de España tanto antes como después de esa fecha.

En el nivel estatal, las autoridades españolas habían adoptado un Plan Nacional de Calidad del Aire (Plan Aire I, 2013-2016) (en lo sucesivo, «Plan Aire I»), que, no obstante, ya no era aplicable en abril de 2017.

Además, las autoridades españolas adoptaron, en diciembre de 2017, el Plan de Calidad del Aire II, cuyo anexo II contenía una relación de las medidas ya propuestas por el Plan Aire I e información acerca del grado de ejecución de tales medidas.

El Plan Aire II, que identificaba el tráfico por carretera como una de las principales fuentes de emisión de óxido de nitrógeno (NO_x), que representa la suma de NO₂ y monóxido de nitrógeno, y preveía las medidas programadas para reducir las emisiones procedentes de dicha fuente, estableció, en particular, la creación de un grupo de trabajo encargado de valorar las diferentes posibilidades existentes en materia de fiscalidad ambiental en los sectores del transporte y de la energía, y en los ámbitos de la contaminación y del uso de los recursos. No obstante, en la fecha en que la Comisión interpuso el presente recurso, esta medida se hallaba todavía en fase de tramitación.

En estas circunstancias, la Comisión estima que tanto la inexistencia de un plan de calidad del aire a nivel nacional en la fecha de expiración del plazo señalado en el dictamen motivado como la falta de ambición de las medidas programadas con posterioridad a esa fecha llevan a considerar que tales medidas eran insuficientes para garantizar que el período de superación de los valores límite de NO₂ fuera lo más breve posible.

Por lo que respecta, más concretamente, a la zona ES1301 Madrid, la Comisión alega que en abril de 2017 no existía ningún plan de calidad del aire para dicha zona, ya que el Plan de Calidad del Aire de la Ciudad de Madrid 2011-2015 ya no era de aplicación en esa fecha. Además, esa zona es la única que, de manera continuada, sistemática y persistente, viene incumpliendo el valor límite horario de 200 µg/m³ fijado para el NO₂ por la Directiva 2008/50.

La Comisión recuerda que el Plan A no se adoptó hasta el 21 de septiembre de 2017, es decir, después de la fecha de expiración del plazo señalado en el dictamen motivado. Entre las medidas programadas por dicho Plan para reducir las superaciones de los valores límite fijados por la Directiva 2008/50 se encontraba la creación de una zona de bajas emisiones denominada «Madrid Central». La referida institución destaca, no obstante, que la efectividad de dicha medida es limitada, dado que solo afectaba a un área de 4,72 km², cuando la superficie total de la zona ES1301 Madrid es de 604,45 km². Por lo demás, el citado Plan preveía la prohibición de circulación de los vehículos diésel de más de diecinueve años no antes de 2025, la renovación de la flota de autobuses públicos con vehículos de bajas emisiones (gas natural, híbridos o eléctricos) en 2020 o la futura adopción de un protocolo para los picos de contaminación.

En cuanto a las medidas adoptadas para las zonas ES0901 Área de Barcelona y ES0902 Vallès — Baix Llobregat, la Comisión señala que estas medidas se enmarcan en el Plan de actuación para la mejora de la calidad del aire en las zonas de protección especial del ambiente atmosférico, aprobado el 23 de septiembre de 2014, aplicable hasta 2020, y que, para la zona ES0901 Área de Barcelona, en la fecha en que expiró el plazo señalado en el dictamen motivado, se hallaba igualmente en vigor el Plan de Mejora de la Calidad del Aire de Barcelona (2015-2018), en el marco del cual se adoptó un Programa adicional de medidas contra la contaminación del aire para el período 2017-2020. Según la Comisión, estos instrumentos consideraban igualmente que el tráfico por carretera era una de las principales fuentes de contaminación por óxidos de nitrógeno.

La Comisión sostiene que la medida consistente en la creación de una zona de bajas emisiones en las citadas zonas no se ejecutó hasta después de la fecha de expiración del plazo señalado en el dictamen motivado. Además, la efectividad de esta medida se ve limitada por los requisitos a los que se supedita su aplicación.

Entre las demás medidas previstas figuran el refuerzo del transporte público, un plan quinquenal para promover vehículos limpios y sostenibles, la promoción de la red de recarga eléctrica, medidas fiscales o incluso la promoción de los desplazamientos a pie y en bicicleta para la movilidad diaria. No obstante, según la Comisión, en julio de 2019 aún estaban pendientes de ejecución el 22,2 % de las medidas adoptadas en el Acuerdo Institucional para la Mejora de la Calidad del Aire en la Conurbación de Barcelona.

La Comisión destaca además que, en la fecha de expiración del plazo señalado en el dictamen motivado y según la información facilitada por el Reino de España durante el procedimiento administrativo previo, tan solo un tercio aproximadamente de las medidas programadas se aplicaban plenamente y más o menos la mitad estaban pendientes de tramitación.

La Comisión añade que el Reino de España fijó plazos excesivamente largos para poner fin a la situación de superación del valor límite anual fijado para el NO₂ por la Directiva 2008/50, puesto que no preveía que se cumpliera antes de 2020. Según la última previsión contenida en el Programa Nacional de Control de la Contaminación Atmosférica, que no tiene en cuenta las medidas que puedan adoptar otras administraciones, las superaciones de este valor límite anual iban a continuar en 2020, en 2025 se producirían solo en Barcelona y dejarían de producirse en 2030.

En su escrito de contestación a la demanda, el Reino de España recuerda, con carácter preliminar, que el Tribunal de Justicia ha señalado precisamente que el incumplimiento debe basarse en el análisis de si se han previsto medidas adecuadas para garantizar que el período de superación sea lo más breve posible.

Por lo que respecta a la duración, la tendencia y el alcance de las superaciones de los valores límite fijados por la Directiva 2008/50, el Reino de España considera que es evidente que una clara disminución de dichas superaciones debería llevar a la conclusión de que las medidas previstas son adecuadas para corregir la situación.

A este respecto, el Reino de España invoca la existencia de dificultades técnicas debidas a la ineficacia de las normas europeas en materia de reducción de las emisiones contaminantes de los vehículos, en particular de los vehículos diésel, que ha provocado un aumento de las emisiones de NO₂, fenómeno que se vio reforzado por la adopción del Reglamento (UE) 2016/646 de la Comisión, de 20 de abril de 2016, por el que se modifica el Reglamento (CE) n.º 692/2008 en lo que concierne a las emisiones procedentes de turismos y vehículos comerciales ligeros (Euro 6) (DO 2016, L 109, p. 1), por cuanto modifica al alza los valores límite de emisiones.

