



## Recopilación de la Jurisprudencia

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Primera)

de 19 de diciembre de 2012\*

«Incumplimiento de Estado — Medio ambiente — Directiva 1999/30/CE — Control de la contaminación — Valores límite aplicables a las concentraciones de PM10 en el aire ambiente»

En el asunto C-68/11,

que tiene por objeto un recurso por incumplimiento interpuesto, con arreglo al artículo 258 TFUE, el 16 de febrero de 2011,

**Comisión Europea**, representada por las Sras. A. Alcover San Pedro y S. Mortoni, en calidad de agentes, que designa domicilio en Luxemburgo,

parte demandante,

contra

**República Italiana**, representada por la Sra. G. Palmieri, en calidad de agente, asistida por el Sr. S. Varone, avvocato dello Stato, que designa domicilio en Luxemburgo,

parte demandada,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Primera),

integrado por el Sr. A. Tizzano, Presidente de Sala, y los Sres. M. Ilešič, E. Levits y M. Safjan (Ponente) y la Sra. M. Berger, Jueces;

Abogado General: Sra. E. Sharpston;

Secretaria: Sra. A. Impellizzeri, administradora;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos;

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

dicta la siguiente

\* Lengua de procedimiento: italiano.

## Sentencia

- 1 Mediante su recurso, la Comisión Europea solicita al Tribunal de Justicia que declare que la República Italiana ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 5 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 L 163, p. 41), actualmente artículo 13 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 L 152, p. 1), al no haberse asegurado de que, durante varios años consecutivos, en múltiples zonas y aglomeraciones ubicadas en territorio italiano, las concentraciones de PM<sub>10</sub> en el aire ambiente no superaran los valores límite establecidos en dicho artículo 5, apartado 1.

### Marco jurídico

#### *Directiva 96/62/CE*

- 2 Con arreglo al artículo 11 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 L 296, p. 55), los Estados miembros tienen la obligación de presentar a la Comisión informes anuales sobre el cumplimiento de los valores límite aplicables a las concentraciones de PM<sub>10</sub>.

- 3 A tenor del artículo 8 de dicha Directiva:

«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*

- 4 Las PM<sub>10</sub> se definen en el artículo 2, punto 11, de la Directiva 1999/30 como partículas que pasan a través de un cabezal de tamaño selectivo para un diámetro aerodinámico de 10 µm con una eficiencia de corte del 50 %.

- 5 A tenor del artículo 5, apartado 1, de esta Directiva:

«Los Estados miembros adoptarán las medidas necesarias para que las concentraciones de PM<sub>10</sub> en el aire ambiente, evaluadas con arreglo al artículo 7, no excedan de los valores límite indicados en la sección I del anexo III a partir de las fechas indicadas.

[...]»

6 El artículo 5, apartado 4, de dicha Directiva declara:

«Cuando se superen los valores límite de  $PM_{10}$  a que se refiere la sección I del anexo III debido a concentraciones de  $PM_{10}$  en el aire ambiente producidas por fenómenos naturales, que supongan concentraciones considerablemente superiores a los niveles de fondo procedentes de fuentes naturales, los Estados miembros informarán de ello a la Comisión de conformidad con el apartado 1 del artículo 11 de la Directiva 96/62/CE y facilitarán la justificación necesaria para demostrar que dichos rebasamientos se deben a fenómenos naturales. En estos casos, los Estados miembros tendrán la obligación de ejecutar planes de actuación con arreglo al apartado 3 del artículo 8 de la Directiva 96/62/CE sólo cuando se rebasen los valores límite a que se refiere la sección I del anexo III por causas que no sean tales fenómenos naturales.»

