



## Recopilación de la Jurisprudencia

SENTENCIA DEL TRIBUNAL GENERAL (Sala Novena ampliada)

de 13 de diciembre de 2018\*

«Medio ambiente — Reglamento (UE) 2016/646 — Emisiones contaminantes procedentes de turismos y vehículos comerciales ligeros (Euro 6) — Fijación, con respecto a las emisiones de óxidos de nitrógeno, de valores no sobrepasables (NTE) en los ensayos en condiciones reales de conducción (RDE) — Recurso de anulación — Potestades de una autoridad municipal en materia de protección del medio ambiente para limitar la circulación de determinados vehículos — Afectación directa — Admisibilidad — Incompetencia de la Comisión — Respeto de las normas jurídicas de rango superior — Modulación en el tiempo de los efectos de una anulación — Responsabilidad extracontractual — Reparación de un perjuicio alegado de imagen y reputación»

En los asuntos acumulados T-339/16, T-352/16 y T-391/16,

**Ville de Paris** (Francia), representada por el Sr. J. Assous, abogado,

parte demandante en el asunto T-339/16,

**Ville de Bruxelles** (Bélgica), representada por los Sres. M. Uyttendaele y S. Kaisergruber, abogados,

parte demandante en el asunto T-352/16,

**Ayuntamiento de Madrid**, representado por el Sr. F. Zunzunegui Pastor, abogado,

parte demandante en el asunto T-391/16,

contra

**Comisión Europea**, representada por las Sras. A.C. Becker y E. Sanfrutos Cano y por el Sr. J.-F. Brakeland, en calidad de agentes,

parte demandada,

que tienen por objeto, por un lado, una serie de recursos basados en el artículo 263 TFUE por los que se solicita la anulación 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), y, por otro lado, un recurso basado en el artículo 268 TFUE por el que se solicita la indemnización del perjuicio que la ville de Paris considera haber sufrido como consecuencia de la adopción de dicho Reglamento,

EL TRIBUNAL GENERAL (Sala Novena ampliada),

integrado por el Sr. S. Gervasoni, Presidente, y los Sres. L. Madise (Ponente) y R. da Silva Passos, la Sra. K. Kowalik-Bańczyk y el Sr. C. Mac Eochaidh, Jueces;

\* Lenguas de procedimiento: español y francés.

Secretario: Sra. M. Marescaux, administradora;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 17 de mayo de 2018;

dicta la siguiente

### Sentencia

- 1 El 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; en lo sucesivo, «Reglamento impugnado»), completa los requisitos aplicables a los ensayos en condiciones reales de conducción (en lo sucesivo, «ensayos de RDE») que se efectúan al objeto de medir las emisiones contaminantes de los turismos y los vehículos comerciales ligeros en el marco de los procedimientos previos a la autorización de comercialización de los vehículos nuevos. Estos ensayos tienen por objeto que el nivel de las emisiones contaminantes en condiciones reales de conducción se refleje de manera más fiable que con los ensayos de laboratorio. Más concretamente, la Comisión fijó en el Reglamento impugnado, con respecto a las emisiones de óxidos de nitrógeno, ciertos valores no sobrepasables (NTE) en los ensayos de RDE, resultantes de los factores de conformidad CFpollutant que se aplican a los límites de las emisiones contaminantes fijados para la norma Euro 6 en 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). Los demandantes, a saber, la ville de Paris (Ayuntamiento de París; en lo sucesivo, «Ayuntamiento de París»), la ville de Bruxelles (Ayuntamiento de Bruselas; en lo sucesivo «Ayuntamiento de Bruselas») y el Ayuntamiento de Madrid, solicitan que se anule el Reglamento impugnado, pues consideran que la Comisión Europea no podía adoptar los valores NTE de las emisiones de óxidos de nitrógeno que estableció, los cuales son superiores a los límites de estas emisiones que se han fijado para la norma Euro 6. La Comisión niega que los recursos de anulación de los demandantes sean admisibles y que puedan estimarse en cuanto al fondo. Además, el Ayuntamiento de París solicita que se indemnice simbólicamente con un euro el perjuicio que estima haber sufrido como consecuencia del Reglamento impugnado, pretensión que la Comisión considera asimismo inadmisibile e infundada.

### Antecedentes de los litigios

- 2 La Directiva 2007/46/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de septiembre de 2007, por la que se crea un marco para la homologación de los vehículos de motor y de los remolques, sistemas, componentes y unidades técnicas independientes destinados a dichos vehículos (Directiva marco) (DO 2007, L 263, p. 1), resultante de la consolidación de diferentes textos, prevé que los requisitos técnicos aplicables a los sistemas, componentes, unidades técnicas independientes y vehículos deben armonizarse y definirse en «actos reglamentarios» que tengan como objetivo principal garantizar un nivel elevado de seguridad vial, de protección de la salud y del medio ambiente, de eficiencia energética y de protección contra usos no autorizados. Sus disposiciones regulan un sistema de homologación comunitaria de tipo para todas las categorías de vehículos. A este respecto, tal como resulta del artículo 3 de esta Directiva, cuando un Estado miembro concede una «homologación de tipo CE» a un tipo de vehículo certifica que este cumple las correspondientes disposiciones administrativas y requisitos técnicos de esta Directiva y de los «actos reglamentarios» enumerados en un anexo de la misma. Tales «actos reglamentarios» pueden ser, en el sentido de la referida Directiva, en particular, otras directivas o reglamentos específicos, cada uno de los cuales hace referencia a un aspecto concreto.

- 3 Tal como resulta del anexo IV de la Directiva en cuestión, la homologación de tipo CE de un vehículo supone su conformidad con las disposiciones de decenas de «actos reglamentarios», relativos, por ejemplo, a la prevención de los riesgos de incendio, a los mecanismos de dirección, al frenado o, por lo que se refiere a los presentes asuntos, a las emisiones contaminantes. El «acto reglamentario» relativo a este último aspecto, en lo que concierne a los turismos y vehículos comerciales ligeros, es el Reglamento n.º 715/2007.
- 4 Según el artículo 4, apartado 3, párrafo segundo, de la Directiva 2007/46, los Estados miembros «no prohibirán, restringirán ni impedirán la matriculación, la venta, la puesta en servicio o la circulación viaria de vehículos [...] por razones relacionadas con aspectos de su fabricación o funcionamiento regulados por la presente Directiva, si satisfacen los requisitos establecidos en ella».
- 5 Los considerandos del Reglamento n.º 715/2007 son útiles para entender su contexto. En efecto, el considerando 2 de este Reglamento, que hace referencia a la Directiva 70/156/CEE del Consejo, de 6 de febrero de 1970, relativa a la aproximación de las legislaciones de los Estados miembros sobre la homologación de vehículos a motor y de sus remolques (DO 1970, L 42, p. 1; EE 13/01, p. 174), sustituida por la Directiva 2007/46, recuerda que este Reglamento es uno de los «actos reglamentarios» aplicables en el marco del procedimiento de homologación previsto por esta última Directiva. Además, según el considerando 4 del referido Reglamento, este contribuye a la aplicación del programa «Aire puro para Europa», lanzado por la Comisión en 2001, cuya «estrategia temática» prevé la necesidad de seguir reduciendo las emisiones del sector del transporte (transporte aéreo, marítimo y terrestre), de los hogares y de los sectores energético, agrícola e industrial para poder alcanzar los objetivos de la Unión en materia de calidad del aire, que a este respecto las normas Euro 5 y Euro 6 para los vehículos son una de las medidas encaminadas a reducir las emisiones de partículas y precursores de ozono como los óxidos de nitrógeno y los hidrocarburos. Por último, en los considerandos 5 y 6 de dicho Reglamento se precisa que deben seguir reduciéndose considerablemente las emisiones de óxidos de nitrógeno de los vehículos diésel de modo que se alcancen valores límite ambiciosos en la fase Euro 6 sin tener que renunciar a las ventajas del motor diésel en cuanto al consumo de carburante y las emisiones de hidrocarburos y de monóxido de carbono, pero que conviene establecer una fase intermedia para la reducción de las emisiones de óxidos de nitrógeno (fase Euro 5) a fin de permitir a los fabricantes de automóviles planificar con seguridad a largo plazo.
- 6 El artículo 10 del Reglamento n.º 715/2007, titulado «Homologación de tipo», prevé en concreto, respecto a los turismos y vehículos de transporte de personas, que los límites de la norma Euro 5 son aplicables a partir del 1 de septiembre de 2009 para la homologación de tipo, que a partir del 1 de enero de 2011 los vehículos nuevos que no cumplan esta norma ya no podrán registrarse, venderse o ponerse en servicio, que los límites de la norma Euro 6 son aplicables a partir del 1 de septiembre de 2014 para la homologación de tipo y que a partir del 1 de septiembre de 2015 los vehículos nuevos que no cumplan esta norma ya no podrán registrarse, venderse o ponerse en servicio. Los cuadros 1 y 2 del anexo I del Reglamento n.º 715/2007 fijan, por ejemplo, el límite de las emisiones de óxidos de nitrógeno con respecto a un vehículo diésel particular o de transporte de personas en 180 mg/km conforme a la norma Euro 5 y en 80 mg/km conforme a la norma Euro 6.
- 7 En el artículo 4 del Reglamento n.º 715/2007, titulado «Obligaciones de los fabricantes», el apartado 1 impone a los fabricantes de automóviles la obligación de homologar todos sus vehículos nuevos destinados a ser registrados, vendidos o puestos en servicio en la Unión conforme a este Reglamento y a sus medidas de aplicación, en particular cumpliendo los límites de emisiones establecidos en el anexo I de dicho Reglamento. El apartado 2, párrafo segundo, del mismo artículo precisa que los fabricantes de automóviles deben garantizar una limitación eficaz de las emisiones del tubo de escape y de las emisiones evaporantes a lo largo de la vida del vehículo y en condiciones normales de utilización. A este respecto, se indica que las medidas relativas a la conformidad en circulación se comprobarán transcurrido un período máximo de cinco años o equivalente a 100 000 km. El párrafo tercero del mismo apartado indica que «la conformidad en circulación se verificará en particular para

las emisiones de gases del tubo de escape con arreglo a [los] límites de emisiones incluid[os] en [dicho anexo]» y que «la Comisión revisará los procedimientos de ensayo con el fin de mejorar el control de las emisiones de evaporación y las emisiones en baja temperatura ambiente». El apartado 4 del mismo artículo preceptúa en particular que los procedimientos y requisitos específicos para la puesta en práctica de las citadas disposiciones se establecerán de conformidad con el procedimiento contemplado en el artículo 15, apartado 2, del mismo Reglamento, el cual corresponde en la actualidad al procedimiento de comitología de «examen» descrito en el artículo 5 del Reglamento (UE) n.º 182/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de febrero de 2011, por el que se establecen las normas y los principios generales relativos a las modalidades de control por parte de los Estados miembros del ejercicio de las competencias de ejecución por la Comisión (DO 2011, L 55, p. 13), en virtud del artículo 13 de este último Reglamento.

- 8 En el artículo 5 del Reglamento n.º 715/2007, titulado «Requisitos y ensayos», el apartado 1 comienza con la siguiente disposición: «el fabricante equipará los vehículos de manera que [...], funcionando normalmente, cumpla[n] lo dispuesto en el presente Reglamento y sus medidas de aplicación». El apartado 2 prevé que, salvo en situaciones específicas, estará prohibido el uso de dispositivos de desactivación que reduzcan la eficacia de los sistemas de control de las emisiones. Por último, el apartado 3 indica:

«Los procedimientos, ensayos y requisitos específicos para la homologación de tipo establecidos en el presente apartado, así como los requisitos para la aplicación del apartado 2, que están destinados a modificar elementos no esenciales del presente Reglamento completándolo, se establecerán de conformidad con el procedimiento [...] contemplado en el artículo 15, apartado 3. Incluirán los requisitos relativos a:

- a) las emisiones del tubo de escape, incluyendo los ciclos de ensayo, las emisiones en baja temperatura ambiente, las emisiones al ralentí, la opacidad de los humos y el funcionamiento y la regeneración correctos de los sistemas de postratamiento;

[...]

- c) los sistemas [de diagnóstico a bordo] y el comportamiento de los dispositivos de control de la contaminación en los vehículos en circulación;

- d) la durabilidad de los dispositivos de control de la contaminación, los dispositivos de control de la contaminación de recambio, la conformidad en circulación, la conformidad de la producción y la inspección técnica de vehículos;

[...]»

- 9 El procedimiento mencionado, que contempla el artículo 15, apartado 3, del Reglamento n.º 715/2007, corresponde al procedimiento de comitología de «reglamentación con control» previsto en el artículo 5 *bis* de la Decisión 1999/468/CE del Consejo, de 28 de junio de 1999, por la que se establecen los procedimientos para el ejercicio de las competencias de ejecución atribuidas a la Comisión (DO 1999, L 184, p. 23), cuyos efectos se han mantenido para los actos que hacen referencia al mismo, en aplicación del artículo 12 del Reglamento n.º 182/2011.

- 10 Por su parte, el artículo 14, apartado 3, del Reglamento n.º 715/2007 dispone lo siguiente:

«La Comisión examinará de forma continuada los procedimientos, ensayos y requisitos contemplados en el artículo 5, apartado 3, así como los ciclos de ensayo utilizados para medir las emisiones. Si el examen resultase que estos han dejado de ser apropiados o no reflejan ya las emisiones en el mundo real, se adaptarán de forma que reflejen adecuadamente las emisiones generadas por la conducción en

carretera en condiciones reales. Las medidas necesarias, destinadas a modificar elementos no esenciales de este Reglamento completándolo, se establecerán de conformidad con el procedimiento de reglamentación con control contemplado en el artículo 15, apartado 3.»

- 11 El Reglamento (CE) n.º 692/2008 de la Comisión, de 18 de julio de 2008, por el que se aplica y modifica el Reglamento n.º 715/2007 (DO 2008, L 199, p. 1), fue adoptado, en particular, a efectos de la aplicación de los artículos 4 y 5 de este último. El considerando 2 del Reglamento n.º 692/2008 recuerda que se imponen a los nuevos vehículos ligeros nuevos límites de emisiones y que estos requisitos técnicos tendrán efecto en dos etapas: Euro 5 a partir del 1 de septiembre de 2009 y Euro 6 a partir del 1 de septiembre de 2014. Se añade en dicho considerando que el objetivo del Reglamento es, por tanto, establecer los requisitos necesarios para la homologación de los vehículos que cumplan las normas Euro 5 y Euro 6. El considerando 9 del mismo Reglamento expone que las medidas previstas se ajustan al dictamen del Comité Técnico sobre Vehículos de Motor mencionado en el artículo 40 de la Directiva 2007/46.
- 12 El artículo 3, apartado 1, del Reglamento n.º 692/2008 prevé que se obtendrá una homologación CE con respecto, en particular, a las emisiones contaminantes si el fabricante demuestra que los vehículos en cuestión son conformes con los procedimientos de ensayo que figuran en los anexos III a VIII, X a XII, XIV, XVI y XX. El artículo 3, apartado 2, del mismo Reglamento precisa esencialmente que, según sus características, los vehículos se someterán a diferentes tipos de ensayos enumerados en la figura I.2.4 del anexo I, a su vez descritos en distintos anexos. Por ejemplo, el ensayo del tipo 1 se incluye en el anexo III, titulado «Verificación del promedio de emisiones de escape en condiciones ambientales», y el ensayo del tipo 4 se incluye en el anexo VI, titulado «Determinación de las emisiones de evaporación». El artículo 3, apartado 5, de este Reglamento recuerda que «el fabricante adoptará medidas técnicas que garanticen que, de conformidad con lo dispuesto en el presente Reglamento, las emisiones de escape y las de evaporación se limitan efectivamente a lo largo de la vida normal del vehículo y en condiciones normales de utilización».
- 13 A raíz de distintos estudios, y de acontecimientos mediáticos, que demostraban que los ensayos del tipo 1 que se realizaban no reflejaban el verdadero nivel de las emisiones contaminantes en condiciones reales de conducción en carretera, la Comisión modificó, completándolo, el Reglamento n.º 692/2008, con arreglo al artículo 5, apartado 3, del Reglamento n.º 715/2007, es decir, conforme al procedimiento de comitología de «reglamentación con control» contemplado en el artículo 5 *bis* de la Decisión 1999/468, al que se ha hecho referencia en el anterior apartado 9. A tal efecto, la Comisión adoptó el Reglamento impugnado. Los considerandos 3 a 10 de este señalan en particular:

«(3) La Comisión ha realizado un análisis detallado de los procedimientos, los ensayos y los requisitos de homologación de tipo establecidos en el Reglamento [...] n.º 692/2008 basándose en sus propias investigaciones y en información externa y ha llegado a la conclusión de que las emisiones generadas por la conducción real en carretera de los vehículos Euro 5/6 superan sustancialmente las emisiones medidas en el Nuevo Ciclo de Conducción Europeo (NEDC, New European Driving Cycle) reglamentario [aplicado en los ensayos del tipo 1], en particular por lo que respecta a las emisiones de [óxidos de nitrógeno] de los vehículos diésel.