Ello ha tenido como consecuencia que las medidas contenidas en los planes de calidad del aire no hayan sido suficientes en ocasiones para alcanzar los objetivos establecidos por la Directiva 2008/50 y que haya sido necesario establecer medidas adicionales, con el consiguiente retraso en la consecución de tales objetivos.

En lo que atañe a las zonas ES0901 Área de Barcelona y ES0902 Vallès — Baix Llobregat, el Reino de España reprocha a la Comisión que haya limitado, de forma contraria a la finalidad de la Directiva 2008/50, su análisis de la infracción del artículo 23 de dicha Directiva al período comprendido entre 2010 y la fecha de expiración del plazo señalado en el dictamen motivado, esto es, el 16 de abril de 2017. Afirma que la finalidad del citado artículo 23 no es otra que garantizar la adopción de planes que comporten la disminución de las superaciones de los valores límite fijados por dicha Directiva cuando tales superaciones se produzcan. Es por ello por lo que también deberían incorporarse al citado análisis los datos de calidad del aire posteriores al dictamen motivado, dado que estos datos recogen las mejoras derivadas de la adopción de nuevos planes y programas que incluyen nuevas medidas o refuerzan las ya previstas.

El Reino de España sostiene que los datos relativos a la duración, la tendencia y el alcance de las superaciones del valor límite anual fijado para el NO₂ en las zonas ES0901 Área de Barcelona y ES0902 Vallès — Baix Llobregat demuestran que las medidas previstas fueron las adecuadas, puesto que no se ha registrado ninguna superación en la segunda de estas zonas después de 2017 y, en la primera de ellas, las superaciones han disminuido un 30 %. Si bien es cierto que, en esta última zona, el período de superación es superior a siete años, este período debe considerarse necesario para adoptar medidas de carácter estructural.

El Reino de España refuta también la alegación de la Comisión, expuesta en el apartado 94 de la presente sentencia, de que, conforme a la jurisprudencia que emana de las sentencias de 22 de febrero de 2018, Comisión/Polonia (C-336/16, EU:C:2018:94), y de 24 de octubre de 2019, Comisión/Francia (Superación de los valores límite de dióxido de nitrógeno) (C-636/18, EU:C:2019:900), las dificultades estructurales vinculadas al reto socioeconómico y presupuestario que suponen las inversiones de gran envergadura no pueden justificar el incumplimiento de las obligaciones derivadas de la Directiva 2008/50. A este respecto, sostiene que esta jurisprudencia no es pertinente, dado que las situaciones que eran objeto de controversia en los asuntos que dieron lugar a dichas sentencias no son comparables a la que es objeto del presente asunto.

En cuanto a la duración de las superaciones de que se trata, el Reino de España estima que las previsiones mencionadas en el apartado 112 de la presente sentencia no tienen en cuenta las medidas adoptadas por otras administraciones, sino que responden únicamente a las medidas propias del Programa Nacional de Control de la Contaminación Atmosférica. Pues bien, es evidente que de la organización territorial del Reino de España resulta que existe una diversidad de administraciones competentes para adoptar medidas en los ámbitos estatal, autonómico y local y que las previsiones no pueden basarse en el efecto de las medidas previstas en un único instrumento como es este Programa Nacional. Por tanto, no cabe afirmar que, pese a una tendencia a la mejora, la duración de dichas superaciones sea prueba suficiente de la infracción del artículo 23 de la Directiva 2008/50.

Así pues, según el Reino de España, esta tendencia, por lo que respecta concretamente a las zonas ES0901 Área de Barcelona y ES0902 Vallès — Baix Llobregat, debe considerarse positiva, máxime cuando los datos correspondientes a 2018 son inferiores a los de 2017. En lo que atañe a la comparación de estas cifras con las de 2014 y 2016, el Reino de España señala la incidencia significativa de las condiciones meteorológicas en dichas superaciones y recuerda que 2017 fue un año meteorológicamente muy adverso.

Por último, por lo que se refiere al alcance de la superación, el Reino de España reprocha a la Comisión que se base en su propia interpretación de la jurisprudencia pertinente del Tribunal de Justicia, sin especificar en qué sentencias se funda. A este respecto, dicho Estado miembro señala que, en la zona ES0901 Área de Barcelona, si bien en 2018 el porcentaje de superación del valor límite anual fijado para el NO₂ por la Directiva 2008/50 fue igual o cercano al 35 %, ese porcentaje ha descendido significativamente, ya que en 2010 era de un 60 %. Así, gracias a la aplicación de las medidas previstas en los planes de que se trata, dicho porcentaje ha descendido en más de la mitad y, según los datos provisionales de 2020, ese descenso se siguió produciendo en 2019.

En este contexto, el Reino de España indica que la Comisión obvia nuevamente mencionar la zona ES0902 Vallès — Baix Llobregat, en la que la efectividad de esas medidas ha provocado que el porcentaje de superación sea cero, ya que desde 2018 no se ha producido ninguna superación del valor límite anual en esa zona.

Por lo que respecta a la zona ES1301 Madrid, el Reino de España sostiene que en 2018 y 2019 hubo una mejora significativa de la calidad del aire, que confirma y consolida la tendencia de los últimos años y permite concluir que los planes y las medidas aplicadas por el Ayuntamiento han permitido una evolución positiva de los niveles de NO₂ en dicha zona.

Por otra parte, el Reino de España indica que la ciudad de Madrid dispone de veinticuatro puntos de muestreo para una población de 3,2 millones de habitantes, mientras que la Directiva 2008/50 establece un mínimo de siete puntos de muestreo. Esta cobertura espacial garantiza una evaluación de la calidad del aire altamente representativa y los datos correspondientes a 2019 indican que la mayor parte de la superficie de la ciudad estaba por debajo de los valores límite fijados por dicha Directiva. Por consiguiente, la reducción de la exposición de la población fue más que notable durante ese año, y los datos de 2020 confirman que lo mismo sucedió durante este último año.

El Reino de España concluye que la duración del período de superación de esos valores límite no puede valorarse sin tener en cuenta la tendencia y el alcance de las superaciones de que se trata. Pues bien, afirma que ha quedado claramente demostrada la reducción del número y de los niveles de esas superaciones.