7 Con el fin de garantizar la protección de la salud humana, el anexo III de la Directiva 1999/30 establece dos tipos de límites respecto a las partículas  $PM_{10}$  distinguiendo dos fases, que a su vez se dividen en dos períodos. En relación con los períodos de la fase 1, que se extiende desde el 1 de enero de 2005 al 31 de diciembre de 2009, por una parte, el valor diario de  $50 \mu\text{g}/\text{m}^3$  no debe ser superado más de 35 veces por año natural y, por otra parte, el valor anual que no debe superarse es de  $40 \mu\text{g}/\text{m}^3$ . Por lo que respecta a los períodos de la fase 2, a partir del 1 de enero de 2010, por una parte, el valor diario que no debe superarse más de 7 veces por año natural es de  $50 \mu\text{g}/\text{m}^3$  y, por otra parte, el valor límite anual es de  $20 \mu\text{g}/\text{m}^3$ .

8 A efectos de la evaluación de las concentraciones de  $PM_{10}$  prevista en el artículo 7 de esa misma Directiva, debe distinguirse entre «zonas» y «aglomeraciones».

9 En virtud del artículo 2, punto 8, de la Directiva 1999/30, una zona es «la porción de su respectivo territorio delimitada por los Estados miembros».

10 El artículo 2, punto 9, de dicha Directiva define una aglomeración como «un área que se caracteriza por una concentración de población de más de 250.000 habitantes o, cuando la concentración de la población es inferior o igual a 250.000 habitantes, por una densidad de habitantes por kilómetro cuadrado que justifica que los Estados miembros evalúen y controlen la calidad del aire ambiente».

11 Según el artículo 12 de la Directiva, los Estados miembros debían adoptar las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas necesarias para cumplirla a más tardar el 19 de julio de 2001.

#### *Directiva 2008/50*

12 La Directiva 2008/50, que entró en vigor el 11 de junio de 2008, derogó, en virtud de su artículo 31, las Directivas 96/62 y 1999/30 con efectos desde el 11 de junio de 2010, sin perjuicio de las obligaciones de los Estados miembros en cuanto a los plazos de incorporación y la aplicación de esas Directivas.

13 El artículo 13 de la Directiva 2008/50, titulado «valores límite y umbrales de alerta para la protección de la salud humana», dispone en su apartado 1:

«Los Estados miembros se asegurarán de que, en todas sus zonas y aglomeraciones, los niveles de dióxido de azufre,  $PM_{10}$ , plomo y monóxido de carbono en el aire ambiente no superen los valores límite establecidos en el anexo XI.

[...]

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.»

- 14 Debe observarse que el anexo XI de la Directiva 2008/50 no modificó los valores límite que el anexo III de la Directiva 1999/30 fijaba para las partículas PM<sub>10</sub> en la fase 1.
- 15 En cambio, en su artículo 22, la Directiva 2008/50 establece normas relativas a la prórroga de los plazos fijados para alcanzar los valores límite aplicables a las concentraciones de PM<sub>10</sub> y, sobre todo, los requisitos para quedar exento de la obligación de aplicarlos.
- 16 A tenor del artículo 22 de dicha Directiva:

«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.

2. Cuando, en una zona o aglomeración determinada, no puedan respetarse los valores límite de PM<sub>10</sub> especificados en el anexo XI debido a las características de dispersión propias de esos lugares, las condiciones climáticas adversas o las contribuciones transfronterizas, el Estado miembro quedará exento de aplicar esos valores límite hasta el 11 de junio de 2011 como máximo, siempre que se cumplan las condiciones recogidas en el apartado 1 y que el Estado miembro demuestre que se han adoptado todas las medidas adecuadas, a escala nacional, regional y local, para respetar los plazos.

[...]

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.»

### **Antecedentes del litigio y procedimiento administrativo previo**

- 17 Con arreglo lo dispuesto en el artículo 11 de la Directiva 96/62, la República Italiana presentó a la Comisión informes relativos al cumplimiento de los valores límite aplicables a las concentraciones de PM<sub>10</sub> en el aire ambiente durante el período comprendido entre 2005 y 2007.