[...]

(5) Los “dispositivos de desactivación”, según se definen en el artículo 3, punto 10, del Reglamento [...] n.º 715/2007, que reducen el nivel de control de las emisiones están prohibidos. Acontecimientos recientes han puesto de relieve la necesidad de reforzar la garantía de cumplimiento a este respecto.

[...]

[...]

(7) En enero de 2011, la Comisión estableció un grupo de trabajo con participación de todas las partes interesadas para desarrollar un procedimiento de ensayo de emisiones en condiciones reales de conducción (RDE, real driving emissions) que refleje mejor las emisiones medidas en la carretera. A tal fin, y después de exhaustivos debates técnicos, se ha seguido la opción sugerida en el Reglamento [...] n.º 715/2007, a saber, el uso de sistemas portátiles de medición de emisiones (PEMS, portable emissions measurement systems) y de [NTE].

[...]

(9) Los procedimientos de ensayo de RDE fueron introducidos por el [Reglamento (UE) 2016/427 de la Comisión, de 10 de marzo de 2016, por el que se modifica el Reglamento [...] n.º 692/2008 en lo que concierne a las emisiones procedentes de turismos y vehículos comerciales ligeros (Euro 6) (DO 2016, L 82, p. 1)]. Ahora es preciso establecer los requisitos cuantitativos de RDE para limitar las emisiones del tubo de escape en todas las condiciones normales de utilización con arreglo a los límites de emisiones establecidos en el Reglamento [...] n.º 715/2007. A tal fin, deben tomarse en consideración las incertidumbres estadísticas y técnicas de los procedimientos de medición.

(10) Para que los fabricantes puedan adaptarse gradualmente a las normas sobre RDE, los requisitos cuantitativos definitivos de RDE deben introducirse en dos fases sucesivas. En la primera fase, que ha de empezar a aplicarse transcurridos cuatro años desde las fechas de aplicación obligatoria de las normas Euro 6, debe utilizarse un factor de conformidad de 2,1. La segunda fase debe seguir un año y cuatro meses después de la primera y en ella debe exigirse el pleno cumplimiento del valor límite de emisiones de [óxidos de nitrógeno] de 80 mg/km establecido en el Reglamento [...] n.º 715/2007, más un margen que tenga en cuenta las incertidumbres adicionales de la medición relacionadas con el uso de PEMS.»

14 Tal como se desprende de los considerandos 3 a 10 del Reglamento impugnado, la introducción de un procedimiento de ensayo para verificar las emisiones de los vehículos en condiciones reales de conducción se efectuó anteriormente con el Reglamento 2016/427. A tal efecto, el Reglamento n.º 692/2008 fue completado con un anexo III A, titulado «Verificación de las emisiones en condiciones reales de conducción», que describe el proceso de un ensayo adicional, denominado del tipo 1 A o de RDE, cuya finalidad es medir las emisiones del tubo de escape en condiciones reales de conducción mediante un sistema PEMS. El Reglamento 2016/427 traduce, en el punto 2.1. de este anexo, el principio según el cual se considera que el resultado de un ensayo de RDE es conforme con las disposiciones del Reglamento n.º 715/2007 si las emisiones observadas en dicho ensayo no superan los límites NTE a lo largo de la vida normal del vehículo, calculados de la siguiente manera: « $NTE_{pollutant} = [CF]_{pollutant} \times EURO-6$  donde Euro-6 es el límite de emisiones [pertinente habida cuenta de la naturaleza del vehículo, que fija el Reglamento n.º 715/2007 (en el cuadro 2 del anexo I de dicho Reglamento, como se ha expuesto en el anterior apartado 6)] y  $[CF]_{pollutant}$  es el factor de conformidad [previsto] para el contaminante respectivo». Las disposiciones del Reglamento 2016/427 preceptuaban que en tanto no se determinaran los valores de los factores de conformidad se practicarían los ensayos de RDE para las nuevas homologaciones de tipo, pero únicamente con fines de seguimiento (artículo 3, apartado 10, del Reglamento n.º 692/2008, en su versión resultante del Reglamento 2016/427).

15 En este contexto y por lo que se refiere a sus aspectos relacionados con las imputaciones que formulan los demandantes, la adopción del Reglamento impugnado consistió esencialmente, por un lado, en fijar un plazo al período durante el cual solo debían utilizarse los ensayos de RDE con fines de seguimiento, determinando las fechas de aplicación de los valores NTE en el marco de estos ensayos a efectos de conceder o denegar la homologación de tipo, y posteriormente la matriculación, la venta o la puesta en servicio de vehículos nuevos (por ejemplo, a partir del 1 de septiembre de 2017, solo puede concederse la homologación de tipo de los turismos y vehículos de transporte de personas si el ensayo de RDE es concluyente, y a partir del 1 de septiembre de 2019 los vehículos nuevos de estas categorías ya no podrán matricularse, venderse o ponerse en servicio si su tipo no ha superado dicho ensayo) y,

por otro lado, en determinar el factor de conformidad CFpollutant con respecto a los óxidos de nitrógeno (no con respecto a los demás contaminantes en esta fase). A este respecto, su valor se fija en 2,1 como opción para los fabricantes en un período transitorio de dos años y cuatro meses a partir de la fecha en la que la conformidad con estos ensayos es necesaria para la homologación de tipo y en un período transitorio de un año y cuatro meses a partir de la fecha en la que la conformidad con dichos ensayos es necesaria para la matriculación, la venta o la puesta en servicio de los vehículos nuevos. El valor normal del factor de conformidad CFpollutant para los óxidos de nitrógeno, denominado «definitivo», se fija en 1,5.

- 16 Así, por ejemplo, respecto a un turismo diésel o un vehículo de transporte de personas diésel, el valor NTE de las emisiones de óxidos de nitrógeno en los ensayos de RDE para poder obtener una homologación de tipo es de 168 mg/km del 1 de septiembre de 2017 al 31 de diciembre de 2019, posteriormente de 120 mg/km a partir del 1 de enero de 2020, para un límite de emisiones fijado en 80 mg/km en la norma Euro 6, tal como resulta de la lectura conjunta del artículo 3, apartado 10, párrafo tercero, y de los puntos 2.1, 2.1.1 y 2.1.2 del anexo III A del Reglamento n.º 692/2008, en su versión modificada por el Reglamento impugnado. Lo que los demandantes censuran son las disposiciones del Reglamento impugnado que fijan, con respecto a las emisiones de óxidos de nitrógeno, los valores de los factores de conformidad CFpollutant y los valores NTE resultantes de estos.
- 17 Debe tenerse en cuenta asimismo, en el marco jurídico sectorial, pero a un nivel más general, 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). Tal como indica su artículo 1, punto 5, esta Directiva tiene por objeto, en particular, mantener la calidad del aire ambiente, cuando sea buena, y mejorarla en los demás casos. En ella se definen valores límite, valores objetivo, niveles críticos, umbrales de alerta, umbrales de información o umbrales de evaluación y otros datos respecto a los diferentes contaminantes que pueden afectar al aire ambiente, en concreto respecto al dióxido de nitrógeno. En dicha Directiva se prevé que los Estados miembros dividirán en zonas sus respectivos territorios a efectos de la evaluación y de la gestión de la calidad del aire, pudiendo una aglomeración constituir una zona.
- 18 Entre otras disposiciones relativas a la gestión de la calidad del aire, el artículo 13 de la Directiva 2008/50 prevé que los Estados miembros se asegurarán de que, en todas sus zonas y aglomeraciones, no se superen los valores límite de diferentes contaminantes, en particular en lo que respecta al dióxido de nitrógeno. A tenor de su artículo 23, «cuando, en determinadas zonas o aglomeraciones, los niveles de contaminantes en el aire ambiente superen cualquier valor límite o valor objetivo [...], 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 [...]». El mismo artículo precisa que esos planes pueden contener a su vez planes de acción a corto plazo. A este respecto, el artículo 24, apartado 2, de la referida Directiva dispone lo siguiente:

«Los planes de acción a corto plazo [...] podrán, en determinados casos, establecer medidas eficaces para controlar y, si es necesario, suspender actividades que contribuyan a aumentar el riesgo de superación de los valores límite o los valores objetivo o umbrales de alerta respectivos. Esos planes de acción podrán incluir medidas relativas al tráfico de vehículos de motor [...]»

### **Procedimiento y pretensiones de las partes**

- 19 El Ayuntamiento de París, el Ayuntamiento de Bruselas y el Ayuntamiento de Madrid interpusieron respectivamente sus recursos el 26 de junio (asunto T-339/16), el 29 de junio (asunto T-352/16) y el 19 de julio de 2016 (asunto T-391/16).

- 20 Mediante escritos separados, presentados el 28 de septiembre, el 23 de septiembre y el 5 de octubre de 2016, la Comisión propuso, con arreglo al artículo 130, apartado 1, del Reglamento de Procedimiento del Tribunal, sendas excepciones de inadmisibilidad contra los recursos, solicitando al Tribunal que resolviera sin entrar en el fondo.
- 21 Los Ayuntamientos de París, de Bruselas y de Madrid presentaron sus observaciones acerca de las excepciones de inadmisibilidad propuestas por la Comisión el 15 de noviembre, el 16 de noviembre y el 15 de noviembre de 2016, respectivamente.
- 22 Mediante sendos autos de 20 de marzo de 2017, el Tribunal unió al examen del fondo las excepciones de inadmisibilidad propuestas por la Comisión.
- 23 La Comisión presentó los escritos de contestación el 2 de mayo de 2017.
- 24 El 16 de mayo de 2017, el Tribunal invitó a las partes a tomar posición, en las réplicas y dúplicas, sobre el impacto que podían tener las disposiciones del artículo 4, apartado 3, párrafo segundo, de la Directiva 2007/46 en la admisibilidad de los recursos de anulación.
- 25 Los Ayuntamientos de París, de Bruselas y de Madrid presentaron sus réplicas, con la toma de posición solicitada por el Tribunal, el 28 de junio de 2017.
- 26 La Comisión presentó las dúplicas, con la toma de posición solicitada por el Tribunal, el 15 de septiembre de 2017.
- 27 Mediante decisión de 6 de marzo de 2018, la sesión plenaria del Tribunal remitió los asuntos a la Sala Novena ampliada.
- 28 Mediante decisión del Presidente de la Sala Novena ampliada del Tribunal de 10 de abril de 2018, se ordenó la acumulación de los asuntos T-339/16, T-352/16 y T-391/16 a efectos de la fase oral del procedimiento y de la resolución que pusiese fin al proceso.
- 29 En la vista celebrada el 17 de mayo de 2018 se oyeron los informes orales de los Ayuntamientos de París y de Bruselas y de la Comisión, así como sus respuestas a las preguntas escritas y orales formuladas por el Tribunal. El Ayuntamiento de Madrid no participó en dicha vista.
- 30 El Ayuntamiento de París solicita:
- Que se desestime la excepción de inadmisibilidad propuesta por la Comisión, que el Tribunal declare la admisibilidad de su recurso de anulación y de su recurso de indemnización y que ordene a la Comisión pronunciarse sobre el fondo.
  - Que se anule el Reglamento impugnado.
  - Que se condene a la Comisión al pago de un euro simbólico como reparación del perjuicio que se le ha causado por la adopción de este Reglamento.
  - Que se condene a la Comisión a cargar con la totalidad de las costas.
- 31 El Ayuntamiento de Bruselas solicita:
- Que el Tribunal declare su recurso admisible y fundado.
  - Que se anule el Reglamento impugnado.



– Que se condene en costas a la Comisión.

32 El Ayuntamiento de Madrid solicita al Tribunal:

- Que desestime la excepción de inadmisibilidad presentada por la Comisión.
- Que admita el recurso y continúe el procedimiento hasta el examen del fondo del asunto y estime los motivos de anulación planteados en la demanda.
- Que declare nulo y sin valor ni efecto alguno el Reglamento impugnado en lo que concierne a las emisiones procedentes de turismos y vehículos comerciales ligeros (Euro 6).
- Que condene en costas a la Comisión.

33 La Comisión solicita:

- Que se declare la inadmisibilidad de los recursos en su totalidad, sin necesidad de iniciar el debate en cuanto al fondo.
- Que, con carácter alternativo, por lo que se refiere a los recursos de los Ayuntamientos de París y de Bruselas, se desestimen los recursos de anulación y el recurso de indemnización del Ayuntamiento de París por ser infundados.
- Que, con carácter subsidiario, en lo que respecta al recurso del Ayuntamiento de Madrid, se desestime por ser infundado.
- Que se condene a las partes demandantes a cargar con las costas del procedimiento.

## **Fundamentos de Derecho**

### ***Sobre los recursos de anulación***

#### *Sobre la admisibilidad de los recursos de anulación*

34 A tenor del artículo 263 TFUE, párrafo cuarto, «toda persona física o jurídica podrá interponer recurso [...] contra los actos de los que sea destinataria o que la afecten directa e individualmente y contra los actos reglamentarios que la afecten directamente y que no incluyan medidas de ejecución».

35 En el caso de autos, las partes coinciden en que la admisibilidad de los recursos de anulación debe apreciarse a la luz del tercero de los supuestos contemplados en el artículo 263 TFUE, párrafo cuarto, a saber, el referido a los recursos contra los actos reglamentarios que afecten directamente al demandante y no incluyan medidas de ejecución. Las partes también convienen en que el Reglamento impugnado es un acto reglamentario que no incluye medidas de ejecución, ambos aspectos en el sentido de esta disposición. El desacuerdo entre las partes versa únicamente sobre si el Reglamento impugnado afecta directamente a los demandantes: mientras que la Comisión niega que exista afectación directa, los demandantes sostienen lo contrario, pues consideran que este Reglamento limita sus potestades en materia de regulación de la circulación de vehículos en el marco de las medidas de lucha contra la contaminación del aire.