Finalmente, en cuanto a la idoneidad de los planes de calidad del aire, el Reino de España insiste en que la Comisión también debería examinar otros planes y programas, a saber, en particular, los adoptados a nivel autonómico, municipal o supramunicipal.

A este respecto, dicho Estado miembro lamenta que la Comisión haya criticado los planes, programas o acuerdos institucionales adoptados invocando su carácter programático. Además del hecho de que todo plan o programa es, por naturaleza, programático, el anexo XV, sección A, de la Directiva 2008/50 se refiere precisamente a tal carácter programático cuando dispone que se enumeren y se describan todas las medidas recogidas en el proyecto e, incluso, que se informe sobre las medidas o proyectos planeados o en fase de investigación a largo plazo. El Reino de España destaca a este respecto que el análisis del contenido material y formal de los distintos planes y programas debe cumplir tres requisitos, a saber, que los planes se ajusten al contenido previsto en dicho anexo XV, que las medidas previstas sean adecuadas y que su ejecución se lleve a cabo en el plazo más breve posible.

Respecto a las zonas ES0901 Área de Barcelona y ES0902 Vallès — Baix Llobregat, el Reino de España se opone, en particular, a la crítica de la Comisión acerca del retraso en el establecimiento de una zona de bajas emisiones en Barcelona y presenta las

principales características de esta medida y de otras medidas relativas a la movilidad en dicha ciudad.

Además, el Reino de España alega que el coste económico ligado al cambio en la política relativa a los vehículos diésel justifica la necesidad de un mayor plazo para la implantación y la efectividad de las medidas que han de adoptarse, incluida la implantación escalonada de la citada zona de bajas emisiones para algunos vehículos.

Según el Reino de España, la Comisión debería haber llegado a la conclusión de que las medidas previstas por los planes aplicables a la zona ES0901 Área de Barcelona debían considerarse las más adecuadas para lograr una disminución de los niveles de concentración de NO₂ registrados en esa zona, sobre todo porque tales medidas coincidían con las recogidas en la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, «Una Europa que protege: Aire puro para todos», de 17 de mayo de 2018 [documento C(2018) 330 final], y con los ejemplos de medidas de reducción de la contaminación atmosférica que la Comisión propone, especialmente en el ámbito del transporte.

Así, la Comisión no puede afirmar, según el citado Estado miembro, que la ejecución gradual de medidas de carácter estructural con un elevado coste socioeconómico suponga un incumplimiento de la exigencia de reducir en el período lo más breve posible las superaciones de estos valores límite. Señala que el plazo previsto, para 2020, no es excesivo, dado el carácter estructural de muchas de las medidas previstas.

En este contexto, el Reino de España recuerda que, el 12 de julio de 2018, el Comisario Europeo de Medio Ambiente declaró que la Comisión había decidido no demandar al Reino de España ante el Tribunal de Justicia «ya que las medidas adoptadas o propuestas por España, a condición de que se apliquen puntual y correctamente, parecen apropiadas». Esta declaración contradice lo indicado por la Comisión en su escrito de demanda, más aún teniendo en cuenta que todas las medidas se han aplicado puntual y correctamente.

Con respecto a la zona ES1301 Madrid, el Reino de España reprocha a la Comisión que no haya analizado detalladamente el Plan A y que no haya reconocido los esfuerzos realizados por las autoridades de dicha ciudad, que han dado lugar a notables reducciones de las emisiones.

A continuación, el Reino de España presenta de manera más detallada el Plan A, destacando que este Plan incluye un total de treinta medidas que afectan mayoritariamente a dos sectores: el sector tráfico (Programa de movilidad sostenible) y el sector residencial, comercial e institucional (Programa de regeneración urbana). Entre estas medidas figura la relativa a la zona de bajas emisiones «Madrid Central», que comenzó a funcionar el 30 de noviembre de 2018, destinada a favorecer a los peatones, la bicicleta y el transporte público.

Según el Reino de España, la utilización de un modelo de simulación de la calidad del aire a fin de determinar el efecto esperable de tales medidas en la concentración de NO₂ en el aire ambiente en la zona de que se trata sirvió para pronosticar un claro descenso de los niveles de concentración de NO₂ en 2020 para la zona ES1301 Madrid y, más concretamente, para el municipio de Madrid.

A este respecto, el Reino de España precisa que, una vez que se comprobó que, a pesar de la reducción de los niveles de NO₂ que se había producido en Madrid, no se habían podido cumplir en todos los puntos de muestreo durante 2019 los valores límite establecidos en la normativa europea, se puso en marcha la Estrategia Medioambiental «Madrid 360», presentada el 30 de septiembre de 2019, para dar cumplimiento a la mayor brevedad posible a la Directiva 2008/50, conforme al artículo 23, apartado 1, de esta.

Por ello, según el Reino de España, las ambiciosas medidas puestas en marcha en la ciudad de Madrid debían haber permitido a dicho Estado miembro cumplir con esa Directiva a lo largo de 2020 en lo que respecta a la zona ES1301 Madrid.

En su réplica, la Comisión indica, en respuesta a la alegación del Reino de España basada en la existencia de dificultades técnicas relacionadas con la ineficacia de las normas europeas en materia de reducción de las emisiones de NO₂, que otros Estados miembros ya han formulado alegaciones similares en recursos por incumplimiento por infracción de los valores límite fijados por la Directiva 2008/50. Pues bien, el cumplimiento de las obligaciones resultantes de esta Directiva compete en exclusiva a los Estados miembros. Por tanto, ningún supuesto incumplimiento por parte de la Comisión podría servir de excusa o justificación para el incumplimiento por parte de un Estado miembro de las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 23 de la citada Directiva. Afirma la Comisión que el Tribunal de Justicia ha rechazado la posibilidad de vincular los efectos de las normas sobre homologación de tipo de vehículos a las superaciones de dichos valores límite.

En cuanto a la alegación del Reino de España relativa a una supuesta tendencia favorable del nivel de superación de los valores límite de NO₂ en las zonas de que se trata, lo que acredita, a su parecer, la idoneidad de las medidas adoptadas, la Comisión recuerda que buena parte de esas medidas se adoptaron con posterioridad a la expiración del plazo señalado en el dictamen motivado.

En este contexto, la Comisión refuta también la crítica formulada por el Reino de España según la cual la Comisión había atribuido al Tribunal de Justicia afirmaciones que este no había efectuado.