- 18 Al analizar los informes, la Comisión comprobó que se habían superado esos valores límite, fijados en el punto I del anexo III de la Directiva 1999/30, durante un prolongado período en múltiples zonas del territorio italiano.
- 19 Mediante escrito de 30 de junio de 2008, la Comisión notificó a la República Italiana su intención de aplicar el procedimiento previsto en el artículo 226 CE en caso de que no hubiese recibido, a más tardar el 31 de octubre de 2008, una solicitud de exención al amparo del artículo 22 de la Directiva 2008/50.
- 20 Mediante escritos de 3 y 16 de octubre de 2008, la República Italiana informó a la Comisión de las medidas que habían programado o adoptado catorce regiones y dos provincias autónomas para evitar superar los valores límite aplicables a las concentraciones de  $PM_{10}$  en las zonas comprendidas en su ámbito de competencia.
- 21 Al no haber recibido, el 14 de enero de 2009, solicitud de exención alguna por parte de dicho Estado miembro, la Comisión consideró que no procedía aplicar el artículo 22 de la Directiva 2008/50.
- 22 En consecuencia, al estimar que la República Italiana había incumplido las obligaciones que le incumbían en virtud del artículo 5, apartado 1, de la Directiva 1999/30, la Comisión dirigió un escrito de requerimiento a dicho Estado miembro el 2 de febrero de 2009. A este escrito se acompañaba una relación de 55 zonas y aglomeraciones italianas en las que durante los años 2006 y 2007 se habían superado los límites diarios o anuales aplicables.
- 23 Mediante escritos de 1 y 30 de abril, 22 de octubre y 11 de noviembre de 2009, la República Italiana respondió a la Comisión que le había enviado, el 27 de enero y el 5 de mayo de 2009, dos solicitudes de exención al amparo del artículo 22 de la Directiva 2008/50 relativas, por una parte, a 67 zonas situadas en 12 regiones y 2 provincias autónomas, y por otra parte, a 12 zonas situadas en otras 3 regiones.
- 24 Tras haber examinado esas dos solicitudes de exención, la Comisión adoptó dos decisiones relativas a dichas solicitudes el 28 de septiembre de 2009 y el 1 de febrero de 2010, respectivamente.
- 25 En su decisión de 28 de septiembre de 2009, la Comisión formuló objeciones a la solicitud presentada por la República Italiana el 27 de enero de 2009 respecto a 62 de las 67 zonas enumeradas por la República Italiana y situadas en las Regiones de Emilia-Romaña, Friuli-Venecia Julia, Lacio, Liguria, Lombardía, Marcas, Umbría, Piamonte, Toscana y Venecia, así como en la Provincia Autónoma de Trento.
- 26 En su decisión de 1 de febrero de 2010, la Comisión formuló objeciones a la solicitud presentada por la República Italiana el 5 de mayo de 2009 en lo que respecta a once de las doce zonas enumeradas por la República Italiana y situadas en las Regiones de Campania, Apulia y Sicilia.
- 27 Con posterioridad, dicho Estado miembro no presentó ninguna otra solicitud de exención al amparo del artículo 22 de la Directiva 2008/50.
- 28 La Comisión, por considerar que la República Italiana había rebasado los valores límite aplicables a las concentraciones de  $PM_{10}$  en el aire ambiente durante varios años consecutivos en múltiples zonas del territorio italiano, emitió el 7 de mayo de 2010 un dictamen motivado en el que concluía que la República Italiana había incumplido las obligaciones que le incumbían en virtud del artículo 5, apartado 1, de la Directiva 1999/30. En consecuencia, la Comisión instó a dicho Estado miembro a adoptar las medidas necesarias para cumplir sus obligaciones en el plazo de dos meses a partir de la recepción de dicho dictamen.