- 36 Ahora bien, habida cuenta de que la admisibilidad de los recursos es una cuestión de orden público indisponible para las partes, en el presente caso es necesario, no obstante, resolver expresamente primero si el Reglamento impugnado es efectivamente un acto reglamentario que no incluye medidas de ejecución, en el sentido del artículo 263 TFUE, párrafo cuarto (véase, en este sentido, la sentencia de 23 de abril de 1986, *Les Verts/Parlamento*, 294/83, EU:C:1986:166, apartado 19).
- 37 Se ha declarado que están comprendidos en la definición de este tipo de acto reglamentario los actos de alcance general que no sean actos legislativos, es decir, los que no se hayan adoptado conforme al procedimiento legislativo ordinario descrito en el artículo 294 TFUE o con arreglo a un procedimiento legislativo especial, como se define en el artículo 289 TFUE, apartado 2, en el que intervenga el Parlamento Europeo con la participación del Consejo de la Unión Europea o viceversa (véase, en este sentido, la sentencia de 3 de octubre de 2013, *Inuit Tapiriit Kanatami y otros/Parlamento y Consejo*, C-583/11 P, EU:C:2013:625, apartados 51 a 61).
- 38 El Reglamento impugnado fue adoptado por la Comisión sobre la base del artículo 5, apartado 3, del Reglamento n.º 715/2007, esto es, conforme al procedimiento de comitología de «reglamentación con control» previsto en el artículo 5 *bis* de la Decisión 1999/468, tal como se ha indicado en el anterior apartado 9. Por lo tanto, no es un acto legislativo. Además, como reglamento, tiene alcance general de conformidad con lo dispuesto en el artículo 288 TFUE. Se aplica a situaciones determinadas objetivamente y produce efectos jurídicos en relación con categorías de personas contempladas de forma general y abstracta (véase, en este sentido, la sentencia de 2 de febrero de 1988, *Kwekerij van der Kooy y otros/Comisión*, 67/85, 68/85 y 70/85, EU:C:1988:38, apartado 15). Por lo tanto se trata, en efecto, de un acto reglamentario en el sentido del artículo 263 TFUE, párrafo cuarto.
- 39 En cuanto a la existencia o inexistencia de medidas de ejecución del Reglamento impugnado, ha de recordarse que, para verificar si el acto impugnado incluye o no medidas de este tipo a efectos de apreciar la admisibilidad de un recurso de anulación interpuesto contra dicho acto con arreglo al artículo 263 TFUE, párrafo cuarto, tercera parte, es preciso considerar la posición de la persona que ha interpuesto el recurso y el objeto de este (véase, en este sentido, la sentencia de 19 de diciembre de 2013, *Telefónica/Comisión*, C-274/12 P, EU:C:2013:852, apartados 30 y 31).
- 40 Pues bien, consta que el Reglamento impugnado no necesita de ninguna medida de ejecución en relación con los demandantes para que se integre en el ordenamiento jurídico que les es aplicable, aun cuando implique en relación con otras personas múltiples decisiones de aplicación que dan lugar, por ejemplo, a homologaciones o matriculaciones de vehículos o a denegaciones de las mismas, basadas en el Reglamento impugnado. Estas meras decisiones de aplicación no deben confundirse con las medidas de ejecución a las que hace referencia el artículo 263 TFUE, párrafo cuarto, tercera parte. En efecto, si todas las decisiones de aplicación, en particular las «sancionadoras» o «negativas», que tienen por objeto penalizar el incumplimiento de un acto reglamentario, debieran tener también la consideración de medidas de ejecución, la inclusión en el Tratado FUE del tercer supuesto del artículo 263, párrafo cuarto, quedaría a menudo privada de alcance, cuando precisamente da respuesta al deseo de evitar que los justiciables se vean obligados a provocar la adopción de medidas «sancionadoras» o «negativas» en su contra para obtener el control de legalidad de ese acto reglamentario en vía prejudicial, como se subraya, en particular, en la sentencia de 19 de diciembre de 2013, *Telefónica/Comisión* (C-274/12 P, EU:C:2013:852), apartado 27.
- 41 En lo que respecta, por último, a la cuestión de si el Reglamento impugnado afecta directamente a los demandantes, de reiterada jurisprudencia se desprende que, si el acto impugnado produce efectos directos en la situación jurídica del demandante y no deja ninguna facultad de apreciación a los destinatarios que están encargados de su aplicación, por tener esta un carácter meramente automático y derivarse únicamente del Derecho de la Unión, sin aplicación de ninguna otra norma intermedia, dicho acto afecta directamente al demandante, en el sentido del artículo 263 TFUE, párrafo cuarto (sentencias de 5 de mayo de 1998, *Dreyfus/Comisión*, C-386/96 P, EU:C:1998:193, apartado 43, y de 17 de septiembre de 2009, *Comisión/Koninklijke FrieslandCampina*, C-519/07 P, EU:C:2009:556,

apartado 48; véase también, en este sentido, la sentencia de 13 de mayo de 1971, *International Fruit Company y otros/Comisión*, 41/70 a 44/70, EU:C:1971:53, apartados 23 a 29). Esta apreciación no ha cambiado con la entrada en vigor del Tratado de Lisboa el 1 de diciembre de 2009, que ha introducido el tercer supuesto, el cual establece la legitimación de las personas físicas o jurídicas contempladas en el artículo 263 TFUE, párrafo cuarto [véanse, en este sentido, las sentencias de 25 de octubre de 2011, *Microban International y Microban (Europe)/Comisión*, T-262/10, EU:T:2011:623, apartado 32, y de 7 de julio de 2015, *Federcoopesca y otros/Comisión*, T-312/14, EU:T:2015:472, apartado 32].

- 42 En el caso de autos, la Comisión sostiene, en particular, que el Reglamento impugnado no afecta en modo alguno a las competencias de los demandantes para regular la circulación de vehículos con la finalidad de reducir la contaminación del aire y que, por tanto, no produce ningún efecto en su situación jurídica, en contra de lo que aducen los demandantes. La Comisión alega a este respecto que los límites de las emisiones de óxidos de nitrógeno resultantes de las normas Euro a las que puedan remitirse los demandantes en normativas nacionales que regulan las formas de restricción de la circulación de los vehículos en función de sus emisiones contaminantes no se ven en modo alguno modificados por este Reglamento, en particular los resultantes de la norma Euro 6, que actualmente se aplica a los vehículos nuevos. La existencia de estas normativas nacionales y la falta de modificación de los límites resultantes de la referida norma acreditan por partida doble que este Reglamento no afecta directamente a los demandantes. La Comisión observa a este respecto que el Ayuntamiento de Bruselas admite que dicho Reglamento no le impide establecer «días sin coches». Las disposiciones del mismo Reglamento únicamente imponen a los fabricantes de automóviles obligaciones relativas a las emisiones contaminantes del tubo de escape en los ensayos de RDE. La Comisión concluye que, puesto que los demandantes tampoco participan en los procedimientos de estos ensayos, ni de manera más general en los procedimientos de homologación de vehículos, el Reglamento en cuestión no afecta en modo alguno a su situación jurídica.
- 43 Por lo que se refiere al eventual impacto a este respecto del artículo 4, apartado 3, párrafo segundo, de la Directiva 2007/46 —disposición que establece que «[los Estados miembros] no prohibirán, restringirán ni impedirán la matriculación, la venta, la puesta en servicio o la circulación viaria de vehículos, componentes o unidades técnicas independientes por razones relacionadas con aspectos de su fabricación o funcionamiento regulados por la presente Directiva, si satisfacen los requisitos establecidos en ella», y sobre la que el Tribunal solicitó a las partes que se pronunciaran—, la Comisión alega lo que se indica a continuación.
- 44 Comenzando con un análisis teleológico, la Comisión subraya que la Directiva 2007/46, al igual que toda la legislación europea sobre la homologación de vehículos de motor, actual o anterior, se fundamenta en la base jurídica del artículo 114 TFUE o de los artículos equivalentes de los Tratados que han precedido al Tratado FUE. Este artículo se refiere a las «medidas relativas a la aproximación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros que tengan por objeto el establecimiento y el funcionamiento del mercado interior». La Comisión alega que tal base jurídica no permite interferir en la política de transportes o en la de medio ambiente y que la finalidad de la Directiva 2007/46 y de las que la han precedido es esencialmente facilitar la introducción en el mercado, en cada Estado miembro, de los vehículos procedentes de los demás Estados miembros, evitando una fragmentación del mercado interior debida a las disparidades en las exigencias y controles que condicionan la comercialización de vehículos, que habrían persistido si no existieran estos instrumentos de armonización. Pero el alcance de estos últimos no excede de este marco. En particular, su objetivo no es en modo alguno limitar las facultades de policía de las autoridades de los Estados miembros en materia de circulación de vehículos una vez que estos están en manos de sus conductores.
- 45 La Comisión se refiere a este respecto a diferentes considerandos de las Directivas 70/156 y 2007/46, así como a su propuesta de Directiva para sustituir a esta última. Subraya también que tales instrumentos de armonización se refieren únicamente a la homologación de los nuevos tipos de

vehículos y a la entrada en servicio de los vehículos nuevos, pero no a la circulación de los que ya están en servicio. Según la Comisión, si se considerara que la Directiva 2007/46 y sus «actos reglamentarios» derivados limitan las potestades de las autoridades de los Estados miembros para regular la circulación, estas ya no tendrían ninguna potestad en la materia puesto que la armonización en cuestión es total, lo que demuestra, por reducción al absurdo, el carácter erróneo de semejante interpretación. Por otro lado, incluso si la Unión adoptara medidas de alcance general en materia de circulación viaria, sobre la base de los artículos 91 TFUE o 192 TFUE, para mejorar la seguridad del transporte o garantizar la calidad del medio ambiente y la protección de la salud de las personas, por ejemplo una limitación de velocidad urbana uniforme para los camiones, tales medidas podrían ser incompatibles con el principio de subsidiariedad.

- 46 A continuación, apoyándose en un análisis que califica de contextual, la Comisión sostiene que la expresión «circulación viaria» que figura en el artículo 4, apartado 3, párrafo segundo, de la Directiva 2007/46 no tiene un alcance autónomo, sino que debe entenderse incluida en la «categoría “matriculación, venta y puesta en servicio”» mencionada en dicha disposición.
- 47 La Comisión señala que, en el Reglamento (UE) n.º 167/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de febrero de 2013, relativo a la homologación de los vehículos agrícolas o forestales, y a la vigilancia del mercado de dichos vehículos (DO 2013, L 60, p. 1), que también tiene como base el artículo 114 TFUE, la disposición correspondiente indica que «los Estados miembros no prohibirán, restringirán ni impedirán la introducción en el mercado, la matriculación o la puesta en servicio de vehículos [...] por razones relacionadas con aspectos de su fabricación o funcionamiento regulados por el presente Reglamento, si cumplen sus requisitos», sin mencionar eventuales prohibiciones, restricciones o trabas relativas a la circulación viaria. Subraya a este respecto que el considerando 7 del mismo Reglamento indica que «el presente Reglamento debe entenderse sin perjuicio de las medidas adoptadas a escala nacional o de la Unión relativas a la utilización de vehículos agrícolas y forestales en las carreteras, tales como los requisitos específicos del permiso de conducción, las limitaciones de la velocidad máxima o las medidas que regulan el acceso a determinadas carreteras». La Comisión realiza apreciaciones del mismo orden en relación con el Reglamento (UE) n.º 168/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de enero de 2013, relativo a la homologación de los vehículos de dos o tres ruedas y los cuatriciclos, y a la vigilancia del mercado de dichos vehículos (DO 2013, L 60, p. 52), así como en relación con el Reglamento (UE) 2016/1628 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de septiembre de 2016, sobre los requisitos relativos a los límites de emisiones de gases y partículas contaminantes y a la homologación de tipo para los motores de combustión interna que se instalen en las máquinas móviles no de carretera, por el que se modifican los Reglamentos (UE) n.º 1024/2012 y (UE) n.º 167/2013, y por el que se modifica la Directiva 97/68/CE (DO 2016, L 252, p. 53).
- 48 Según la Comisión, la génesis legislativa de la Directiva 2007/46 confirma la falta de alcance autónomo de la expresión «circulación viaria» que figura en su artículo 4, apartado 3, párrafo segundo. La versión de esta disposición en la propuesta inicial de la Comisión era la siguiente: «los Estados miembros únicamente matricularán o permitirán la venta o puesta en servicio de aquellos vehículos [...] que satisfagan los requisitos de la presente Directiva». Afirma que, en el curso del debate legislativo del texto, esta disposición evolucionó, por los siguientes motivos, expuestos en una propuesta modificada de la Comisión: «en el apartado 3 del artículo 4 se ha introducido una cláusula de libre circulación con el fin de garantizar que la imposición a los vehículos de requisitos nacionales relativos a su construcción y funcionamiento una vez vendidos, matriculados y/o puestos en servicio no interfiera con las disposiciones relativas a la homologación de vehículos de motor contempladas en la presente Directiva y en los actos normativos particulares». Por consiguiente, la adición de la expresión «circulación viaria» no tuvo por objeto, en opinión de la Comisión, ampliar el ámbito de aplicación de la legislación en curso de elaboración, sino evitar que los Estados miembros eludan la prohibición de oponerse a la introducción en el mercado, a la matriculación o a la puesta en servicio de vehículos nuevos conformes con las disposiciones de esta legislación. El mismo tipo de disposición «antielusión» ya figuraba en la Directiva 70/156, que se refería al «uso» en lugar de a la «circulación viaria». La

Comisión indica que, al igual que las disposiciones alemana y neerlandesa comparables, el artículo 9 del décret du Premier ministre français n° 2009-497, du 30 avril 2009, relatif aux réceptions et homologations des véhicules et modifiant le code de la route [Decreto del Primer Ministro francés n.º 2009-497, de 30 de abril de 2009, relativo a la homologación de vehículos y por el que se modifica el Código de la Circulación (JORF de 3 de mayo de 2009, p. 7472)], que procede a la transposición de la Directiva 2007/46, no se refiere a la «circulación viaria» de vehículos, sino a su «puesta en circulación», expresión que a su juicio guarda relación con el acceso al mercado.

- 49 La Comisión añade que la Directiva 2008/50, relativa a la calidad del aire ambiente, cuyos elementos esenciales se han recordado en el anterior apartado 17, deja entera libertad a los Estados miembros para adoptar medidas a fin de combatir la contaminación del aire. En particular, los planes de acción a corto plazo que prevé esta Directiva podrían contener medidas concernientes a la circulación de vehículos de motor, lo que demuestra que la Directiva 2007/46 y sus «actos reglamentarios» derivados no limitan en modo alguno la acción de las autoridades de los Estados miembros en la materia.
- 50 Es preciso recordar, antes de nada, que de reiterada jurisprudencia se desprende que la circunstancia de que un acto de la Unión impida a una persona jurídica pública ejercer como considere oportuno sus competencias propias produce directamente efectos en su posición jurídica y, por lo tanto, ese acto la afecta directamente. Así se ha resuelto, por ejemplo, en asuntos relativos a la concesión de ayudas públicas por parte de entidades infraestatales (véanse, en este sentido, las sentencias de 8 de marzo de 1988, Exécutif régional wallon y Glaverbel/Comisión, 62/87 y 72/87, EU:C:1988:132, apartados 6 y 8; de 30 de abril de 1998, Vlaamse Gewest/Comisión, T-214/95, EU:T:1998:77, apartado 29, y de 26 de noviembre de 2015, Comunidad Autónoma del País Vasco e Itelazpi/Comisión, T-462/13, EU:T:2015:902, apartado 34). También se ha resuelto en este sentido en un asunto relativo a obligaciones en materia agrícola y derechos aplicables a los productos agrícolas impuestas a un futuro Estado miembro antes de su adhesión (véase, en este sentido, la sentencia de 10 de junio de 2009, Polonia/Comisión, T-257/04, EU:T:2009:182, apartados 56 a 58). Pues bien, un acto de la Unión afecta de forma aún más directa a una entidad infraestatal si afecta a sus propias competencias normativas (en el presente caso, en materia de regulación de la circulación de automóviles) y no solamente a su potestad para adoptar decisiones individuales en un marco preestablecido.
- 51 Consta en el caso de autos que determinados tipos de normativas de circulación de automóviles que pueden adoptar las autoridades públicas de los Estados miembros, en particular las dependientes de entidades infraestatales, ciertamente no pueden verse afectadas por el Reglamento impugnado, sin perjuicio de la cuestión de su conformidad con otras disposiciones del Derecho de la Unión.
- 52 A este respecto, como dispone el artículo 4, apartado 3, párrafo segundo, de la Directiva 2007/46, en el marco de la cual se inscribe el Reglamento impugnado, «[los Estados miembros] no prohibirán, restringirán ni impedirán la matriculación, la venta, la puesta en servicio o la circulación viaria de vehículos, componentes o unidades técnicas independientes por razones relacionadas con aspectos de su fabricación o funcionamiento regulados por la presente Directiva, si satisfacen los requisitos establecidos en ella». Por lo tanto, solo las normativas que, para definir su ámbito de aplicación, tengan en cuenta aspectos relativos a la fabricación o al funcionamiento de los vehículos objeto de las disposiciones de esta Directiva, de sus «actos reglamentarios» y de los actos derivados de estos pueden verse constreñidas por los mismos. Este no es el caso de las normativas de circulación referidas a la totalidad de los vehículos o bien a una categoría de vehículos definida atendiendo a otros criterios (por ejemplo, los de más de 3,5 toneladas de manera general), puesto que el ámbito de aplicación de estas normativas no se define atendiendo a aspectos relativos a la fabricación o al funcionamiento de los vehículos en cuestión comprendidos en la Directiva, sus «actos reglamentarios» y los actos derivados de estos. En esta medida, no pueden en particular verse afectados por estos actos de la Unión la mayor parte de las normas del «código de la circulación» o las disposiciones de aplicación del mismo, ni tampoco las medidas de restricción de la circulación referidas a la totalidad de los vehículos

como las que establecen zonas peatonales, «días sin coches» o una circulación alterna cuando se registren picos de contaminación. Así pues, la Comisión ha acertado al observar que el Ayuntamiento de Bruselas tiene libertad, a la luz del Reglamento impugnado, para establecer «días sin coches».