La Comisión destaca que tampoco comparte el análisis del Reino de España sobre la evolución, en cada una de las tres zonas de que se trata, de los niveles de superación de los valores límite fijados por la Directiva 2008/50. Asimismo, recuerda, en este contexto, que solo procede analizar los planes adoptados antes de la expiración del plazo señalado en el dictamen motivado, es decir, antes del 16 de abril de 2017. Además, por lo que respecta a la declaración mencionada en el apartado 133 de la presente sentencia, el Comisario Europeo de Medio Ambiente advirtió claramente del control que la Comisión ejercería sobre la efectiva ejecución de las medidas adoptadas y de la posterior evaluación de sus resultados.

La Comisión considera que la alegación del Reino de España basada en las dificultades estructurales que le impidieron implantar antes dichas medidas no es válida, por cuanto el período transcurrido desde la entrada en vigor de la obligación en cuestión es objetivamente extenso. Teniendo en cuenta que la Directiva 1999/30 ya había impuesto a los Estados miembros la obligación de respetar dichos valores límite para el NO₂ de manera progresiva y sin excepción a partir del 1 de enero de 2010, el período transcurrido había sido más que suficiente para conciliar todos los intereses en conflicto.

Por lo que se refiere al Plan A, aún vigente, la Comisión recuerda que dicho Plan fijó en 2020, no antes, el horizonte temporal de cumplimiento de los valores límite de que se trata, lo que fue confirmado por una evaluación llevada a cabo en 2018. Además, la Comisión alega que determinadas disposiciones relativas a la medida «Madrid Central», a la que se refiere el apartado 107 de la presente sentencia, han sido anuladas mediante una resolución judicial no firme, lo que imposibilita, por el momento, la aplicación de esta medida en la ciudad de Madrid.

En su escrito de réplica, el Reino de España indica que, por lo que respecta a la supuesta ineficacia de las normas europeas adoptadas para evaluar las emisiones contaminantes de los vehículos, reprocha a la Comisión que haya obviado la sentencia del Tribunal General de 13 de diciembre de 2018, Ville de Paris, Ville de Bruxelles y Ayuntamiento de Madrid/Comisión (T-339/16, T-352/16 y T-391/16, EU:T:2018:927), mediante la cual el citado Tribunal se pronunció sobre una serie de recursos de anulación interpuestos contra el Reglamento 2016/646.

Según el Reino de España, dicho Reglamento permitía un mayor nivel de emisiones en los ensayos en condiciones reales de conducción que en las mediciones realizadas en laboratorio. Pues bien, a su juicio es evidente que, dado que el análisis del impacto de las fuentes de emisiones contaminantes se efectuó respecto de unos valores certificados de homologación

incorrectos, las medidas previstas para disminuir las superaciones de los valores límite fijados para el NO₂ por la Directiva 2008/50 pueden resultar menos eficaces de lo esperado. Este efecto perverso se produce con especial intensidad en los puntos de muestreo calificados «de tráfico intenso», lo que se corresponde con la ubicación de dos puntos de muestreo de la zona ES0901 Área de Barcelona que presentaron superaciones en 2018 y con la de dos puntos de muestreo de la zona ES1301 Madrid que registraron superaciones en 2019. Por lo demás, los datos muestran que el tráfico en Barcelona se caracteriza por un porcentaje considerable de vehículos diésel, lo cual contribuye a la superación de estos valores límite. Por tanto, debido a estas normas europeas, las medidas previstas en los planes de calidad del aire de que se trata no hicieron posible que se cumpliesen dichos valores.

El Reino de España añade que, a pesar de estas dificultades, el Ayuntamiento de Barcelona, el Área Metropolitana de Barcelona y la Generalidad de Cataluña adoptaron, en una cumbre institucional para la mejora de la calidad del aire en la conurbación de Barcelona de 6 de marzo de 2017, un conjunto de compromisos con objeto de impulsar las medidas previstas en los planes de calidad del aire. Según los datos actualizados de septiembre de 2020, más del 90 % de las acciones previstas por el Ayuntamiento de Barcelona ya se habían realizado o estaban en vías de conclusión, y muchas de ellas habían empezado a ejecutarse antes de 2017.

Según el Reino de España, el análisis de las medidas previstas en el Plan de actuación para la mejora de la calidad del aire Horizonte 2020, que se desarrollaron en el acuerdo institucional adoptado en la citada cumbre, avala el avance en la ejecución de las medidas.

En conclusión, el Reino de España sostiene que las medidas previstas en los planes de calidad del aire son las adecuadas para alcanzar el objetivo de reducir las superaciones de los valores límite fijados por la Directiva 2008/50 en el plazo más breve posible, lo que había permitido prever que no hubiese superaciones en 2020.

Apreciación del Tribunal de Justicia

Del artículo 23, apartado 1, párrafo segundo, de la Directiva 2008/50 resulta que, cuando, en una zona o una aglomeración determinada, después de haber vencido el plazo de cumplimiento de los valores límite fijados para el NO₂, se produzca una superación de estos valores, los planes de calidad del aire que los Estados miembros afectados están obligados a elaborar de conformidad con dicho artículo 23, apartado 1, párrafo primero, para esa zona o aglomeración deberán satisfacer determinadas exigencias.

Así, dichos planes han de establecer las medidas adecuadas para que el período de superación de esos los valores límite sea lo más breve posible y podrán prever medidas adicionales específicas destinadas a proteger a los sectores vulnerables de la población, incluidos los niños. Además, en virtud del artículo 23, apartado 1, párrafo tercero, de la Directiva 2008/50, los referidos planes deben contener al menos la información indicada en la sección A del anexo XV de la Directiva, y podrán incluir también medidas adoptadas de conformidad con el artículo 24 de esta. Estos mismos planes deben transmitirse a la Comisión sin demora y, en cualquier caso, antes de que transcurran dos años desde el final del año en que se observó la primera superación.

Como resulta de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, el artículo 23, apartado 1, de la Directiva 2008/50 tiene un alcance general, dado que se aplica, sin limitación en el tiempo, siempre que se supere cualquier valor límite de contaminante fijado por esta Directiva para el que ya haya vencido el plazo de cumplimiento, tanto si este ha sido establecido en dicha Directiva como si lo ha fijado la Comisión en virtud del artículo 22 de esta [sentencia de 12 de mayo de 2022, Comisión/Italia (Valores límite — NO₂), C-573/19, no publicada, EU:C:2022:380, apartado 152 y jurisprudencia citada].