- 29 En su respuesta de 6 de julio de 2010, la República Italiana invocó la elaboración de una estrategia nacional que debía traducirse por la adopción de un conjunto de medidas legislativas y reglamentarias a escala nacional, y por directrices relativas a los sectores de actividad que eran los principales responsables de las emisiones de  $PM_{10}$  y de las sustancias contaminantes susceptibles de transformarse en  $PM_{10}$ . Por otra parte, la República Italiana solicitó que se celebrase una reunión con los servicios de la Comisión para discutir sobre las medidas legislativas y reglamentarias proyectadas. Dicha reunión se celebró en Bruselas (Bélgica) el 26 de julio de 2010.
- 30 Mediante escrito de 25 de agosto de 2010, la República Italiana reconoció que, al expirar el plazo que se le había señalado para responder al dictamen motivado, los valores límite aplicables a las concentraciones de  $PM_{10}$  en el aire ambiente seguían rebasándose en numerosas zonas y aglomeraciones italianas. Dicho Estado miembro transmitió a la Comisión nuevos datos relativos a las medidas nacionales que debían adoptarse en el otoño de 2010 y comunicarse antes de noviembre de 2010, acompañados de un estudio de impacto relativo a las zonas y aglomeraciones en que seguían rebasándose esos valores límite, con el fin de acogerse a una exención al amparo del artículo 22 de la Directiva 2008/50.
- 31 La Comisión no fue informada con posterioridad de la adopción de tales medidas nacionales. Tampoco recibió ningún estudio de impacto relativo a las zonas y aglomeraciones en cuestión ni ninguna otra solicitud de exención al amparo del artículo 22 de la Directiva 2008/50.
- 32 En consecuencia, la Comisión interpuso el presente recurso.

### **Sobre el recurso**

#### *Alegaciones de las partes*

- 33 En su recurso, la Comisión alega que los informes presentados por la República Italiana en virtud del artículo 11 de la Directiva 96/62 correspondientes al año 2005 y siguientes reflejan rebasamientos de los valores límite aplicables a las concentraciones de  $PM_{10}$  en el aire ambiente durante un prolongado período y en múltiples zonas del territorio italiano.
- 34 Por otra parte, señala que, según la información facilitada por dicho Estado miembro respecto al año 2009, los rebasamientos de dichos valores límite perduraban en 70 zonas situadas en las Regiones de Campania, Emilia Romagna, Friuli-Venecia Julia, Lacio, Liguria, Lombardía, Marcas, Umbría, Piamonte, Apulia, Sicilia, Toscana y Venecia, así como en la Provincia Autónoma de Trento.
- 35 Pues bien, según la Comisión, la República Italiana no adoptó las medidas necesarias para garantizar el cumplimiento de los valores límite aplicables a las concentraciones de  $PM_{10}$  ni presentó una nueva solicitud de exención al amparo del artículo 22 de la Directiva 2008/50.
- 36 La República Italiana indica que las emisiones de  $PM_{10}$  provienen de fuentes de origen antrópico, como la calefacción, y de fuentes naturales, como los volcanes, así como de reacciones químicas que se producen en la atmósfera entre los contaminantes denominados «precursores». Señala, a continuación, que las concentraciones de  $PM_{10}$  en el aire ambiente se ven fuertemente influenciadas por las condiciones meteorológicas y la amplitud del levantamiento de partículas depositadas en el suelo.
- 37 Según dicho Estado miembro, al haberse comprobado a partir de 2001 que se rebasaban los valores límite aplicables a las concentraciones de  $PM_{10}$ , las regiones italianas adoptaron los planes a que se refiere el artículo 8 de la Directiva 96/62 con el fin de reducir las emisiones de estas partículas. Tales



planes iban dirigidos principalmente al sector de los transportes. Posteriormente fueron adoptándose progresivamente medidas a partir de 2006 en lo que respecta al sector civil, la agricultura y la ganadería.