- 53 Asimismo, una autoridad pública de un Estado miembro podría actualmente, sin infringir el artículo 4, apartado 3, párrafo segundo, de la Directiva 2007/46, imponer restricciones de circulación basadas en el nivel de las emisiones contaminantes con respecto a vehículos cuya categoría esté comprendida en el Reglamento n.º 715/2007 que a lo sumo se ajusten a la norma Euro 5, ya que esta y las anteriores normas Euro ya no están en vigor a efectos de la aplicación de esta Directiva. Como se ha señalado en el anterior apartado 6, a tenor del artículo 10 de este Reglamento, es la norma Euro 6 la que se aplica desde el 1 de septiembre de 2014 para la homologación de tipo de los turismos y vehículos de transporte de personas nuevos y desde el 1 de septiembre de 2015 para la matriculación o la autorización de venta o de puesta en servicio de estos vehículos, fechas que se aplazan un año respecto a la mayor parte de los vehículos comerciales ligeros, mientras que a los vehículos comerciales pesados se les aplica otro reglamento. Puede recordarse a este respecto que el Tribunal de Justicia señaló en la sentencia de 21 de diciembre de 2011, Comisión/Austria (C-28/09, EU:C:2011:854), en relación con un Estado miembro que, para luchar contra la contaminación del aire ambiente, ya había prohibido la circulación de los vehículos pesados que a lo sumo estaban comprendidos en una clase Euro antigua, que dicho Estado miembro, en lugar de decretar una prohibición sectorial de circulación aplicable a los vehículos pesados con independencia de la clase en la que estuvieran comprendidos, prohibición que era contraria a las normas del Tratado CE relativas a la libre circulación de mercancías, podría haberse limitado, para respetar estas normas, a ampliar la prohibición inicial a los vehículos pesados comprendidos en la clase Euro que siguió a la clase objeto de dicha prohibición inicial.
- 54 En cambio, en el caso de las normativas de circulación adoptadas por autoridades públicas de los Estados miembros que impongan restricciones de circulación basadas en el nivel de las emisiones contaminantes a vehículos cuya categoría esté comprendida en el Reglamento n.º 715/2007 y se ajusten a la norma Euro 6 o, en los ensayos de RDE, a los valores NTE, la situación es diferente, ya que los límites de las emisiones contaminantes definidos para esta norma o con arreglo a estos valores están en vigor a efectos de la aplicación de la Directiva 2007/46.
- 55 Es cierto que el establecimiento de normativas de circulación forma parte asimismo de las competencias dimanantes del Derecho nacional, como subraya esencialmente la Comisión, aun cuando los Estados miembros y sus autoridades públicas puedan verse incitados a establecerlas también para cumplir con las obligaciones que les incumben en virtud de la Directiva 2008/50 a fin de garantizar la calidad del aire y aun cuando, en su caso, estas normativas recurran a las normas Euro para determinar el ámbito de aplicación de las restricciones que imponen.
- 56 Por lo tanto, ha de dilucidarse si las normativas de circulación adoptadas por autoridades públicas de los Estados miembros, en la medida en que se refieran a los vehículos mencionados en el anterior apartado 54, pueden por su parte verse constreñidas por los requisitos de la Directiva 2007/46, en particular de su artículo 4, apartado 3, párrafo segundo.
- 57 A este respecto, procede recordar que, para interpretar una disposición del Derecho de la Unión, debe tenerse en cuenta no solo su tenor literal, sino también su contexto y los objetivos perseguidos por la normativa de la que forma parte (sentencias de 17 de noviembre de 1983, Merck, 292/82, EU:C:1983:335, apartado 12, y de 19 de julio de 2012, ebookers.com Deutschland, C-112/11, EU:C:2012:487, apartado 12). Con ello se hace referencia a las interpretaciones literal, contextual (o sistemática) y teleológica, respectivamente.
- 58 Pues bien, la esfera de autonomía del Derecho nacional mencionada en el anterior apartado 55 tiene ciertamente asignado, a tenor del artículo 4, apartado 3, párrafo segundo, de la Directiva 2007/46, un perímetro que impide a las autoridades públicas de los Estados miembros limitar, por razones basadas

en el nivel de las emisiones contaminantes, la circulación de los vehículos que sean conformes con los requisitos europeos vigentes en la materia, dado que esta disposición prevé que los Estados miembros no «prohibirán, restringirán ni impedirán [...] la circulación viaria de vehículos [...] por razones relacionadas con aspectos de su fabricación o funcionamiento regulados por la presente Directiva, si satisfacen los requisitos establecidos en ella».

- 59 Más concretamente, según la interpretación literal del artículo 4, apartado 3, párrafo segundo, de la Directiva 2007/46, una autoridad pública de un Estado miembro, en particular una entidad infraestatal, no puede imponer restricciones de circulación basadas en el nivel de las emisiones contaminantes de los vehículos a aquellos cuya categoría esté comprendida en el Reglamento n.º 715/2007 y se ajusten a la norma Euro 6, pues esta norma está en vigor y, por consiguiente, tales vehículos cumplen los requisitos derivados de esa Directiva. Asimismo, en la medida en que el Reglamento impugnado define los valores de las emisiones contaminantes de óxidos de nitrógeno que no pueden sobrepasarse durante los ensayos de RDE, una autoridad de este tipo no puede imponer restricciones de circulación basadas en el nivel de las emisiones contaminantes de los vehículos a aquellos cuya categoría esté comprendida en el Reglamento n.º 715/2007 y respeten esos valores NTE durante dichos ensayos. Procede recordar que esos ensayos y límites se aplican con efectos vinculantes desde el 1 de septiembre de 2017, como se ha señalado en el anterior apartado 15.
- 60 Es preciso, no obstante, examinar si las alegaciones formuladas por la Comisión basándose en la interpretación teleológica y en la interpretación contextual del artículo 4, apartado 3, párrafo segundo, de la Directiva 2007/46 desvirtúan esta interpretación.
- 61 En lo que respecta a la interpretación teleológica del artículo 4, apartado 3, párrafo segundo, de la Directiva 2007/46, la Comisión afirma esencialmente que esta Directiva, así como sus «actos reglamentarios» y los actos derivados de estos, tienen como única finalidad garantizar que los vehículos nuevos que se ajusten a los requisitos armonizados de estos textos puedan comercializarse sin obstáculos en los Estados miembros, en el marco de los principios aplicables al mercado interior.
- 62 Aunque esta afirmación está en sí fundada, no desvirtúa la interpretación literal del artículo 4, apartado 3, párrafo segundo, de la Directiva 2007/46 expuesta en el anterior apartado 59.
- 63 La base jurídica de la Directiva 2007/46 es el artículo 95 CE (cuyas disposiciones sustantivas se reproducen en el artículo 114 TFUE). El artículo 95 CE se refiere a la consecución de los objetivos enunciados en el artículo 14 CE (cuyas disposiciones, por su parte, se recogen esencialmente en el artículo 26 TFUE), a saber, el establecimiento del mercado interior (artículo 14 CE, apartado 1), que «implicará un espacio sin fronteras interiores, en el que la libre circulación de mercancías, personas, servicios y capitales estará garantizada de acuerdo con las disposiciones del [Tratado CE]» (artículo 14 CE, apartado 2). Además, como alega la Comisión, esta base jurídica no permite a la Unión armonizarlo todo en materia de mercancías o de servicios con miras a construir el mercado interior. En efecto, el artículo 95 CE permitía adoptar «las medidas relativas a la aproximación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros que tengan por objeto el establecimiento y el funcionamiento del mercado interior» y, en la sentencia de 5 de octubre de 2000, Alemania/Parlamento y Consejo (C-376/98, EU:C:2000:544), apartado 83, invocada por la Comisión, se declaró que esta disposición no confería al legislador de la Unión una competencia general para regular el mercado interior. Como en esencia se ha expuesto en los anteriores apartados 84 y 85, la competencia derivada del artículo 95 CE se limita a las situaciones en las que efectivamente procede eliminar obstáculos a la libre circulación entre los Estados miembros de los productos, servicios o capitales de que se trate.
- 64 En el presente caso, el considerando 2 de la Directiva 2007/46 indica que, «para el establecimiento y funcionamiento del mercado interior de la Comunidad, es conveniente sustituir los sistemas de homologación de los Estados miembros por un procedimiento de homologación comunitario basado en el principio de una armonización total». Su artículo 1, titulado «Objeto», dispone que esta Directiva

«establece un marco armonizado que contiene los requisitos técnicos generales y disposiciones administrativas para la homologación de todos los vehículos nuevos incluidos en su ámbito de aplicación [...] con el fin de facilitar su matriculación, venta y puesta en servicio dentro de la [Unión]». Por tanto, es cierto que el objeto fundamental de esta Directiva es la comercialización de los vehículos de motor nuevos, es decir, la libre circulación de determinados productos entre los Estados miembros, que no tiene por objeto de manera general delimitar las normativas de circulación viaria aplicables a estos vehículos establecidas por las autoridades públicas de los Estados miembros y que no forma parte de la política de transportes o de la de medio ambiente de la Unión, aun cuando a este respecto deba incluir la exigencia de un nivel de protección elevado mencionada en el artículo 95 CE.

- 65 Sin embargo, ello no significa que ninguna disposición relativa a la circulación viaria de los vehículos de motor nuevos tenga cabida en la Directiva 2007/46. Es frecuente que una directiva, u otra directiva derivada de esta primera directiva, incluya disposiciones que no forman parte de su objeto principal, pero que pretenden garantizar el efecto útil de las disposiciones adoptadas para alcanzar dicho objeto. Así, el objeto de las directivas en materia de adjudicación de contratos públicos es facilitar la libre circulación de mercancías y la libre prestación de servicios en el marco de la contratación pública. No obstante, para garantizar este objetivo, es decir, el efecto útil de esas directivas, se han adoptado disposiciones en directivas específicas a fin de asegurar que puedan interponerse contra las decisiones de los poderes adjudicadores y de las entidades adjudicadoras recursos eficaces, en particular tan rápidos como sea posible, pese a que el objeto de las directivas en materia de contratación pública no era en modo alguno la armonización de las vías de recurso judiciales de los distintos Estados miembros (véase, en este sentido, la sentencia de 11 de junio de 2009, Comisión/Francia, C-327/08, no publicada, EU:C:2009:371, apartados 2 a 9). Del mismo modo, ciertas directivas que tienen por objeto garantizar la libre circulación de los servicios de información (prensa escrita, radio, televisión, Internet) incluyen, para conseguirla, disposiciones que armonizan las prohibiciones relativas a la publicidad de los productos del tabaco que responden a un objetivo de protección de la salud pública (véase, en este sentido, la sentencia de 12 de diciembre de 2006, Alemania/Parlamento y Consejo, C-380/03, EU:C:2006:772, apartados 3 a 11).
- 66 Además, se ha declarado reiteradamente que, cuando una disposición de Derecho de la Unión puede ser objeto de varias interpretaciones, debe darse prioridad a aquella que pueda garantizar su efecto útil (sentencias de 6 de octubre de 1970, Grad, 9/70, EU:C:1970:78, apartados 12 y 13; de 22 de septiembre de 1988, Land de Sarre y otros, 187/87, EU:C:1988:439, apartado 19, y de 24 de febrero de 2000, Comisión/Francia, C-434/97, EU:C:2000:98, apartado 21). La mención de la circulación viaria no tendría efecto útil si, como sostiene la Comisión, tuviera el mismo alcance o significado que «la matriculación, la venta y la puesta en servicio» de los vehículos.
- 67 Es por ello por lo que la disposición que figura en el artículo 4, apartado 3, párrafo segundo, de la Directiva 2007/46 no puede, precisamente en el marco de un enfoque teleológico, interpretarse en el sentido de que se limita esencialmente a reconocer a quien acaba de adquirir un vehículo de motor nuevo conforme con las exigencias de esta Directiva el derecho a comprarlo, matricularlo, ponerlo en servicio y sentarse al volante, pero sin garantías *a futuro*. El efecto útil de esta Directiva se vería perjudicado, puesto que la comercialización de los vehículos potencialmente afectados quedaría obstaculizada por el temor a que no pudieran utilizarse con normalidad. Por ejemplo, si un conductor que utiliza un vehículo para desplazarse en París (Francia), Bruselas (Bélgica) o Madrid presintiese que los demandantes se disponen a prohibir en su término municipal, total o parcialmente, la circulación de los vehículos que no respetan los límites de la norma Euro 6 en los ensayos de RDE, aun cuando estos vehículos respeten los valores NTE, ese conductor podría renunciar a comprar un vehículo de gasolina o diésel nuevo que se encuentre en tal situación. El problema alcanzaría una mayor envergadura si múltiples entidades infraestatales adoptaran, en aras de la lucha contra la contaminación del aire, actuaciones similares en el seno de la Unión, como se subrayó en la vista.



Además, en su razonamiento contextual, la Comisión explica que la inserción de la mención de la circulación viaria en este párrafo corresponde a la inserción de una disposición «antielusión» destinada a garantizar la comercialización sin obstáculos de los vehículos de que se trata.

- 68 La Comisión también alegó en la vista que sería incoherente considerar que las autoridades públicas de los Estados miembros no pueden restringir la circulación de los vehículos conformes con las exigencias más recientes en materia de lucha contra la contaminación del aire por razones relacionadas con su nivel de emisiones contaminantes y que podrían restringir la circulación de los vehículos basándose en consideraciones que no se han tenido en cuenta en el marco de la Directiva 2007/46, o restringir la circulación de los vehículos más antiguos que en el momento de comercializarse se ajustaban plenamente a las exigencias en materia de limitación de las emisiones contaminantes. Procede responder a esta alegación que, al contrario, es coherente, desde un punto de vista teleológico, por un lado, que esta Directiva no abarque la cuestión de las restricciones de circulación adoptadas atendiendo a criterios que no guardan relación con los aspectos técnicos que son objeto de sus disposiciones (véase el anterior apartado 52) y, por otro lado, que esta Directiva tampoco abarque la cuestión de la circulación de los vehículos que no respetan las exigencias actualmente en vigor con arreglo a sus disposiciones, aun cuando, en su caso, en el momento de su comercialización fueran conformes con las exigencias de la misma naturaleza vigentes en aquel entonces (véase el anterior apartado 53). Por definición, esos vehículos son, bien vehículos nuevos pero que ya no pueden normalmente comercializarse en la Unión, o bien vehículos de ocasión, por ejemplo, vehículos nuevos o de ocasión conformes con la norma Euro 5 pero no con la norma Euro 6. Ambos están fuera del ámbito de protección establecido por la Directiva, que se refiere a los vehículos de motor nuevos que deban comercializarse en la Unión. La interpretación teleológica del artículo 4, apartado 3, párrafo segundo, de la Directiva 2007/46 coincide en este punto también con la interpretación literal de esta disposición.
- 69 En lo que respecta a la interpretación contextual del artículo 4, apartado 3, párrafo segundo, de la Directiva 2007/46, la Comisión aduce que la mención, en esta disposición, de la prohibición de limitar la circulación viaria no figura en las disposiciones análogas de las normativas referidas a otras clases de vehículos o máquinas distintos de los contemplados por esta Directiva y que no se añadió a esta última hasta los debates legislativos del texto, lo que demuestra que esta mención no tiene un alcance distinto al de la matriculación, la venta y la puesta en servicio de los vehículos. Sin embargo, esta alegación apenas tiene carácter autónomo con respecto a la formulada por la Comisión en relación con la interpretación teleológica de esta disposición. El hecho de que se haya señalado expresamente en un texto que, en las condiciones previamente citadas, la circulación viaria de los vehículos conformes con las exigencias derivadas de este texto no debe limitarse y que, en otro texto, se haya mencionado el uso en lugar de la circulación viaria, mientras que en otros textos no se precisa nada, no altera en absoluto la circunstancia de que es inherente a una situación derivada de una armonización total, como la resultante de esta Directiva, que los Estados miembros y sus autoridades públicas no pueden, salvo en casos particulares, oponerse al uso al que normalmente se destina un producto que cumple las exigencias fijadas en la normativa de armonización, si no se quiere comprometer el efecto útil de esta.
- 70 Es cierto que este principio se entiende sin perjuicio de la posibilidad que tienen los Estados miembros de invocar las disposiciones que figuran en el artículo 114 TFUE, apartados 4 y siguientes, que les permiten, en determinadas circunstancias, establecer excepciones a una medida de armonización, en particular por razones de protección de la salud y del medio ambiente. Sin embargo, esta posibilidad excepcional solo puede aplicarse bajo el control inmediato y estrecho de la Comisión, de modo que no puede considerarse que, debido a la existencia de esta posibilidad, la medida de armonización no afecta a los poderes de los Estados miembros y de sus autoridades.