Ha de señalarse asimismo que el artículo 23 de la Directiva 2008/50 establece una relación directa entre, por una parte, la superación de los valores límite fijados para el NO₂ por el artículo 13, apartado 1, de la Directiva 2008/50, en relación con su anexo XI, y, por otra parte, la elaboración de planes de calidad del aire [sentencia de 12 de mayo de 2022, Comisión/Italia (Valores límite — NO₂), C-573/19, no publicada, EU:C:2022:380, apartado 153 y jurisprudencia citada].

Dichos planes tan solo pueden ser adoptados sobre la base del equilibrio entre el objetivo de reducir el riesgo de contaminación y los diferentes intereses públicos y privados en juego [sentencia de 12 de mayo de 2022, Comisión/Italia (Valores límite — NO₂), C-573/19, no publicada, EU:C:2022:380, apartado 154 y jurisprudencia citada].

Por consiguiente, el hecho de que un Estado miembro supere los valores límite fijados para el NO₂ no basta por sí solo para considerar que dicho Estado miembro ha incumplido las obligaciones establecidas en el artículo 23, apartado 1, párrafo segundo, de la Directiva 2008/50 [sentencia de 12 de mayo de 2022, Comisión/Italia (Valores límite — NO₂), C-573/19, no publicada, EU:C:2022:380, apartado 155 y jurisprudencia citada].

No obstante, de la referida disposición se desprende que, si bien los Estados miembros disponen de cierto margen de apreciación para determinar las medidas que han de adoptarse, estas deben, en cualquier caso, permitir que el período de superación de los valores límite fijados para el contaminante en cuestión sea lo más breve posible [sentencia de 12 de mayo de 2022, Comisión/Italia (Valores límite — NO₂), C-573/19, no publicada, EU:C:2022:380, apartado 156 y jurisprudencia citada].

En estas circunstancias, ha de comprobarse, mediante un análisis de cada caso concreto, si los planes de calidad del aire elaborados por el Estado miembro de que se trate son conformes con la citada disposición [sentencia de 12 de mayo de 2022, Comisión/Italia (Valores límite — NO₂), C-573/19, no publicada, EU:C:2022:380, apartado 157 y jurisprudencia citada].

En el presente asunto es preciso hacer constar, con carácter preliminar, que, como se desprende del examen del primer motivo, por lo que respecta a los valores límite fijados para el NO₂ por la Directiva 2008/50, el Reino de España ha incumplido, de forma sistemática y continuada, las obligaciones que le incumben en virtud de lo dispuesto en el artículo 13, apartado 1, de esta Directiva, en relación con su anexo XI, en las zonas ES0901 Área de Barcelona y ES1301 Madrid, durante el período comprendido entre 2010 y 2018 inclusive, y en la zona ES0902 Vallès — Baix Llobregat, desde 2010 hasta 2017 inclusive.

Procede recordar, en este contexto, que la obligación de elaborar planes de calidad del aire, en caso de que se superen los valores límite para un contaminante fijados por la Directiva 2008/50, vincula al Estado miembro de que se trata desde el 11 de junio de 2010. En efecto, de conformidad con el artículo 33, apartado 1, de la citada Directiva, el Reino de España debía poner en vigor, antes de esa fecha, las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas necesarias para dar cumplimiento a la referida Directiva. Por tanto, tenía la obligación de adoptar y de ejecutar, con la mayor celeridad posible, medidas adecuadas para que el período de superación de los valores límite fijados para el NO₂ fuese lo más breve posible, con arreglo a lo establecido en el artículo 23, apartado 1, párrafo segundo, de esa misma Directiva [véase, en este sentido, la sentencia de 12 de mayo de 2022, Comisión/Italia (Valores límite — NO₂), C-573/19, no publicada, EU:C:2022:380, apartado 159].

Pues bien, por lo que respecta a la duración de la superación de los referidos valores límite, debe señalarse que, en el presente asunto, en la fecha de expiración del plazo señalado en el dictamen motivado, esto es, el 16 de abril de 2017, el incumplimiento de dicha obligación ya se venía produciendo desde hacía más de siete años.

En la medida en que el Reino de España invoca una tendencia a la mejora de la calidad del aire registrada en las tres zonas objeto del presente recurso, es preciso recordar que, como se ha señalado en los apartados 70, 71 y 73 de la presente sentencia, el valor límite anual fijado para el NO₂ por la Directiva 2008/50 se superó en estas tres zonas cada año entre 2010 y al menos 2017 y el valor límite horario fijado para el NO₂ por dicha Directiva se superó en la zona ES1301 Madrid desde 2010 hasta 2018.

En estas tres zonas, el alcance de las superaciones de ese valor límite anual fue mayor en 2017 que en 2016, lo que refleja un deterioro de la situación a lo largo del año en el que deberían haber surtido efectos las medidas que debían haberse adoptado antes de la fecha de expiración del plazo señalado en el dictamen motivado. Por lo que respecta, en particular, a las zonas ES1301 Madrid y ES0901 Área de Barcelona, el alcance de tales superaciones fue mayor durante 2017 que en los cuatro años anteriores. El año 2015 refleja igualmente un deterioro de la tendencia en las tres zonas indicadas respecto al año precedente.

En cuanto al alcance de las superaciones de los valores límite anual y horario fijados para el NO₂ por la Directiva 2008/50, ha de hacerse constar que, durante 2018, tanto la zona ES1301 Madrid como la zona ES0901 Área de Barcelona registraron siempre porcentajes de superación del valor límite anual de al menos el 35 %. En la zona ES0902 Vallès — Baix Llobregat, ese porcentaje fue siempre del 10 % en 2017. En lo que se refiere al porcentaje de superación del valor límite horario en la zona ES1301 Madrid, este alcanzó el 83 % en 2018.

De ello resulta que, aun cuando puede observarse cierta reducción a largo plazo del nivel de superación de los valores límite fijados para el NO₂ por la Directiva 2008/50 en todas las zonas objeto del presente recurso, la intensidad de las medidas adoptadas no ha sido suficiente para poner fin a tales superaciones al menos antes del final de 2017, por lo que respecta a la zona ES0902 Vallès — Baix Llobregat, y antes del final de 2018, en lo que atañe a las zonas ES1301 Madrid y ES0901 Área de Barcelona.