- 38 La República Italiana sostiene que, a escala nacional, las autoridades competentes adoptaron asimismo medidas en los sectores civil, industrial, agrícola y de los transportes con el fin de reducir las concentraciones de  $PM_{10}$  en el aire ambiente.
- 39 Alega que el conjunto de estas disposiciones condujo a una clara mejoría de la calidad del aire entre los años 1990 y 2009, disminuyendo el número de días en que se superaba el valor límite diario aplicable a las  $PM_{10}$ . No obstante, esa mejoría no fue suficiente para garantizar el cumplimiento de los valores límite aplicables a las concentraciones de  $PM_{10}$  dentro de los plazos señalados.
- 40 En efecto, según la República Italiana, tal objetivo era imposible de alcanzar. Para hacerlo hubiese sido necesario adoptar drásticas medidas en el ámbito económico y social y lesionar derechos y libertades fundamentales como la libre circulación de mercancías y personas, la iniciativa económica privada y el derecho de los ciudadanos a los servicios de utilidad pública.
- 41 La República Italiana considera que existen al menos cinco razones por las que no se cumplieron los valores límite aplicables a las concentraciones de  $PM_{10}$  dentro de los plazos señalados, a saber: en primer lugar, la complejidad del fenómeno de formación de las  $PM_{10}$ ; en segundo lugar, la influencia de la meteorología sobre las concentraciones atmosféricas de  $PM_{10}$ ; en tercer lugar, los insuficientes conocimientos técnicos sobre el fenómeno de formación de las  $PM_{10}$ , que llevaron a fijar plazos excesivamente cortos para el cumplimiento de esos valores límite; en cuarto lugar, el hecho de que las distintas políticas de la Unión Europea encaminadas a reducir los precursores de las  $PM_{10}$  no dieron los resultados esperados, y, en quinto lugar, la inexistencia de vínculos entre la política de la Unión en materia de calidad del aire y, en particular, la dirigida a reducir los gases de efecto invernadero.
- 42 En su réplica, la Comisión señala que, en el marco de las Directivas 96/62, 1999/30 y 2008/50, únicamente puede basarse, para el control de la observancia de los valores límite aplicables a las concentraciones de  $PM_{10}$ , en los datos presentados por el Estado miembro de que se trate, que es quien determina las zonas de medición de las concentraciones de  $PM_{10}$  y se encarga de efectuar las mediciones. Por lo tanto, según dicha institución, el hecho de que se hubiesen superado esos valores límite durante varios años consecutivos en múltiples zonas era perfectamente conocido por la República Italiana.
- 43 Por lo que respecta a la alegación de la República Italiana relativa a la existencia de razones de orden general que le impidieron cumplir los valores límite aplicables a las concentraciones de  $PM_{10}$  dentro de los plazos señalados, la Comisión recuerda que el artículo 22 de la Directiva 2008/50 prevé, con determinados requisitos, una exención de la obligación de aplicar esos valores límite. Pues bien, según la Comisión, la República Italiana no presentó ninguna nueva solicitud de exención tras las objeciones formuladas por aquélla en sus decisiones de 28 de septiembre de 2009 y 1 de febrero de 2010.
- 44 La Comisión dice haber indicado, además, en su decisión de 28 de septiembre de 2009, que la alegación basada en las emisiones de  $PM_{10}$  a escala mundial y continental únicamente podía tenerse en cuenta en determinadas situaciones específicas y no de forma general. Por lo que respecta a la cuenca del Po, afirma haber subrayado que «la contribución estimada de la contaminación transfronteriza en la cuenca del Po no puede considerarse representativa dada la situación geográfica específica de esta región, que está rodeada por montañas y el mar. La Comisión observa que las contribuciones transfronterizas son, en cualquier caso, de escasa importancia en dicha zona».
- 45 La Comisión alega asimismo que, en sus decisiones de 28 de septiembre de 2009 y 1 de febrero de 2010, puso de relieve la falta de información facilitada por la República Italiana, en cumplimiento del artículo 20 de la Directiva 2008/50, en cuanto a la contribución de las fuentes naturales en el

rebasamiento de los valores límite aplicables a las concentraciones de PM<sub>10</sub> en las zonas de que se trata. Por otra parte, señala que, si bien la República Italiana le presentó algunos planes regionales, todavía no le ha presentado un plan nacional relativo a la calidad del aire.