- 71 También se invocaron en la vista los artículos 8, apartado 3, y 29 de la propia Directiva 2007/46, que respectivamente disponen lo siguiente:

«Si un Estado miembro considera que un tipo de vehículo [...], pese a cumplir las disposiciones exigidas, constituye un riesgo grave para la seguridad vial o supone un perjuicio grave para el medio ambiente o para la salud pública, podrá denegar la concesión de la homologación de tipo CE. En ese caso, enviará inmediatamente a los Estados miembros y a la Comisión un expediente detallado en el que explique los motivos de su decisión e incluya pruebas de sus comprobaciones.»

«1. Cuando un Estado miembro determine que vehículos, componentes o unidades técnicas independientes nuevos, pese a cumplir con los requisitos que les sean de aplicación o pese a portar los marcados pertinentes, presentan riesgos graves para la seguridad vial u originan serios perjuicios para el medio ambiente o la salud pública, dicho Estado miembro podrá, durante un período máximo de seis meses, denegar la matriculación de dichos vehículos o la autorización para la venta y puesta en servicio dentro de su territorio de dichos vehículos, componentes y unidades técnicas independientes.

En tal caso, el Estado miembro en cuestión informará inmediatamente al fabricante, a los demás Estados miembros y a la Comisión [...]

[Sigue un procedimiento que puede dar lugar, bien a una modificación de la normativa, o bien a medidas encaminadas a un mejor cumplimiento de la misma.]»

- 72 No obstante, aparte de que pueden formularse observaciones de la misma índole que las realizadas en relación con el artículo 114 TFUE, apartados 4 y siguientes, los artículos 8, apartado 3, y 29 de la Directiva 2007/46 solo pueden dar lugar, esencialmente, a una denegación de la homologación de tipo CE que impida cualquier comercialización del tipo de vehículo de que se trate o a una revisión de la normativa, medidas que son muy diferentes de las restricciones de circulación específicas consideradas por los demandantes en sus términos municipales.
- 73 Las demás alegaciones de la Comisión tampoco desvirtúan las conclusiones extraídas de las interpretaciones literal y teleológica del artículo 4, apartado 3, párrafo segundo, de la Directiva 2007/46.
- 74 La circunstancia de que la Directiva 2008/50 prevea que los Estados miembros deben adoptar medidas para luchar contra la contaminación del aire, en particular en el marco de los planes de acción a corto plazo establecidos en esta Directiva, no libera a los Estados miembros de las obligaciones que les imponen otras normas del Derecho de la Unión (véase, en este sentido, la sentencia de 21 de diciembre de 2011, Comisión/Austria, C-28/09, EU:C:2011:854, apartado 111). Así pues, solo en el supuesto de que las interpretaciones literal y teleológica del artículo 4, apartado 3, párrafo segundo, de la Directiva 2007/46 hicieran imposible o extremadamente difícil la adopción, en virtud de la Directiva 2008/50, de toda medida eficaz de restricción de la circulación de los automóviles para luchar contra la contaminación del aire podrían estas interpretaciones ponerse en duda apoyándose en una interpretación contextual de esta disposición. Pues bien, como se ha expuesto en los anteriores apartados 52 y 53, los Estados miembros y sus autoridades públicas conservan la potestad para adoptar medidas de restricción de la circulación referidas a la totalidad de los vehículos o a categorías de vehículos que se determinan atendiendo a criterios muy generales o que se centran específicamente en vehículos que ya no están comprendidos en el ámbito de aplicación de las disposiciones en vigor de la Directiva 2007/46, de sus «actos reglamentarios» y de los actos derivados de estos. En particular, si bien las interpretaciones literal y teleológica de esta disposición limitan efectivamente las potestades de las autoridades competentes de los Estados miembros para adoptar medidas de limitación de la circulación específicas que abarquen a vehículos conformes con las exigencias en vigor de la Directiva 2007/46, de sus «actos reglamentarios» y de los actos derivados de estos (por ejemplo, una restricción referida a los vehículos que sobrepasen en los ensayos de RDE los límites de la norma Euro 6, pero que estén por debajo de los valores NTE), les deja no obstante un considerable margen de maniobra para

adoptar medidas que contribuyan a la consecución de los objetivos fijados en la Directiva 2008/50, aun cuando, en opinión de estas autoridades, estas medidas pudieran no ser las más apropiadas (por ejemplo, una restricción general o una referida a todos los vehículos que a lo sumo se ajusten a la norma Euro 5).

- 75 Por último, la circunstancia de que las medidas de transposición de la Directiva 2007/46 adoptadas en algunos Estados miembros mencionen la «puesta en circulación» en lugar de la «circulación viaria» no constituye en el presente caso un elemento que haya de tenerse en cuenta para interpretar el artículo 4, apartado 3, párrafo segundo, de esta Directiva. En efecto, como se ha declarado en numerosas ocasiones, el tenor de una disposición del Derecho de la Unión que no contenga una remisión expresa al Derecho de los Estados miembros para determinar su sentido y su alcance normalmente debe ser objeto en toda la Unión de una interpretación autónoma y uniforme que ha de buscarse teniendo en cuenta el contexto de dicha disposición y el objetivo que la normativa de que se trate pretende alcanzar (véase, en este sentido, la sentencia de 21 de diciembre de 2016, *Associazione Italia Nostra Onlus*, C-444/15, EU:C:2016:978, apartado 66 y jurisprudencia citada). Aunque en ocasiones también se ha declarado que, incluso a falta de una remisión expresa al Derecho de los Estados miembros, es posible que la aplicación del Derecho de la Unión requiera referirse al Derecho de los Estados miembros cuando el juez no pueda deducir del Derecho de la Unión o de sus principios generales los elementos que le permitan precisar el contenido y el alcance de la disposición del Derecho de la Unión de que se trate mediante una interpretación autónoma (sentencia de 18 de diciembre de 1992, *Díaz García/Parlamento*, T-43/90, EU:T:1992:120, apartado 36), no sucede así en el presente asunto, como resulta del anterior análisis.
- 76 Las interpretaciones literal, teleológica y contextual de la Directiva 2007/46 y, más concretamente, de su artículo 4, apartado 3, párrafo segundo, van por tanto en el mismo sentido, a saber, apuntan a que esta impide efectivamente a las autoridades públicas de los Estados miembros, sin dejarles ninguna facultad de apreciación, restringir u obstaculizar la circulación viaria de vehículos por motivos relacionados con aspectos de su fabricación o funcionamiento comprendidos en esta Directiva si satisfacen los requisitos establecidos en ella, lo que implica que, debido a la adopción del Reglamento impugnado, los demandantes, tal como sostienen, no pueden limitar efectivamente, en el marco de una medida específica que tenga en cuenta los niveles de las emisiones contaminantes de los vehículos, la circulación de aquellos que no respeten en los ensayos de RDE los límites de las emisiones de óxidos de nitrógeno fijadas en la norma Euro 6 pero que respeten no obstante en dichos ensayos los valores NTE de emisiones de óxidos de nitrógeno definidos en este Reglamento, que son más elevados que los primeros.
- 77 Los Ayuntamientos de París y de Bruselas señalaron a este respecto en la vista que el juez de lo contencioso-administrativo nacional que conozca, por ejemplo, de un recurso interpuesto por un conductor disconforme con alguno de sus actos de restricción de la circulación de vehículos, en las circunstancias mencionadas en el anterior apartado, no dudará en anular tal acto por ser contrario a la Directiva 2007/46 y al Reglamento impugnado.
- 78 Sin prejuzgar eventuales decisiones de los tribunales de los Estados miembros, es preciso recordar, en efecto, que el interés en garantizar el efecto útil de las directivas, esencial para la construcción europea, ha dado lugar a la teoría del efecto directo de sus disposiciones destinadas a conferir derechos a los particulares, que estos pueden invocar ante las autoridades públicas (sentencia de 4 de diciembre de 1974, *van Duyn*, 41/74, EU:C:1974:133, apartado 12). Pues bien, la disposición del artículo 4, apartado 3, párrafo segundo, de la Directiva 2007/46, a tenor de la cual los Estados miembros no «prohibirán, restringirán ni impedirán la matriculación, la venta, la puesta en servicio o la circulación viaria de vehículos [...] por razones relacionadas con aspectos de su fabricación o funcionamiento regulados por la presente Directiva, si satisfacen los requisitos establecidos en ella», puede conferir derechos a los particulares ya que es incondicional, clara y precisa, aun cuando la Comisión haya podido cuestionar su alcance (véanse, en este sentido, las sentencias de 6 de octubre de 1970, *Grad*, 9/70, EU:C:1970:78, apartado 9, y de 4 de diciembre de 1974, *van Duyn*, 41/74, EU:C:1974:133,

apartado 14). Es preciso recordar asimismo que, a tenor del artículo 288 TFUE, párrafo segundo, los reglamentos tienen un alcance general, son obligatorios en todos sus elementos y directamente aplicables en cada Estado miembro, por lo que pueden ser invocados por los particulares.

- 79 Además, el Reino de Bélgica, el Reino de España y la República Francesa tampoco están a salvo de que se interponga en su contra un recurso por incumplimiento con arreglo a los artículos 258 TFUE o 259 TFUE si alguno de los demandantes adoptara los actos mencionados en el anterior apartado 77. En efecto, los Estados miembros deben responder en esta condición por las infracciones del Derecho de la Unión cometidas por cualquiera de sus autoridades públicas (sentencia de 5 de mayo de 1970, Comisión/Bélgica, 77/69, EU:C:1970:34, apartado 15). De manera general, en virtud del principio de cooperación leal establecido en el artículo 4 TUE, apartado 3, los Estados miembros adoptarán todas las medidas apropiadas para asegurar el cumplimiento de las obligaciones derivadas de los Tratados o resultantes de los actos de las instituciones de la Unión y se abstendrán de toda medida que pueda poner en peligro la consecución de los objetivos de la Unión. Este principio se aplica a todas las autoridades de los Estados miembros, ya sean centrales, federadas u otras de índole territorial (véanse, en este sentido, las sentencias de 12 de junio de 1990, Alemania/Comisión, C-8/88, EU:C:1990:241, apartado 13, y de 13 de abril de 2010, Wall, C-91/08, EU:C:2010:182, apartado 69). En virtud de este principio, los propios demandantes deberían abstenerse de adoptar las medidas de limitación de la circulación descritas en el anterior apartado 76.
- 80 Además, la limitación de las potestades a la que se ha hecho referencia en el anterior apartado 76 tiene carácter real para los demandantes.
- 81 A este respecto, los demandantes han justificado que disponen en virtud del Derecho nacional de competencias en materia de protección del medio ambiente y de la salud, en particular para luchar contra la contaminación del aire, incluida la competencia para restringir la circulación de los automóviles a tal efecto, extremo que la Comisión no ha cuestionado.
- 82 Los demandantes también han ofrecido ejemplos de medidas que ya habían adoptado. En este sentido, el Ayuntamiento de París ha establecido, mediante dos decretos sucesivos de la Alcaldesa y del Prefecto de la Policía, una zona de circulación restringida referida a todo su término municipal prohibiendo sucesivamente, a partir del 1 de septiembre de 2015, y posteriormente a partir del 1 de julio de 2017, circular entre semana desde las 8 horas hasta las 20 horas, salvo excepciones particulares, a los vehículos que no respeten como mínimo una determinada norma Euro, por ejemplo en estos momentos la norma Euro 3 con respecto a un turismo diésel. En 2020, se ha previsto que la norma mínima que habrá de respetarse para poder circular sea la norma Euro 5 y el «plan climat air énergie» (Plan Clima, Aire, Energía) de este Ayuntamiento contempla prohibir la circulación de los vehículos diésel en 2024 y de los vehículos de gasolina en 2030, como se desprende de los autos. El Ayuntamiento de Bruselas ha creado en el centro de la ciudad una gran zona peatonal y, como ya se ha señalado, ha establecido «días sin coches». El Ayuntamiento de Madrid adoptó en 2015 y en 2016, mediante decretos de la Delegada del Área de Gobierno de Medio Ambiente y Movilidad, diversas restricciones del tráfico durante episodios de alta contaminación, conforme a lo previsto en el Plan de Calidad del Aire 2011-2015 y el Protocolo de medidas a adoptar durante episodios de alta contaminación por dióxido de nitrógeno, aprobados por este Ayuntamiento.
- 83 Asimismo, los demandantes bien han aportado diversos documentos y estudios relativos a la calidad del aire en sus términos municipales que revelan unos preocupantes niveles de contaminación (a pesar de que las emisiones de óxidos de nitrógeno han disminuido en los últimos diez años en París y en Madrid), bien han hecho referencia a distintos procedimientos por incumplimiento incoados por la Comisión contra el Reino de Bélgica, el Reino de España y la República Francesa por incumplimientos de la Directiva 2008/50, incluido en lo referente al nivel de los óxidos de nitrógeno, en relación con el cual la Comisión subrayó, en un comunicado de prensa, que el Ayuntamiento de Bruselas ha adjuntado a sus escritos procesales, que «la mayor parte de las emisiones proced[ían] de la circulación viaria en general y de los vehículos diésel en particular». En la vista de los presentes asuntos, celebrada el

17 de mayo de 2018, el representante del Ayuntamiento de París añadió, sin que se le contradijera, que la Comisión había anunciado mediante un comunicado de prensa de ese mismo día la interposición de un recurso por incumplimiento ante el Tribunal de Justicia contra varios Estados miembros por exceder los valores límites fijados en dicha Directiva relativos a la concentración de dióxido de nitrógeno en el aire, en particular un recurso contra la República Francesa por haberse detectado concentraciones demasiado elevadas, en concreto en París (comunicado IP/18/3450).

- 84 Así pues, como se desprende de los elementos jurídicos y de las circunstancias que se han analizado anteriormente, referidos en particular a las potestades de los demandantes para restringir la circulación de los automóviles a fin de proteger la calidad del aire y al uso que hacen de las mismas, ha quedado demostrado que el Reglamento impugnado produce efectos en la situación jurídica de los demandantes y que, en consecuencia, los afecta directamente, en el sentido del artículo 263 TFUE, párrafo cuarto. Además, habida cuenta de que el Reglamento impugnado es un acto reglamentario que no incluye medidas de ejecución, en el sentido de la referida disposición, como se ha señalado en los anteriores apartados 38 y 40, de ello resulta que los recursos de anulación interpuestos por los Ayuntamientos de París, de Bruselas y de Madrid son admisibles y que deben desestimarse las excepciones de inadmisibilidad propuestas por la Comisión.