En cuanto a la idoneidad de los planes de calidad del aire elaborados en el Estado miembro de que se trata, es preciso señalar que, en la fecha en que expiró el plazo señalado en el dictamen motivado, es decir, el 16 de abril de 2017, no había ningún plan de calidad del aire a nivel estatal.

Es cierto que el Plan de actuación para la mejora de la calidad del aire en las zonas de protección especial del ambiente atmosférico, aplicable en las zonas ES0901 Área de Barcelona y ES0902 Vallès — Baix Llobregat, así como el Plan de Mejora de la Calidad del Aire de Barcelona (2015-2018), aplicable en la zona ES0901 Área de Barcelona, a los que se refiere el apartado 108 de la presente sentencia, estaban en vigor en ese momento. En cambio, el Plan Aire I y el Plan de Calidad del Aire de la Ciudad de Madrid 2011-2015, aplicables en todo el territorio del Reino de España y en la zona ES1301 Madrid, respectivamente, ya no eran aplicables en esa fecha.

El Plan Aire II y el Plan A, aplicables en todo el territorio del Reino de España y en el de la zona ES1301 Madrid, respectivamente, se adoptaron después de que hubiese expirado el plazo señalado en el dictamen motivado.

El anexo II del plan Aire II contiene una lista de las medidas previstas en el Plan Aire I e indicaciones relativas a su grado de ejecución. Así, este anexo II indica que, en febrero de 2017, de las setenta y ocho medidas del Plan Aire I, se había ejecutado el 51 %, el 46 % se estaba ejecutando y el 3 % seguía estando totalmente inaplicado.

El plan Aire II establece cincuenta y dos medidas reagrupadas en ocho ámbitos de acción prioritarios (información, agricultura, sector residencial, fiscalidad ambiental, sector industrial, movilidad, infraestructuras y transporte).

Incluso obviando que dicho plan se adoptó una vez expirado el plazo señalado en el dictamen motivado y que estas medidas de carácter extemporáneo no se ajustan a las normas enunciadas en el apartado 151 de la presente sentencia, es preciso señalar que ninguno de los otros planes a los que el Reino de España se ha referido en este contexto preveía el cumplimiento, en la zona ES1301 Madrid y en la zona ES0901 Área de Barcelona, antes de que finalizara 2020, de los valores límite fijados para el NO₂ por la Directiva 2008/50, lo que hace que el período previsto de superación de esos valores límite ascienda a un mínimo de once años.

Por tanto, procede declarar que tanto la inexistencia de un plan a nivel estatal en la fecha de expiración del plazo señalado en el dictamen motivado, cuando el Reino de España llevaba superando los valores límite anual y horario fijados para el NO₂ por la Directiva 2008/50 ininterrumpidamente desde hacía ocho años en las zonas objeto del presente recurso, como el contenido de las medidas previstas después de esa fecha, son datos pertinentes para considerar que tales medidas eran insuficientes para que el período de superación de esos valores límite fuese lo más breve posible, en el sentido del artículo 23, apartado 1, párrafo segundo, de la citada Directiva.

Por lo que respecta, más concretamente, a la zona ES1301 Madrid, debe dejarse constancia de que, en dicha fecha, no había ningún plan de calidad del aire para esa zona, ya que el Plan de Calidad del Aire de la Ciudad de Madrid para el período comprendido entre 2011 y 2015 mencionado en el apartado 166 de la presente sentencia ya no era aplicable.

El Plan A, adoptado el 21 de septiembre de 2017, es decir, después de que hubiese expirado el plazo señalado en el dictamen motivado, incluía, entre otras medidas, la creación de la zona de bajas emisiones «Madrid Central». Pues bien, procede señalar, por una parte, que esta medida tiene por objeto una superficie de 4,72 km², cuando la superficie total de la zona ES1301 Madrid es de 604,45 km², y, por otra parte, que la prohibición de circulación de vehículos diésel de más de diecinueve años que establece se producirá como muy pronto en 2025.

En cuanto a las medidas adoptadas en las zonas ES0901 Área de Barcelona y ES0902 Vallès — Baix Llobregat, de los autos que obran en poder del Tribunal de Justicia se desprende que aquella consistente en la creación de una zona de bajas emisiones no se ejecutó hasta después de la fecha de expiración del plazo señalado en el dictamen motivado y que su efectividad se ve limitada por los requisitos a los que se supedita su aplicación.

Por lo demás, muchas de las otras medidas previstas no son suficientemente concretas, ya que aluden simplemente al refuerzo del transporte público, la promoción de vehículos limpios y sostenibles, la promoción de la red de recarga eléctrica, medidas fiscales o incluso la promoción de los desplazamientos a pie y en bicicleta para la movilidad diaria. Además, en lo que atañe a la zona ES0901 Área de Barcelona, el Reino de España no ha negado que, en julio de 2019, todavía no se había ejecutado el 22,2 % de las medidas adoptadas en el marco del acuerdo institucional mencionado en el apartado 110 de la presente sentencia.

Habida cuenta de los elementos que figuran en los apartados 158 a 175 de la presente sentencia, procede declarar que es manifiesto que el Reino de España no adoptó oportunamente las medidas adecuadas que permitieran garantizar que el período de superación de los valores límite fijados para el NO₂ por la Directiva 2008/50 fuera lo más breve posible en las zonas objeto del presente recurso. De esta forma, la superación de estos valores límite ha sido sistemática y continuada durante al menos ocho años en dichas zonas, pese a la obligación que incumbía a este Estado miembro de adoptar todas las medidas adecuadas y eficaces para satisfacer la exigencia establecida en el artículo 23, apartado 1, párrafo segundo, de la Directiva 2008/50 de que el período de superación de tales valores fuera lo más breve posible.

Pues bien, una situación como esta demuestra por sí misma, sin que sea necesario examinar de manera más detallada el contenido de los planes de calidad del aire elaborados por el Reino de España, que, en el presente asunto, este Estado miembro no ha ejecutado medidas adecuadas y eficaces para que el período de superación de los valores límite fijados para el NO₂ por la Directiva 2008/50 fuera «lo más breve posible», con arreglo al artículo 23, apartado 1, párrafo segundo, de la citada Directiva [véase, en este sentido, la sentencia de 12 de mayo de 2022, Comisión/Italia (Valores límite — NO₂), C-573/19, no publicada, EU:C:2022:380, apartado 168 y jurisprudencia citada].