- 46 Por lo que respecta a la alegación relativa a la obligación de adoptar drásticas medidas en el ámbito económico y social y de lesionar derechos fundamentales, la Comisión indica que ningún Estado miembro ha interpuesto un recurso de anulación contra las Directivas 1999/30 y 2008/50.
- 47 La Comisión añade que la República Italiana reconoce en su escrito de contestación que los valores límite aplicables a las concentraciones de PM<sub>10</sub> siguen incumpléndose y que dicha situación no se resolverá a corto o a medio plazo. La Comisión deduce de ello que la situación de superación de esos valores límite presenta un carácter constante y sistémico.
- 48 En tales circunstancias, dicha institución señala que, si el Tribunal de Justicia se limitase a declarar el incumplimiento durante los años 2005 a 2007, tal sentencia no tendría efecto útil alguno. Según ella, como el incumplimiento persiste, se vería obligada a interponer otro recurso relativo a los años 2008 a 2010, y así sucesivamente. Por ello, la Comisión solicita al Tribunal de Justicia que se pronuncie asimismo sobre la situación actual, toda vez que el recurso tiene por objeto el cumplimiento continuo de las Directivas 1999/30 y 2008/50.

#### *Apreciación del Tribunal de Justicia*

- 49 Con carácter preliminar, debe señalarse que, si bien la República Italiana no ha propuesto ninguna excepción de inadmisibilidad del presente recurso, el Tribunal de Justicia puede examinar de oficio si concurren los requisitos exigidos por el artículo 258 TFUE para la interposición de un recurso por incumplimiento (véanse, en particular, las sentencias de 31 de marzo de 1992, Comisión/Italia, C-362/90, Rec. p. I-2353, apartado 8; de 26 de enero de 2012, Comisión/Eslovenia, C-185/11, apartado 28, y de 15 de noviembre de 2012, Comisión/Portugal, C-34/11, apartado 42).
- 50 Desde este punto de vista, debe examinarse si el dictamen motivado y el recurso formulan las imputaciones de forma congruente y precisa a fin de permitir al Tribunal de Justicia comprender exactamente el alcance de la violación del Derecho de la Unión reprochada, requisito necesario para que el Tribunal de Justicia pueda verificar la existencia del incumplimiento imputado (véanse, en este sentido, las sentencias de 1 de febrero de 2007, Comisión/Reino Unido, C-199/04, Rec. p. I-1221, apartados 20 y 21, y Comisión/Portugal, antes citada, apartado 43).
- 51 En efecto, como se desprende, en particular, del artículo 38, apartado 1, letra c), del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia, en su versión vigente en la fecha en que se interpuso el recurso, y de la jurisprudencia relativa a dicha disposición, el escrito de interposición del recurso debe contener la cuestión objeto del litigio y la exposición sumaria de los motivos invocados, y esta indicación debe ser suficientemente clara y precisa para permitir a la parte demandada preparar su defensa y al Tribunal de Justicia ejercer su control. De ello resulta que los elementos esenciales de hecho y de Derecho en los que se basa un recurso deben deducirse de modo coherente y comprensible del propio texto del escrito de interposición del recurso y que las pretensiones de éste deben ser formuladas de manera inequívoca para que el Tribunal de Justicia no resuelva *ultra petita* ni omita pronunciarse sobre una imputación (véase la sentencia Comisión/Portugal, antes citada, apartado 44 y jurisprudencia citada).
- 52 En el caso de autos, la Comisión no precisa ni en las pretensiones de su recurso ni en los motivos de éste los años respecto a los cuales se recrimina el incumplimiento. En efecto, se limita a señalar que la República Italiana superó los valores límite aplicables a las concentraciones de PM<sub>10</sub> «durante varios



años consecutivos». Alega que se trata de un incumplimiento actual y que la resolución del Tribunal de Justicia debe referirse al presente y no al pasado, sin especificar el período al que se refiere el incumplimiento.