#### *Sobre el fondo de los recursos de anulación*

- 85 Los demandantes formulan ciertos motivos basados en la incompetencia de la Comisión para adoptar las disposiciones del Reglamento impugnado que critican, así como determinados motivos basados en la infracción sustancial de distintas disposiciones del Derecho de la Unión, que pueden agruparse en tres categorías: disposiciones del Reglamento n.º 715/2007 y, con carácter más general, de actos de Derecho derivado que coadyuvan a garantizar la calidad del aire; disposiciones de los Tratados UE y FUE y de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea y, por último, diversos principios jurídicos. Además, sostienen que, al adoptar el Reglamento impugnado, la Comisión incurrió en una desviación de poder.

#### *– Sobre los motivos basados en la incompetencia de la Comisión*

- 86 Como se ha expuesto en los anteriores apartados 7 y 8, el Reglamento n.º 715/2007 dispone que la Comisión está facultada para adoptar diferentes medidas de ejecución para la aplicación de sus disposiciones en el marco de procedimientos previstos ahora en el Reglamento n.º 182/2011. En el presente caso, el Reglamento impugnado se refiere expresamente, en sus vistos, al artículo 5, apartado 3, del Reglamento n.º 715/2007, el cual indica que los procedimientos, ensayos y requisitos específicos para la homologación de tipo relativos a determinados elementos, en particular las emisiones del tubo de escape, serán establecidos por la Comisión de conformidad con el procedimiento de reglamentación con control, descrito en el artículo 5 *bis* de la Decisión 1999/468, cuyos efectos se han mantenido con respecto a los actos que hagan referencia a este artículo en virtud del artículo 12 del Reglamento n.º 182/2011.
- 87 Los demandantes afirman que, en el presente asunto, no se dan las condiciones que permiten a la Comisión completar las disposiciones del Reglamento n.º 715/2007 en el marco del procedimiento de reglamentación con control. Alegan, en particular, lo que a continuación se expone.
- 88 Los demandantes subrayan que el considerando 7 *bis* de la Decisión 1999/468 indica que «es necesario aplicar el procedimiento de reglamentación con control para las medidas de alcance general que tengan por objeto modificar elementos no esenciales de un acto adoptado [conjuntamente por el Parlamento y el Consejo], incluso suprimiendo algunos de esos elementos, o completando el acto mediante la adición de nuevos elementos no esenciales, [pero que los] elementos esenciales de un acto legislativo solo pueden ser modificados por la propia autoridad legislativa con arreglo al Tratado». El Ayuntamiento de Bruselas añade que el considerando 25 del Reglamento n.º 715/2007

expresa una apreciación del mismo orden, al indicar que «conviene, en particular, conferir competencias a la Comisión para que introduzca [en el anexo I valores límite basados en el número de partículas], así como para que reajuste [los valores límite basados en la masa de partículas] fijados en dicho anexo» y que «dado que estas medidas son de alcance general y están destinadas a modificar elementos no esenciales del presente Reglamento, deben adoptarse con arreglo al procedimiento de reglamentación con control contemplado en el artículo 5 *bis* de [la Decisión 1999/468]». El Ayuntamiento de Madrid menciona, por su parte, en esta misma línea, el considerando 26 del referido Reglamento, que indica que «conviene igualmente, en particular, conferir competencias a la Comisión para que establezca procedimientos, ensayos y requisitos específicos para la homologación de tipo, así como un procedimiento revisado de medición de partículas y [un valor límite del número de partículas], y para adoptar medidas referentes al uso de dispositivos de desactivación, al acceso a la información relativa a la reparación y el mantenimiento del vehículo y a los ciclos de ensayo utilizados en la medición de emisiones» y que, «dado que estas medidas son de alcance general y están destinadas a completar el presente Reglamento mediante la adición de nuevos elementos no esenciales, deben adoptarse con arreglo al procedimiento de reglamentación con control contemplado en el artículo 5 *bis* de [la Decisión 1999/468]».

- 89 Subrayando las diferencias que existen entre el procedimiento de reglamentación con control y el procedimiento legislativo mediante el que se adopta un acto del Parlamento y del Consejo, los demandantes sostienen que, al introducir para los ensayos de RDE valores NTE de emisiones de óxidos de nitrógeno superiores a los límites de estas emisiones definidos para la norma Euro 6 en el anexo I del Reglamento n.º 715/2007, siendo así, además, que tales límites, hasta ese momento, se habían revisado a la baja continuamente, la Comisión modificó elementos esenciales del citado Reglamento sin tener competencia para ello. El Ayuntamiento de Bruselas precisa que no cuestiona que la Comisión esté facultada, sobre la base del artículo 5, apartado 3, del Reglamento n.º 715/2007, para definir nuevos ensayos. Por tanto, no cuestiona los Reglamentos n.º 692/2008 y 2016/427 en su forma anterior a la incorporación de las disposiciones del Reglamento impugnado. En cambio, sí impugna la introducción de nuevos límites cuantitativos de emisiones de óxidos de nitrógeno mediante el Reglamento impugnado, más tolerantes que los que figuran en el anexo I del Reglamento n.º 715/2007, aprobado por el Parlamento y el Consejo. En su opinión, estos nuevos límites, derivados de la determinación del factor de conformidad CFpollutant en el Reglamento impugnado, privan de efecto útil a los límites fijados en la norma Euro 6 que figuran en este anexo. Así pues, en la medida en que la Comisión expone que los factores de conformidad CFpollutant establecidos se justifican por las diferencias que pueden constatarse entre los datos resultantes de los ensayos de RDE y los datos resultantes de los ensayos de laboratorio, flexibilizar los límites aplicados para el primer tipo de ensayos equivale efectivamente a renunciar a los límites Euro 6 fijados en el anexo I del Reglamento n.º 715/2007.
- 90 Los Ayuntamientos de París y de Madrid añaden que, de este modo, la Comisión incurrió en vicios sustanciales de forma. En efecto, en su opinión, la intervención normal de los «colegisladores», en particular la del Parlamento, habría aportado garantías de procedimiento y habría tenido necesariamente influencia en el contenido del acto que se fuera a adoptar, que habría sido, cuando menos, objeto de numerosas enmiendas.
- 91 Con carácter preliminar, la Comisión recuerda la arquitectura legislativa y reglamentaria en la que se inscribe el Reglamento impugnado y pretende demostrar que, contrariamente a lo que sostienen los demandantes, este contribuye a una mejor protección de la salud de los ciudadanos europeos y del medio ambiente.
- 92 La Comisión expone que la homologación de tipo de un nuevo vehículo se realiza de la siguiente manera. El fabricante presenta un prototipo a las autoridades competentes, que deben asegurarse de que este cumple los requisitos enumerados en el anexo IV de la Directiva 2007/46, en particular los

resultantes del Reglamento n.º 715/2007 por lo que se refiere a las emisiones contaminantes. Una vez que se ha homologado el «tipo», el fabricante comienza su producción industrial y cada vehículo debe ser conforme con el tipo.

- 93 La Comisión subraya que el anexo I del Reglamento n.º 715/2007, en el que figuran los límites de las emisiones contaminantes definidos para la norma Euro 5 y la norma Euro 6, en particular los relativos a los óxidos de nitrógeno, no ha sido modificado nunca y «sigue formando parte por lo tanto del derecho de la Unión».
- 94 La Comisión indica asimismo que el Reglamento n.º 715/2007 no establece el procedimiento para controlar el cumplimiento de los límites de las emisiones contaminantes fijados en su anexo I, aunque en su artículo 5, apartado 2, figura, sin embargo, la norma que prohíbe, salvo en las excepciones enumeradas, los dispositivos de desactivación que puedan falsear la medición de las emisiones contaminantes.
- 95 La Comisión considera que la competencia para establecer los procedimientos, ensayos y requisitos específicos para la homologación, completando el Reglamento n.º 715/2007 y modificando sus elementos no esenciales, le corresponde a ella misma en el marco del procedimiento de reglamentación con control, tal como se indica en el artículo 5, apartado 3, del mismo Reglamento. Entiende asimismo que el artículo 14, apartado 3, de este le encarga también la verificación ulterior de tales procedimientos, ensayos y requisitos, así como de los ciclos de ensayo utilizados para medir las emisiones, y delega en ella, en las mismas condiciones, el cometido de adaptarlos si dejan de ser adecuados o si dejan de reflejar correctamente la realidad de las emisiones contaminantes generadas por la conducción en carretera.
- 96 En este marco, la Comisión afirma haber adoptado el Reglamento n.º 692/2008 a fin de establecer, entre otras cosas, los procedimientos de control de las emisiones contaminantes de los turismos y vehículos comerciales ligeros basándose en un tipo de ensayo de laboratorio denominado «New European Driving Cycle» (NEDC), correspondiente a la tecnología disponible en ese momento (ensayo del tipo 1 mencionado en el anterior apartado 12). La Comisión considera que, tal como indica el considerando 15 del Reglamento n.º 715/2007, el legislador de la Unión era consciente de la eventual inadecuación de este tipo de ensayo para reflejar la realidad de las emisiones contaminantes y encomendó expresamente que comprobara si era necesario actualizarlo o reemplazarlo.
- 97 La Comisión afirma que actuó, por tanto, en dos ejes, tal como se expone en el punto 10 de su Comunicación relativa a la aplicación y el futuro desarrollo de la legislación comunitaria sobre las emisiones procedentes de vehículos ligeros y el acceso a la información relativa a la reparación y el mantenimiento (Euro 5 y Euro 6) (DO 2008, C 182, p. 17).
- 98 Por una parte, la Comisión aduce que participó, en el marco de los trabajos del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas, en la concepción de un nuevo tipo de ensayo de laboratorio, denominado «ciclo de ensayo para vehículos ligeros armonizado a nivel mundial», en inglés «Worldwide harmonized Light vehicles Test Procedure» (WLTP), que a su juicio refleja la realidad de las emisiones contaminantes de una manera mucho más fiable que el ensayo NEDC. A este respecto, la sustitución del ensayo NEDC por el ensayo WLTP se ha llevado a cabo mediante la adopción del Reglamento (UE) 2017/1151 de la Comisión, de 1 de junio de 2017, que complementa el Reglamento n.º 715/2007, modifica la Directiva 2007/46 y los Reglamentos n.º 692/2008 y (UE) n.º 1230/2012 de la Comisión y deroga el Reglamento n.º 692/2008 de la Comisión (DO 2017, L 175, p. 1).
- 99 Por otra parte, la Comisión alega que ha desarrollado un procedimiento de medición de las emisiones contaminantes en condiciones reales de conducción, asociando a sus trabajos a todos los actores interesados, incluidas algunas organizaciones de protección del medio ambiente. Asegura que este procedimiento fue introducido en la normativa de la Unión en marzo de 2016 para los turismos y vehículos comerciales ligeros con la adopción, por parte de la Comisión, del Reglamento 2016/427,

por el que se modifica el Reglamento n.º 692/2008. A su entender, es el Reglamento 2016/427, y no el Reglamento impugnado, el que introdujo el concepto de valores NTE. Una actuación de la misma naturaleza se había realizado ya en 2011 para los vehículos comerciales pesados.

- 100 La Comisión aduce que los ensayos de laboratorio y los ensayos de RDE se complementan. Los primeros proporcionan una mayor información, mientras que los segundos tienen la ventaja de permitir, debido en particular a su duración y a la variedad de sus condiciones de realización, detectar eventuales discordancias reiteradas con los resultados de los ensayos de laboratorio que pudieran revelar la utilización, por los fabricantes de automóviles, de dispositivos de desactivación en estos últimos ensayos, que falsearan sus resultados en relación con aquellos derivados de una situación de utilización normal del vehículo. La Comisión concluye que fue por ello por lo que se previó en el Reglamento 2016/427 que, incluso con respecto al período transitorio precedente a la determinación de los valores NTE, que comenzó el 20 de abril de 2016, los ensayos de RDE debían realizarse «con fines de seguimiento».
- 101 La Comisión explica a continuación, esencialmente, que las condiciones variadas de los recorridos en carretera que deben realizarse para validar un ensayo de RDE provocan, al igual que la utilización de los PEMS, incertidumbres estadísticas y técnicas que justifican el establecimiento de factores de conformidad CFpollutant aplicables a los límites de las emisiones de óxidos de nitrógeno Euro 6, para evitar resultados inválidos en cuanto al respeto de estos límites en estos ensayos, así como consiguientes denegaciones de homologación ilegales. En la vista, la Comisión adujo así que un ensayo de RDE realizado en Estonia una tarde de verano y otro realizado en Luxemburgo a primera hora de una mañana de invierno con el mismo vehículo podrían arrojar resultados sensiblemente diferentes habida cuenta de que las condiciones de realización son muy distintas. Asimismo, dado que los ensayos de RDE duran entre una hora y media y dos horas, su variable duración puede influir en los resultados. En su opinión, los propios PEMS miden tres datos que han de ponerse en común para determinar la masa de óxidos de nitrógeno que se emite por kilómetro y cada una de estas tres mediciones tiene su grado de incertidumbre. Considera además que los PEMS pueden desajustarse durante el ensayo. Los factores de conformidad CFpollutant se incluyeron en el Reglamento 2016/427 para tener en cuenta estas incertidumbres, aunque sus valores no estuvieran aún determinados en el mismo. Concluye que, en relación con los vehículos comerciales pesados, ya se habían establecido tales factores en normativas anteriores.
- 102 Arguye la Comisión que la adopción del Reglamento impugnado, que entró en vigor el 15 de mayo de 2016, llevó a modificar el alcance jurídico de los ensayos de RDE, puesto que un ensayo de este tipo no concluyente a la luz de los valores NTE fijados ahora mediante la determinación de factores de conformidad CFpollutant da lugar, a partir de las fechas de aplicación de estos límites, a la denegación de plano de la homologación del tipo de vehículo de que se trate. La Comisión recuerda que, conforme a lo que resulta de las consultas realizadas desde hace varios años con las partes interesadas y a lo que se anunció en el considerando 5 del Reglamento 2016/427, se han establecido dos fases sucesivas para los valores NTE y los factores de conformidad CFpollutant relativos a los óxidos de nitrógeno. Así, por lo que se refiere a la homologación de tipo de los turismos, durante el período comprendido entre el 1 de septiembre de 2017 y el 31 de diciembre de 2019, un factor de conformidad CFpollutant temporal, aplicable a petición del fabricante, se ha fijado en 2,1. El factor de conformidad CFpollutant normal, denominado «definitivo», obligatorio para todos a partir del 1 de enero de 2020, se ha fijado por su parte en 1,5.
- 103 La Comisión precisa que el factor de conformidad CFpollutant normal, denominado «definitivo», es de 1, incrementado por un margen de incertidumbre técnica de 0,5 que se justifica por las prestaciones de los PEMS actuales. La Comisión afirma que este margen de incertidumbre se reexaminará anualmente y se revisará en función de la mejora de la calidad de las mediciones. Expone que el factor de conformidad CFpollutant temporal de 2,1, utilizable previa petición, se justifica no solo por este margen de incertidumbre técnica, sino también por la incertidumbre estadística relacionada con los diferentes recorridos posibles que pueden seguirse en el marco de los ensayos de RDE. Se determinó



dentro de una horquilla de 1,6 a 2,2 que fue identificada por el Centro Común de Investigación (CCI) basándose en una modelización, habida cuenta de que aún no existía una experiencia adquirida suficiente cuando se estaba preparando el Reglamento impugnado. Según la Comisión, esta incertidumbre estadística «disminuirá en la medida [en] que los nuevos tipos de vehículos vayan realizando obligatoriamente para su homologación los ensayos de RDE», al igual que la incertidumbre técnica gracias a las mejoras en los PEMS. A este respecto, la Comisión afirma que se está examinando un proyecto de reglamento de modificación que prevé reducir el margen de incertidumbre técnica al 0,43, y, por lo tanto, un factor de conformidad CFpollutant normal, denominado «definitivo», de 1,43.