Por lo que respecta a la alegación del Reino de España de que la ineficacia de las normas europeas en materia de reducción de emisiones contaminantes de los vehículos contribuyó a que se superasen los valores límite fijados para el NO₂ por la Directiva 2008/50, en particular debido a que las medidas contenidas en los planes de calidad del aire no pudieron tener en cuenta la

cantidad de NO₂ realmente emitida por los vehículos, sobre todo por los vehículos de motor diésel, alegación que, según dicho Estado miembro, fue confirmada por la sentencia del Tribunal General de 13 de diciembre de 2018, Ville de Paris, Ville de Bruxelles y Ayuntamiento de Madrid/Comisión (T-339/16, T-352/16 y T-391/16, EU:T:2018:927), es preciso señalar, en primer lugar, que el Tribunal de Justicia ya ha declarado, aparte de que los vehículos de motor sujetos a las normas establecidas por el Reglamento (CE) n.º 715/2007 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de junio de 2007, sobre la homologación de tipo de los vehículos de motor por lo que se refiere a las emisiones procedentes de turismos y vehículos comerciales ligeros (Euro 5 y Euro 6) y sobre el acceso a la información relativa a la reparación y el mantenimiento de los vehículos (DO 2007, L 171, p. 1), no son la única causa de las emisiones de NO₂, que la normativa de la Unión aplicable a la homologación de tipo de los vehículos de motor no exime a los Estados miembros de su obligación de respetar tales valores límite con arreglo a los conocimientos científicos y a su experiencia de modo que se refleje el nivel que la Unión y los Estados miembros consideran adecuado para evitar, prevenir o reducir los efectos nocivos de los contaminantes del aire para la salud humana y el medio ambiente en su conjunto [sentencia de 12 de mayo de 2022, Comisión/Italia (Valores límite — NO₂), C-573/19, no publicada, EU:C:2022:380, apartado 106].

En segundo lugar, en cuanto a esta sentencia del Tribunal General, basta con señalar que ha sido anulada por la sentencia del Tribunal de Justicia de 13 de enero de 2022, Alemania y otros/Comisión (C-177/19 P a C-179/19 P, EU:C:2022:10).

En lo que atañe a la alegación basada en la finalidad del artículo 23 de la Directiva 2008/50 —que consiste, según se afirma, en adoptar planes que comporten la disminución de las superaciones de los valores límite fijados por dicha Directiva cuando tales superaciones se produzcan, motivo por el cual los datos de calidad del aire posteriores al dictamen motivado deberían incorporarse al análisis del cumplimiento de dicho artículo 23, dado que estos datos recogen las mejoras derivadas de la adopción de nuevos planes y programas que incluyen nuevas medidas o refuerzan las ya previstas—, basta con recordar que, conforme a jurisprudencia reiterada del Tribunal de Justicia, la existencia de un incumplimiento debe apreciarse en función de la situación del Estado miembro tal como esta se presentaba al final del plazo señalado en el dictamen motivado y que los cambios ocurridos posteriormente no pueden ser tenidos en cuenta [sentencia de 3 de junio de 2021, Comisión/Alemania (Valores límite — NO₂), C-635/18, no publicada, EU:C:2021:437, apartado 52 y jurisprudencia citada].

En cualquier caso, procede recordar que el artículo 23, apartado 1, de la Directiva 2008/50 obliga a los Estados miembros a adoptar las medidas adecuadas para que el período de superación sea lo más breve posible. Pues bien, de los datos aportados por el Reino de España se desprende que las superaciones de los valores límite a que se refiere el presente recurso cesaron, como muy pronto, por lo que respecta a las zonas ES1301 Madrid y ES0901 Área de Barcelona, en 2020, y, por lo que respecta a la zona ES0902 Vallès — Baix Llobregat, a lo largo de 2018, cuando el plazo señalado en el dictamen motivado había expirado el 16 de abril de 2017.

En cuanto a la alegación del Reino de España de que el coste económico ligado al cambio en la política relativa a los vehículos diésel justifica la necesidad de un mayor plazo para la implantación y la efectividad de las medidas que han de adoptarse, es preciso recordar que esta consideración no puede justificar un plazo particularmente prolongado para poner fin a superaciones de los valores límite fijados para el NO₂ por la Directiva 2008/50 como las que se contemplan en el presente asunto, y que este plazo debe apreciarse, en cualquier caso, atendiendo a la fecha prevista en dicha Directiva para cumplir las obligaciones que establece, esto es, en el caso de la obligación derivada del artículo 23, apartado 1, de dicha Directiva, el 11 de junio de 2010, y teniendo en cuenta la importancia de los objetivos de protección de la salud humana y del medio ambiente que esta misma Directiva persigue [véase, en este sentido, la sentencia de 12 de mayo de 2022, Comisión/Italia (Valores límite — NO₂), C-573/19, no publicada, EU:C:2022:380, apartado 169 y jurisprudencia citada].

Procede señalar a este respecto que, según el propio tenor del artículo 23, apartado 1, párrafo segundo, de la Directiva 2008/50, el carácter adecuado de las medidas recogidas en un plan de calidad del aire debe evaluarse atendiendo a la capacidad de estas medidas para garantizar que el período de superación de los valores límite fijados por dicha Directiva sea lo más breve posible, exigencia que es más estricta que la que se aplicaba durante la vigencia de la Directiva 96/62, que se limitaba a imponer a los Estados miembros que adoptasen, en un plazo razonable, medidas destinadas a conformar la calidad del aire a los valores límite fijados para los contaminantes de que se tratase [sentencia de 12 de mayo de 2022, Comisión/Italia (Valores límite — NO₂), C-573/19, no publicada, EU:C:2022:380, apartado 170 y jurisprudencia citada].

Así, desde esta perspectiva, el artículo 23 de la Directiva 2008/50 exige que, cuando se aprecie una superación de los valores límite fijados para el NO₂, tal situación debe llevar con la mayor rapidez posible al Estado miembro de que se trate no solo a adoptar medidas adecuadas en un plan de calidad del aire, sino también a ejecutarlas, de manera que el margen de maniobra de que dispone en caso de superación de estos valores límite está, en este contexto, limitado por esta exigencia [sentencia de 12 de mayo de 2022, Comisión/Italia (Valores límite — NO₂), C-573/19, no publicada, EU:C:2022:380, apartado 171 y jurisprudencia citada].