- 53 En estas circunstancias, resulta obligado observar que la no indicación de un elemento indispensable del contenido del escrito de interposición de recurso, como es el período durante el cual la República Italiana violó, según lo alegado por la Comisión, el Derecho de la Unión, no se ajusta a las exigencias de coherencia, de claridad y de precisión (véase, en este sentido, la sentencia Comisión/Portugal, antes citada, apartado 47).
- 54 Además, la Comisión no indica el período exacto en el que se ha producido el incumplimiento reprochado y, por otra parte, no aporta ninguna prueba pertinente, señalando lacónicamente que no tiene ningún interés en ejercitar la acción, en el presente asunto, para recabar del Tribunal de Justicia un pronunciamiento sobre hechos pasados por cuanto no se deriva para ella ninguna ventaja de una sentencia que declare sobre una situación pretérita. Por lo tanto, dicha institución no sólo incumple manifiestamente las obligaciones que, tanto para el Tribunal de Justicia como para ella misma, se desprenden de la jurisprudencia citada en los apartados 50 y 51 de la presente sentencia, sino que tampoco permite que el Tribunal de Justicia ejerza su control sobre el presente recurso por incumplimiento.
- 55 Ha de señalarse, no obstante, que la verificación de los informes anuales relativos a los años 2005, 2006 y 2007, presentados por la República Italiana, puso de manifiesto que los valores límite aplicables a las concentraciones de  $PM_{10}$  habían sido superados en diversas zonas y aglomeraciones. Basándose en dichos informes, la Comisión estimó que la República Italiana no había cumplido las obligaciones impuestas por el artículo 5, apartado 1, de la Directiva 1999/30, por cuanto en 55 zonas y aglomeraciones italianas, enumeradas en un anexo del escrito de requerimiento, se habían superado durante los años 2006 y 2007 los valores límite diarios o anuales aplicables a las concentraciones de  $PM_{10}$ .
- 56 Puede deducirse de estos datos que, en cualquier caso, el incumplimiento de las obligaciones establecidas en el artículo 5, apartado 1, de la Directiva 1999/30 abarca el período correspondiente a los años 2006 y 2007 y afecta a 55 zonas y aglomeraciones italianas.
- 57 Por lo tanto, el presente recurso por incumplimiento, dentro de los límites así definidos, puede declararse admisible. En cambio, en la medida en que se refiere al año 2005 y al período posterior al año 2007, debe declararse inadmisibile.
- 58 En cuanto a la procedencia del presente recurso, debe recordarse que, en sus observaciones, la República Italiana admite haber superado los valores límite aplicables a las concentraciones de  $PM_{10}$  dentro de los límites expuestos en el apartado 56 de la presente sentencia.
- 59 La República Italiana añade que esos valores límite no podían cumplirse dentro de los plazos establecidos en la Directiva 1999/30 por al menos cinco razones, enunciadas en el apartado 41 de la presente sentencia. Así pues, según dicho Estado miembro, garantizar el cumplimiento de tales valores límite habría supuesto la adopción de drásticas medidas en el ámbito económico y social, así como la vulneración de derechos y libertades fundamentales como la libre circulación de mercancías y personas, la iniciativa económica privada y el derecho de los ciudadanos a los servicios de utilidad pública.
- 60 A este respecto, ha de subrayarse que, si el legislador de la Unión no modifica una directiva para prorrogar los plazos de ejecución, los Estados miembros están obligados a cumplir los plazos inicialmente establecidos.