- 104 La Comisión deduce de las circunstancias legales e históricas de la adopción del Reglamento impugnado que este no constituye en ningún caso un «permiso para contaminar» o una regresión del nivel de protección del medio ambiente, sino que, por el contrario, refuerza el arsenal jurídico para luchar contra la contaminación del aire impidiendo la homologación de tipo de vehículos equipados de dispositivos de desactivación prohibidos.
- 105 Para responder con mayor precisión a los motivos que invocan los demandantes basados en su falta de competencia para adoptar el Reglamento impugnado, la Comisión explica antes de nada que los considerandos de los actos no constituyen disposiciones que pueden servir para controlar la legalidad de este Reglamento.
- 106 La Comisión recuerda seguidamente que el Reglamento impugnado fue adoptado sobre la base del artículo 5, apartado 3, del Reglamento n.º 715/2007. Repasa el desarrollo de su procedimiento de adopción, en el marco del procedimiento de comitología de reglamentación con control, y subraya que ni el Parlamento ni el Consejo se opusieron al proyecto.
- 107 La Comisión niega que, mediante el Reglamento impugnado, haya modificado un elemento esencial del Reglamento n.º 715/2007, en este caso los límites de emisiones contaminantes fijados en la norma Euro 6 que figuran en el anexo I de este Reglamento, como sostienen los demandantes. La Comisión reconoce a este respecto que el artículo 5, apartado 3, del Reglamento n.º 715/2007 no le permite modificar o sustituir los límites que figuran en el anexo I de este.
- 108 Pero afirma, por un lado, que los límites que figuran en el anexo I del Reglamento n.º 715/2007 siguen siendo plenamente aplicables en los ensayos de laboratorio, que a su juicio son la «piedra angular» del sistema de homologación de tipo de los vehículos de que se trata y no pueden sustituirse por los ensayos de RDE, «menos estables, menos completos, y basados en una tecnología diferente».
- 109 Sostiene, por otro lado, que los límites que figuran en el anexo I del Reglamento n.º 715/2007 también se aplican en los ensayos de RDE y los factores de conformidad CFpollutant no los modifican, sino que simplemente permiten una comparabilidad, por las razones relacionadas con las incertidumbres estadística y técnica expuestas en los anteriores apartados 101 y 102, con los resultados de los ensayos de laboratorio a fin de detectar los dispositivos de desactivación. Afirma que el procedimiento de ensayos de RDE, que es adicional en relación con los ensayos de laboratorio, organizado como se ha expuesto, no tiene consecuentemente por efecto modificar elementos esenciales de este Reglamento, sino, por el contrario, garantizar un mejor cumplimiento del mismo. Habida cuenta de lo que precede, la Comisión rebate en particular la alegación que formula el Ayuntamiento de Bruselas en su réplica según la cual los valores NTE resultantes de la aplicación de los factores de conformidad CFpollutant privan de efecto útil a los límites de las emisiones contaminantes Euro 6 que figuran en ese anexo.
- 110 Por lo que se refiere, más concretamente, a las alegaciones de los Ayuntamientos de París y de Madrid tendentes a demostrar que la Comisión incurrió en vicios sustanciales de forma, esta estima que, puesto que era competente para adoptar el Reglamento impugnado, si ha respetado el procedimiento previsto a tal efecto, a saber, el procedimiento de comitología de reglamentación con control, ha respetado necesariamente los requisitos sustanciales de forma. Recuerda a este respecto el desarrollo

del procedimiento que dio lugar a la adopción del Reglamento impugnado y subraya que el Parlamento tomó la decisión de no oponerse al proyecto por mayoría, lo que bastaba, habida cuenta de las normas aplicables, para continuar con el procedimiento, con independencia del hecho de que esta mayoría fuera escasa.

- 111 Por último, en lo que se refiere a las alegaciones de falta de transparencia del procedimiento seguido, la Comisión aduce que la facultad del legislador de habilitarla para modificar o completar, mediante disposiciones de ejecución que no se refieran a elementos esenciales, las disposiciones de un acto de base, ha sido reconocida por el juez de la Unión (sentencia de 17 de diciembre de 1970, Köster, Berodt & Co., 25/70, EU:C:1970:115) y se encuentra hoy en día plasmada en los artículos 290 TFUE y 291 TFUE. Asegura que, en el presente asunto, se han tenido en cuenta en cualquier caso determinadas consultas públicas y opiniones de expertos en el establecimiento de los ensayos de RDE.
- 112 Es preciso señalar que, como confirman sus vistos, el Reglamento impugnado fue adoptado por la Comisión sobre la base del artículo 5, apartado 3, del Reglamento n.º 715/2007. Tal como se ha indicado en el anterior apartado 8, esta disposición permite a la Comisión determinar los procedimientos, ensayos y requisitos específicos para la homologación de los vehículos, en particular en lo que se refiere a las emisiones del tubo de escape y a los dispositivos de desactivación, modificando elementos no esenciales del Reglamento n.º 715/2007, en su caso completándolo.
- 113 Aunque no se cite en los vistos del Reglamento impugnado, también debe tomarse en consideración el artículo 14, apartado 3, del Reglamento n.º 715/2007, al que se ha hecho mención en el anterior apartado 10, referido esencialmente a la evolución de los elementos objeto del artículo 5, apartado 3, de dicho Reglamento. En efecto, el Reglamento impugnado lleva a convertir en un nuevo requisito para la homologación de un vehículo la superación de los ensayos de RDE, es decir, tiene por objeto dar respuesta al objetivo de adaptar las pruebas previas a esta homologación «de forma que reflejen adecuadamente las emisiones generadas por la conducción en carretera en condiciones reales», como se establece en el artículo 14, apartado 3, de este Reglamento.
- 114 Según ambas disposiciones, tanto el artículo 5, apartado 3, como el artículo 14, apartado 3, del Reglamento n.º 715/2007, la Comisión debe actuar en el marco del procedimiento de reglamentación con control definido en el artículo 5 *bis* de la Decisión 1999/468, como se ha expuesto en el anterior apartado 9. El propio considerando 7 *bis* de esta Decisión, invocado por los demandantes, que precisa el alcance de su artículo 5 *bis*, indica, como se ha especificado en el anterior apartado 88, que el procedimiento de reglamentación con control debe seguirse «para las medidas de alcance general que tengan por objeto modificar elementos no esenciales de un acto adoptado con arreglo al procedimiento establecido en el artículo 251 [CE], incluso suprimiendo algunos de esos elementos, o completando el acto mediante la adición de nuevos elementos no esenciales[, pero que los] elementos esenciales de un acto legislativo solo pueden ser modificados por la propia autoridad legislativa con arreglo al Tratado».
- 115 Habida cuenta de que los demandantes sostienen que la Comisión modificó mediante el Reglamento impugnado un elemento esencial del Reglamento n.º 715/2007, a saber, los límites de las emisiones de óxidos de nitrógeno fijados para la norma Euro 6, que figuran en el anexo I de este Reglamento, la primera cuestión que ha de resolverse es la de si estos límites constituyen o no un elemento esencial de este Reglamento que la Comisión no puede modificar con arreglo a los artículos 5, apartado 3, y 14, apartado 3, del mismo, en relación con el artículo 5 *bis* de la Decisión 1999/468. En caso de respuesta afirmativa, será preciso examinar la segunda cuestión, que requiere pronunciarse sobre si, al definir en el Reglamento impugnado los valores NTE de las emisiones de óxidos de nitrógeno que tienen que respetarse en los ensayos de RDE y al determinar factores de conformidad CFpollutant, la Comisión modificó los límites de estas emisiones fijados para la norma Euro 6.
- 116 En cuanto a la primera cuestión, puede señalarse, desde una perspectiva contextual y teleológica, que el considerando 3 del Reglamento n.º 715/2007 indica que «el presente Reglamento establece las disposiciones fundamentales sobre las emisiones de los vehículos, mientras que las especificaciones

técnicas serán establecidas mediante medidas de aplicación adoptadas con arreglo a los procedimientos de comitología». El considerando 4 de este Reglamento señala a continuación que «es necesario seguir reduciendo las emisiones del sector del transporte [...], de los hogares y de los sectores energético, agrícola e industrial para poder alcanzar los objetivos de la [Unión] en materia de calidad del aire», que, «en este contexto, la reducción de las emisiones de los vehículos debe abordarse como parte de una estrategia global» y que «las normas Euro 5 y Euro 6 son una de las medidas encaminadas a reducir las emisiones de partículas y precursores de ozono como los óxidos de nitrógeno y los hidrocarburos». El considerando 5 de este Reglamento precisa que «la realización de los objetivos de la [Unión] en materia de calidad del aire requiere un esfuerzo continuo para reducir las emisiones de los vehículos», que, «por esta razón, debe proporcionarse al sector industrial una información clara sobre los futuros valores límite para las emisiones» y que, «por este motivo, el presente Reglamento incluye, además de Euro 5, la fase Euro 6 de valores límite de emisiones». El considerando 6 del referido Reglamento añade que, «en particular, para mejorar la calidad del aire y respetar los valores límite de contaminación atmosférica se requiere una reducción considerable de las emisiones de óxidos de nitrógeno de los vehículos diésel» y que, «a este respecto, es necesario alcanzar valores límite ambiciosos en la fase Euro 6 [...]»

- 117 Deben además tomarse en consideración las siguientes disposiciones del Reglamento n.º 715/2007. El artículo 1 precisa que «el presente Reglamento establece requisitos técnicos comunes para la homologación de tipo de los vehículos de motor [...] por lo que se refiere a sus emisiones». El artículo 4, apartado 1, dispone que «los fabricantes demostrarán que todos los vehículos nuevos vendidos, registrados o puestos en servicio en la Comunidad disponen de la homologación de tipo con arreglo a lo dispuesto en el presente Reglamento y sus medidas de aplicación» y que «estas obligaciones incluyen el cumplimiento de los límites de emisiones establecidos en el anexo I y las medidas de aplicación contempladas en el artículo 5». El artículo 4, apartado 2, señala que «las medidas técnicas adoptadas por el fabricante deberán garantizar que se limiten eficazmente con arreglo al presente Reglamento las emisiones del tubo de escape y las emisiones evaporantes a lo largo de la vida normal del vehículo y en condiciones normales de utilización» y que «la conformidad en circulación se verificará en particular para las emisiones de gases del tubo de escape con arreglo a las pruebas realizadas para límites de emisiones incluidas en el anexo I». El artículo 10 obliga a los Estados miembros, conforme al calendario que en él se establece según las distintas categorías de vehículos, a denegar la homologación de tipo o el registro, la venta y la puesta en servicio de aquellos vehículos nuevos que «no cumplan lo dispuesto en el presente Reglamento y sus medidas de aplicación y, en particular, los valores límite [Euro 5 o Euro 6] establecidos en el [...] anexo I».
- 118 De los considerandos y de las disposiciones citadas en los anteriores apartados 116 y 117 se desprende que los límites de las emisiones de óxidos de nitrógeno fijadas para la norma Euro 6, que se indican en el anexo I del Reglamento n.º 715/2007, constituyen ciertamente un elemento esencial de este Reglamento, e incluso el elemento central, habida cuenta de que todas las disposiciones de dicho Reglamento no figuran sino con el objetivo de que se cumplan esos límites, junto con otros relativos a otras emisiones contaminantes, durante la vida normal de los vehículos y en condiciones normales de utilización, y de que los límites de las emisiones de óxidos de nitrógeno se definen en el propio Reglamento (en el anexo I, que forma parte integrante del mismo), fueron definidos primigeniamente por el Parlamento y el Consejo y ninguna disposición del Reglamento habilita expresamente a la Comisión para modificarlos en el marco de competencias de ejecución.
- 119 A este respecto, *a contrario sensu*, en lo que respecta a las partículas, que se definen en el artículo 3, punto 5, del Reglamento n.º 715/2007 como los componentes no gaseosos presentes en el gas de escape, el artículo 14, apartado 2, de dicho Reglamento señala que la Comisión deberá, una vez terminado un programa de medición de partículas realizado en el marco de la Comisión Económica para Europa de las Naciones Unidas y a más tardar en el momento de la entrada en vigor de la fase Euro 6, «reajustar» los valores límite basados en la masa de partículas que figuran en el anexo I e introducir en este anexo valores límite basados en el número de partículas. La falta de una disposición similar relativa a los valores límite de las emisiones de óxidos de nitrógeno confirma que el Parlamento

y el Consejo no quisieron conferir a la Comisión competencia para modificarlos. Confirman además el carácter excepcional de la disposición relativa a las partículas otras disposiciones del artículo 14 de este Reglamento, a saber, los apartados 4 y 5, según los cuales el eventual establecimiento de límites de emisiones con respecto a los contaminantes adicionales o la modificación de los límites de las emisiones de monóxido de carbono y de hidrocarburos del tubo de escape tras un ensayo de arranque en frío debe realizarse mediante propuesta de la Comisión al Parlamento y al Consejo. Por consiguiente, salvo en lo que respecta a las partículas, corresponde al Parlamento y al Consejo la fijación o la modificación de los valores límite de las emisiones de contaminantes, entre ellos los óxidos de nitrógeno, procedentes de los vehículos objeto de este Reglamento.

- 120 Los límites de las emisiones de óxidos de nitrógeno fijados para la norma Euro 6, que figuran en el anexo I del Reglamento n.º 715/2007, constituyen por consiguiente un elemento esencial de este Reglamento que la Comisión no puede modificar en el marco del procedimiento de comitología de reglamentación con control, como ella misma reconoce, tal y como se ha indicado en el anterior apartado 107.
- 121 En cuanto a la segunda cuestión, la Comisión sostiene que, al definir en el Reglamento impugnado los valores NTE de las emisiones de óxidos de nitrógeno que han de respetarse durante los ensayos de RDE mediante la determinación de los factores de conformidad CFpollutant, no modificó los límites de las emisiones de óxidos de nitrógeno fijadas para la norma Euro 6, que figuran en el anexo I del Reglamento n.º 715/2007. Cabe recordar que los factores de conformidad CFpollutant establecidos en el Reglamento impugnado con respecto a los óxidos de nitrógeno son de 2,1 a petición del fabricante de automóviles interesado para un período transitorio que finaliza, según las categorías de vehículos y la naturaleza de los actos solicitados, entre el 31 de diciembre de 2019 y el 31 de diciembre de 2021, y, con carácter ordinario, de 1,5. Utilizados como factor multiplicador de los límites de emisiones Euro 6, permiten llegar a los valores de emisiones NTE. La Comisión arguye esencialmente que los límites de las emisiones de óxidos de nitrógeno fijados en la norma Euro 6 se siguen aplicando no solo en los ensayos de laboratorio, sino también ahora en los ensayos de RDE, siendo los factores de conformidad CFpollutant meros elementos de corrección estadística y técnica.
- 122 A este respecto, procede señalar, antes de nada, que del artículo 4, apartado 2, párrafo segundo, del Reglamento n.º 715/2007, a tenor del cual «las medidas técnicas adoptadas por el fabricante deberán garantizar que se limiten eficazmente con arreglo al presente Reglamento las emisiones del tubo de escape y las emisiones evaporantes a lo largo de la vida normal del vehículo y en condiciones normales de utilización», se desprende que los límites de las emisiones de óxidos de nitrógeno fijados en la norma Euro 6 que figuran en el anexo I de este Reglamento deben respetarse en condiciones reales de conducción y, en consecuencia, en los ensayos oficiales en condiciones reales de conducción previos a la homologación. La Comisión no lo cuestiona, pues sostiene de hecho que así es.
- 123 Habida cuenta de ello, la alegación de la Comisión según la cual los límites de las emisiones de óxidos de nitrógeno fijados en la norma Euro 6 que figuran en el anexo I del Reglamento n.º 715/2007 siguen siendo plenamente aplicables en los ensayos de laboratorio no es pertinente, aunque sea cierta, ya que estos límites deben respetarse también en los ensayos de RDE. En cuanto a la alegación de que los ensayos de laboratorio son la «piedra angular» del control de las emisiones contaminantes de los vehículos, mencionada en el anterior apartado 108, topa con el hecho de que, precisamente, las condiciones de estos ensayos están demasiado alejadas de las condiciones reales de conducción como para que permitan garantizar por sí solos el cumplimiento de las normas relativas a las emisiones contaminantes de los vehículos establecidas en dicho Reglamento, como ya lo dejaba entrever el considerando 15 de este Reglamento y como señalan expresamente los considerandos 1, 2 y 4 del Reglamento 2016/427, que introdujo los ensayos de RDE en la normativa, al igual que los considerandos 3 y 7 del Reglamento impugnado. Si bien los ensayos de laboratorio aportan información muy detallada y útil acerca del «comportamiento» de los vehículos, en particular desde que se sustituyeran los ensayos NEDC por los ensayos WLTP, no relegan los ensayos de RDE a una posición secundaria.