Por otra parte, en lo referente a la alegación del Reino de España de que los plazos que fijó se adaptan plenamente a la magnitud de las transformaciones estructurales necesarias para poner fin a las superaciones de los valores límite fijados para el NO₂ por la Directiva 2008/50, a cuyo efecto esgrime, en particular, ciertas dificultades relacionadas con el reto socioeconómico que suponen las inversiones que deben realizarse, ha de recordarse que este Estado miembro debe demostrar que las dificultades que invoca para poner fin a las superaciones de tales valores excluyen que hubieran podido establecerse plazos más breves [véase, en este sentido, la sentencia de 12 de mayo de 2022, Comisión/Italia (Valores límite — NO₂), C-573/19, no publicada, EU:C:2022:380, apartado 172 y jurisprudencia citada].

Pues bien, el Tribunal de Justicia ya ha declarado, en respuesta a alegaciones de todo punto comparables a las formuladas por el Reino de España en el presente asunto, que las dificultades estructurales vinculadas al reto socioeconómico y presupuestario que suponen las inversiones de gran envergadura que han de realizarse no revisten en sí mismas carácter excepcional y no excluyen que hubieran podido establecerse plazos más breves [sentencia de 10 de noviembre de 2020, Comisión/Italia (Valores límite — PM₁₀), C-644/18, EU:C:2020:895, apartado 152]. Lo mismo sucede con las eventuales dificultades relacionadas con el reparto, dentro de un Estado miembro, de las competencias para adoptar medidas adecuadas en materia de calidad del aire.

Por último, por lo que respecta a la declaración mencionada en el apartado 133 de la presente sentencia, en la que el Comisario Europeo de Medio Ambiente supuestamente se manifestó en términos positivos en relación con las medidas previstas o adoptadas por el Reino de España para mejorar la calidad del aire, en la medida en que, haciendo referencia a esta declaración, el Reino de España pretenda sugerir que estaba legitimado para confiar en que la Comisión no modificaría esta apreciación positiva, basta con señalar, como ha hecho la Comisión en su escrito de réplica, que en esa declaración se advirtió claramente que la Comisión controlaría la ejecución efectiva de las medidas anunciadas y que evaluaría posteriormente sus resultados.

Habida cuenta de todo lo anterior, procede declarar que es manifiesto que el Reino de España no adoptó oportunamente medidas adecuadas para que el período de superación de los valores límite fijados para el NO₂ por la Directiva 2008/50 fuese lo más breve posible en las zonas objeto del presente recurso, incumpliendo así la obligación que le incumbía en virtud del artículo 23, apartado 1, párrafo segundo, de dicha Directiva.

De ello se infiere que debe estimarse el segundo motivo.

Por cuanto antecede, procede declarar que el Reino de España:

ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 13, apartado 1, de la Directiva 2008/50, en relación con su anexo XI, al no haber velado por que no se superase de forma sistemática y continuada, por una parte, desde 2010 hasta 2018 inclusive, en las zonas ES0901 Área de Barcelona y ES1301 Madrid y, desde 2010 hasta 2017 inclusive, en la zona ES0902 Vallès — Baix Llobregat, el valor límite anual fijado para el NO₂, y, por otra parte, desde 2010 hasta 2018 inclusive, en la zona ES1301 Madrid, el valor límite horario fijado para el dióxido de nitrógeno (NO₂), y

ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 23, apartado 1, de la citada Directiva, en relación con su anexo XV, en particular la obligación de velar por que los planes de calidad del aire establezcan medidas adecuadas para que el período de superación de los valores límite fijados para el NO₂ sea lo más breve posible, al no haber adoptado, desde el 11 de junio de 2010, las medidas adecuadas para garantizar el cumplimiento de esos valores límite en las zonas ES0901 Área de Barcelona, ES0902 Vallès — Baix Llobregat y ES1301 Madrid.

Procede desestimar el recurso en todo lo demás.

Costas

En virtud del artículo 138, apartado 1, del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia, la parte que haya visto desestimadas sus pretensiones será condenada en costas, si así lo hubiera solicitado la otra parte. Conforme a dicho artículo 138, apartado 3, cuando se estimen parcialmente las pretensiones de una y otra parte, cada parte cargará con sus propias costas. Sin embargo, si se estimase que las circunstancias del caso lo justifican, el Tribunal de Justicia podrá decidir que una de las partes cargue, además de con sus propias costas, con una porción de las costas de la otra parte.

Al haber solicitado la Comisión la condena en costas del Reino de España y al haberse desestimado, en lo fundamental, las pretensiones de este, procede condenar al Reino de España a cargar, a la vista de las circunstancias del presente asunto, además de con sus propias costas, con nueve décimas partes de las costas de la Comisión. Esta cargará con una décima parte de sus costas.

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

El Reino de España:

ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 13, apartado 1, de la Directiva 2008/50/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de mayo de 2008, relativa a la calidad del aire ambiente y a una atmósfera más limpia en Europa, en relación con su anexo XI, al no haber velado por que no se superase de forma sistemática y continuada, por una parte, desde 2010 hasta 2018 inclusive, en las zonas ES0901 Área de Barcelona y ES1301 Madrid y, desde 2010 hasta 2017 inclusive, en la zona ES0902 Vallès — Baix Llobregat, el valor límite anual fijado para el dióxido de nitrógeno (NO₂), y, por otra parte, desde 2010 hasta 2018 inclusive, en la zona ES1301 Madrid, el valor límite horario fijado para el NO₂, y

ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 23, apartado 1, de la citada Directiva, en relación con su anexo XV, en particular la obligación de velar por que los planes de calidad del aire establezcan medidas adecuadas para que el período de superación de los valores límite fijados para el NO₂ sea lo más breve posible, al no haber adoptado, desde el 11 de junio de 2010, las medidas adecuadas para garantizar el cumplimiento de esos valores límite en las zonas ES0901 Área de Barcelona, ES0902 Vallès — Baix Llobregat y ES1301 Madrid.

Desestimar el recurso en todo lo demás.

El Reino de España cargará con sus propias costas y con nueve décimas partes de las costas de la Comisión Europea.

La Comisión Europea cargará con una décima parte de sus propias costas.

Xuereb Kumin Ziemele

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 22 de diciembre de 2022.

El Secretario El Presidente de Sala

A. Calot Escobar P. G. Xuereb

* Lengua de procedimiento: español.