- 61 Además, debe observarse que la República Italiana no alega haber solicitado, en particular, la aplicación del artículo 5, apartado 4, de la Directiva 1999/30, que se refiere al supuesto de que los valores límite aplicables a las concentraciones de PM<sub>10</sub> en el aire ambiente se superen debido a fenómenos naturales que den lugar a concentraciones sensiblemente superiores a los niveles de fondo procedentes de fuentes naturales.
- 62 Pues bien, 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 (véanse las sentencias de 1 de marzo de 1983, Comisión/Bélgica, 301/81, Rec. p. 467, apartado 8, y de 4 de marzo de 2010, Comisión/Italia, C-297/08, Rec. p. I-1749, apartado 81).
- 63 Cuando tal incumplimiento se ha demostrado, como en el caso de autos, carece de relevancia que resulte de la voluntad del Estado miembro al que le sea imputable, de su negligencia o de dificultades técnicas a las que haya tenido que hacer frente (sentencias de 1 de octubre de 1998, Comisión/España, C-71/97, Rec. p. I-5991, apartado 15, y de 4 de marzo de 2010, Comisión/Italia, antes citada, apartado 82).
- 64 En cualquier caso, un Estado miembro que halle dificultades momentáneamente insuperables que le impidan cumplir las obligaciones que resultan del Derecho de la Unión sólo puede invocar una situación de fuerza mayor respecto del período necesario para remediar dichas dificultades (véase, en este sentido, la sentencia de 13 de diciembre de 2001, Comisión/Francia, C-1/00, Rec. p. I-9989, apartado 131).
- 65 Sin embargo, en el presente asunto, las alegaciones formuladas por la República Italiana son demasiado generales e imprecisas para poder constituir un caso de fuerza mayor que justifique la inobservancia de los valores límite aplicables a las concentraciones de PM<sub>10</sub> en las 55 zonas y aglomeraciones italianas a que se refiere la Comisión.
- 66 Por consiguiente, procede estimar el recurso dentro de los límites mencionados en el apartado 56 de la presente sentencia.
- 67 Habida cuenta de las anteriores consideraciones, procede declarar que la República Italiana ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 5, apartado 1, de la Directiva 1999/30, al no haberse asegurado de que, durante los años 2006 y 2007, las concentraciones de PM<sub>10</sub> en el aire ambiente no superaran los valores límite fijados en dicha disposición en las 55 zonas y aglomeraciones italianas contempladas en el escrito de requerimiento de la Comisión de 2 de febrero de 2009.

### **Costas**

- 68 A tenor del artículo 138, apartado 1, del Reglamento de Procedimiento, la parte que haya visto desestimadas sus pretensiones será condenada en costas, si así lo hubiera solicitado la otra parte. Con arreglo al artículo 138, apartado 3, primera frase, del mismo Reglamento, cuando se estimen parcialmente las pretensiones de una y otra parte, cada parte cargará con sus propias costas.
- 69 En el presente litigio, ha de tenerse en cuenta que se ha declarado la inadmisibilidad de la imputación de la Comisión relativa al incumplimiento de las obligaciones resultantes del artículo 5 de la Directiva 1999/30, actualmente artículo 13 de la Directiva 2008/50, en lo que respecta a 2005 y al período posterior a 2007.
- 70 Por consiguiente, procede condenar a la Comisión y a la República Italiana a cargar con sus propias costas.

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

- 1) **Declarar que la República Italiana ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 5, apartado 1, 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, al no haberse asegurado de que, durante los años 2006 y 2007, las concentraciones de PM<sub>10</sub> en el aire ambiente no superaran los valores límite fijados en dicha disposición en las 55 zonas y aglomeraciones italianas contempladas en el escrito de requerimiento de la Comisión Europea de 2 de febrero de 2009.**
- 2) **Desestimar el recurso en todo lo demás.**
- 3) **La Comisión Europea y la República Italiana cargarán cada una con sus propias costas.**

Firmas