- 124 A este respecto, aunque los ensayos de RDE presentan limitaciones particulares, en particular en la gestión de determinados márgenes de incertidumbre, como explica la Comisión, están diseñados para aprehender mejor que los ensayos de laboratorio las condiciones normales de utilización de los vehículos, como señalan los considerandos del Reglamento n.º 2016/427 y del Reglamento impugnado mencionados en el anterior apartado. En particular, el considerando 4 del Reglamento n.º 2016/427 indica que el objetivo de los trabajos que dieron lugar a los ensayos de RDE definidos en este Reglamento era «desarrollar un procedimiento de ensayo [de RDE] que reflej[ase] mejor las emisiones medidas en la carretera».
- 125 La importancia de los ensayos de RDE se ha incrementado además desde que se modificó el alcance jurídico de estos mediante el Reglamento impugnado, conforme al cual, como ha expuesto la Comisión, a partir de las fechas de aplicación de los valores NTE de las emisiones de óxidos de nitrógeno que define, estos ensayos ya no se realizan con meros «fines de seguimiento», sino que sus resultados condicionan la posibilidad de obtener una homologación de tipo y en consecuencia la posibilidad de matricular, vender, poner en servicio y conducir en carretera los vehículos de que se trate.
- 126 Por consiguiente, la existencia paralela de los ensayos de laboratorio y de los de RDE no tiene ningún impacto en la obligación de respetar los límites de las emisiones de óxidos de nitrógeno fijados para la norma Euro 6 que figuran en el anexo I del Reglamento n.º 715/2007 en condiciones reales de conducción y, por consiguiente, en los ensayos de RDE.
- 127 En estas circunstancias, no puede admitirse en el estado del Derecho aplicable que la propia Comisión fije, mediante factores de conformidad CFpollutant, valores NTE de las emisiones de óxidos de nitrógeno en los ensayos de RDE que son superiores a los límites de estas emisiones fijados para la norma Euro 6 que figuran en el anexo I del Reglamento n.º 715/2007.
- 128 En efecto, ello lleva *de facto* a modificar los límites de las emisiones de óxidos de nitrógeno fijados para la norma Euro 6 que figuran en el anexo I del Reglamento n.º 715/2007 con respecto a los ensayos de RDE, cuando son estos límites los que deben aplicarse, como se desprende del anterior apartado 122.
- 129 Procede señalar a este respecto que el sistema destinado a incorporar un coeficiente (el factor de conformidad CFpollutant), multiplicador de los límites de las emisiones de óxidos de nitrógeno fijados para la norma Euro 6, da necesariamente lugar a que se modifique la propia norma Euro 6, a diferencia de un sistema que tenga en cuenta las prestaciones y los posibles errores de los aparatos de medición aportando correcciones a las propias mediciones, pero no a los límites que deben respetarse. En efecto, si los márgenes de error aplicados a las mediciones fijadas se mantienen en proporciones lo suficientemente estrechas, el segundo tipo de sistema permite comprobar con un grado razonable de fiabilidad que se respetan los límites.
- 130 Sin embargo, habida cuenta de que la modificación de los límites de las emisiones de óxidos de nitrógeno fijados para la norma Euro 6 que figuran en el anexo I del Reglamento n.º 715/2007 constituye, como se ha señalado en el anterior apartado 120, la modificación de un elemento esencial de este Reglamento, la Comisión era incompetente para efectuar tal modificación al amparo de sus competencias de ejecución ejercidas en el marco del procedimiento de comitología de reglamentación con control que le confieren los artículos 5, apartado 3, y 14, apartado 3, de este Reglamento.
- 131 No desvirtúa esta conclusión el hecho de que la existencia de los factores de conformidad CFpollutant y de los valores NTE de las emisiones de óxidos de nitrógeno se estableciera en el Reglamento 2016/427, contra el que no se ha interpuesto un recurso de anulación. Por un lado, este Reglamento, que también emana de la Comisión, no puede servir de «escudo» frente a la aplicación de las disposiciones del Reglamento n.º 715/2007, examinadas en los anteriores apartados 112 a 120, que determinan el alcance de las competencias de ejecución de la Comisión en la materia y, por otro lado, es ciertamente el propio Reglamento impugnado el que da lugar a que se apliquen con respecto a las

emisiones de óxidos de nitrógeno, en los ensayos de RDE, valores NTE superiores a los límites fijados para la norma Euro 6, en lugar de estos últimos, confirmando carácter vinculante a estos valores para determinar si se superan o no estos ensayos.

- 132 Deben, por tanto, acogerse los motivos de anulación de los demandantes basados en la incompetencia de la Comisión, en la medida en que se refieren a los factores de conformidad CFpollutant establecidos en el Reglamento impugnado, de los que se derivan los valores NTE de las emisiones de óxidos de nitrógeno.
- 133 A mayor abundamiento, suponiendo que, en contra de lo que se ha declarado anteriormente, la Comisión pueda no obstante fijar factores de conformidad CFpollutant para tener en cuenta determinadas incertidumbres, procede precisar que en cualquier caso no podía establecer los niveles que figuran en el Reglamento impugnado respetando el alcance de sus competencias de ejecución. Estos niveles no permiten comprobar, con un grado razonable de fiabilidad, el respeto de los límites de las emisiones de óxidos de nitrógeno fijados para la norma Euro 6 que figuran en el anexo I del Reglamento n.º 715/2007 en los ensayos de RDE, límites estos que son los que deben aplicarse, habida cuenta de lo que se ha afirmado en el anterior apartado 122.
- 134 En efecto, habida cuenta de los elevados valores de los factores de conformidad CFpollutant establecidos, de 2,1 y de 1,5, los niveles de las emisiones de óxidos de nitrógeno medidos en los ensayos de RDE pueden ser, respectivamente, de hasta más de dos veces superiores y de hasta una vez y media superiores a los límites de estas emisiones fijados para la norma Euro 6 que figuran en el anexo I del Reglamento n.º 715/2007 sin que el ensayo se considere no superado. Tomando un ejemplo aportado por los demandantes, ello permite que un turismo diésel, cuyas emisiones de óxidos de nitrógeno están limitadas con arreglo a la norma Euro 6 a 80 mg/km, supere el ensayo de RDE si se mantiene por debajo de 168 mg/km durante la fase transitoria y de 120 mg/km tras esta fase. Cabe recordar que el límite fijado para la norma Euro 5 era de 180 mg/km con respecto al mismo tipo de vehículo.
- 135 Pues bien, incluso dando por correctas todas las explicaciones de la Comisión en cuanto a los márgenes de incertidumbre técnica y estadística que en su opinión justificaban los factores de conformidad CFpollutant establecidos en el Reglamento impugnado, los valores NTE de las emisiones de óxidos de nitrógeno que de ellos se derivan no permiten comprobar, con un grado razonable de fiabilidad, si un vehículo respeta o no en un ensayo de RDE los límites de estas emisiones fijados para la norma Euro 6 que figuran en el anexo I del Reglamento n.º 715/2007.
- 136 En efecto, incluso limitándose a la mera aplicación del factor de conformidad CFpollutant normal, denominado «final», de 1,5, que se explica por la existencia de un margen de incertidumbre técnica del 0,5, esto es, del 50 %, ha de hacerse constar que un margen de error del 50 % representa la mitad de lo que se espera medir y que, si este margen se convierte en un verdadero margen de error de la medición del aparato, da lugar a un margen del 33 % (se admite que una medición de 120 mg/km puede en realidad corresponder a unas emisiones de 80 mg/km, es decir, inferiores en una tercera parte a la medición). Ello significa que, al término de un ensayo de RDE, no puede determinarse si el vehículo sometido al mismo respeta o no esos límites o se acerca siquiera a ellos. De este modo, teniendo en cuenta tal factor, si un PEMS refleja, al término de un ensayo de RDE de un turismo diésel, un nivel de emisiones de óxidos de nitrógeno de 120 mg/km, ello puede significar las tres siguientes cosas: bien el aparato refleja unas mediciones exactas de modo que el vehículo emite efectivamente 120 mg/km de óxidos de nitrógeno, es decir, una vez y media más de lo que la norma Euro 6 autoriza; bien cabe la posibilidad de que el aparato cometa errores de medición de una magnitud correspondiente al margen de incertidumbre técnica señalado por Comisión y ello puede significar que el vehículo solamente emite en realidad 80 mg/km de óxidos de nitrógeno, esto es, que se ajusta a dicha norma, o bien, por el contrario, si el aparato se ha equivocado en el sentido opuesto, que el vehículo emite en realidad 160 mg/km de óxidos de nitrógeno, es decir, dos veces más de lo que autoriza esta norma. Pues bien, en contra de lo que esencialmente señaló la Comisión en la vista en

respuesta a una pregunta escrita del Tribunal, nada garantiza que el ensayo de laboratorio vaya a detectar necesariamente al vehículo excesivamente contaminante que haya superado la fase del ensayo de RDE gracias al margen de incertidumbre técnica. Nada garantiza, por ejemplo, que un turismo diésel que ha arrojado una medición de 100 mg/km durante el ensayo de RDE y que efectivamente emita óxidos de nitrógeno a este nivel o a un nivel superior durante dicho ensayo vaya a arrojar una medición de más de 80 mg/km de óxidos de nitrógeno en el ensayo de laboratorio. Además, si los ensayos de laboratorio fueran tan fiables, no sería necesario efectuar los ensayos de RDE. Los problemas identificados *supra* existen, *a fortiori*, si se utiliza el factor de conformidad CFpollutant provisional de 2,1.

137 Por consiguiente, la magnitud de la incertidumbre resultante del valor de los factores de conformidad CFpollutant que figuran en el Reglamento impugnado no permite en cualquier caso, en contra de lo que sostiene la Comisión, que se apliquen los límites de las emisiones de óxidos de nitrógeno fijados para la norma Euro 6 que figuran en el anexo I del Reglamento n.º 715/2007 en los ensayos de RDE, habida cuenta de las muy importantes diferencias que pueden existir entre estos límites y la realidad de los volúmenes de óxidos de nitrógeno emitidos durante dichos ensayos, aun cuando los valores NTE de estas emisiones no se excedan según las mediciones de los PEMS. Así pues, la magnitud de la incertidumbre lleva *de facto* a que se modifiquen estos límites para estos ensayos, mientras que, según lo dispuesto en el Reglamento n.º 715/2007, tales límites deben respetarse en condiciones reales de conducción y, en consecuencia, en los ensayos oficiales en condiciones reales de conducción previos a la homologación, como se ha señalado en el anterior apartado 122. Por estas razones, la Comisión también se extralimitó en el ejercicio de su competencia a este respecto, como se ha expuesto en el anterior apartado 132.

138 Puede señalarse, aún a mayor abundamiento, por lo que respecta a las explicaciones ofrecidas por la Comisión para justificar específicamente el factor de conformidad CFpollutant provisional de 2,1 por un margen de incertidumbre estadística del 0,6 adicional al margen de incertidumbre técnica del 0,5 establecido para el factor de conformidad CFpollutant normal, denominado «definitivo», que estas explicaciones no resultan convincentes a la luz del objetivo que la Comisión afirma seguir, consistente en garantizar el respeto en los ensayos de RDE de los límites de las emisiones de óxidos de nitrógeno fijados para la norma Euro 6 que figuran en el anexo I del Reglamento n.º 715/2007.

139 A este respecto, según la Comisión, el margen de incertidumbre estadística provisional del 60 % está relacionado con los distintos recorridos que pueden efectuar quienes realizan los ensayos. Es cierto que, si no se les dan instrucciones concretas, distintos conductores a los que se les confía un mismo vehículo para que lo conduzcan por carretera durante una determinada duración volverían con resultados muy variados en función de su estilo de conducción, las carreteras que hayan tomado y las condiciones del tráfico. No obstante, de manera general, las eventuales distorsiones o incertidumbres estadísticas (riesgo de falta de representatividad de los resultados con respecto a la realidad en su conjunto) se corrigen gracias a ciertas operaciones en la representatividad de la muestra o de la experiencia (en el presente caso, la representatividad del ensayo) o al número de experiencias llevadas a cabo (en el presente caso, el número de ensayos), y no señalando que los resultados pueden adolecer de un margen de error del 60 %. En el caso de autos, pueden evitarse errores importantes con respecto al uso imponiendo un recorrido lo suficientemente representativo del uso medio real de un vehículo (tipos de usos; carretera, ciudad, autopista; condiciones del tráfico) y un estilo «medio» de conducción. En la vista, la propia Comisión también mencionó varios elementos derivados del anexo III A del Reglamento n.º 692/2008, en el que se definen los requisitos de los ensayos de RDE, que van en este sentido: así, la duración de los tres tipos de recorridos (carretera, ciudad, autopista) debe estar prácticamente equilibrada, los ensayos deben realizarse en días hábiles a menos de 700 metros de altitud y se prevé una regulación de las velocidades. En estas circunstancias, la variación aleatoria del tiempo total del recorrido entre una hora y media y dos horas, que tiene por objeto frustrar la intervención o la interrupción en un momento concreto de un eventual dispositivo de desactivación, no debería dar lugar a resultados que sean sustancialmente muy diferentes dependiendo de la duración efectiva de los ensayos.

- 140 Además, aun cuando, como señaló la Comisión en la vista, sea posible que un recorrido realizado en Estonia en una tarde de verano arroje «mejores» resultados que otro llevado a cabo en Luxemburgo en una mañana de invierno, por un lado, el contenido del anexo III A debería garantizar que no pueda haber excesivas diferencias entre las características de ambos recorridos (pues está descartado que pueda realizarse un ensayo en condiciones muy extremas: tiempo muy frío y con excesivos atascos) y, por otro lado, el Reglamento n.º 715/2007, que fija los valores límite de las emisiones de óxidos de nitrógeno para la norma Euro 6 no prevé que esos límites sean más elevados en Luxemburgo que en Estonia. Dichos límites deben respetarse en toda la Unión como «límites máximos». Los ensayos de RDE tienen precisamente por objeto garantizar que así suceda en condiciones que, sin ser extremas, deben ser representativas de la realidad del uso del automóvil, también en Luxemburgo.
- 141 Asimismo, como confirmó la Comisión en la vista en respuesta a una pregunta escrita del Tribunal, un mismo tipo de vehículo no debe ser sometido a toda una serie de ensayos de RDE cuyos resultados hayan de totalizarse con la esperanza de que sean estadísticamente representativos. Es cierto que puede realizarse un segundo ensayo si ha tenido lugar una circunstancia particular en el primero y que puede llevarse a cabo un ensayo de RDE para la homologación de tipo y, más tarde, ensayos adicionales para verificar que se siguen respetando, durante la vida del vehículo, los límites de las emisiones de óxidos de nitrógeno (estos ensayos de conformidad en servicio aún no se realizan). Debido a que son bastante complejos y costosos, los ensayos de RDE se efectúan asimismo en «familias de ensayo» —que pueden agrupar diversos tipos de vehículos parecidos que el fabricante engloba en la misma «familia»—, respecto de las cuales solo una selección de tipos se somete en la práctica a los ensayos, como establece el artículo 3, apartado 10, párrafo segundo, del Reglamento n.º 692/2008, en relación con el apéndice 7 de su anexo III A. En estas circunstancias, concretamente, a lo sumo se somete simultáneamente a los ensayos de RDE a unos pocos vehículos de una misma «familia», pero sin efectuar toda una serie de ensayos de RDE del mismo vehículo o de un tipo de vehículo, ni tan siquiera de una «familia» de tipos de vehículo, de los que se extraiga alguna suerte de «media» estadística. Cada uno de los vehículos sometidos al ensayo, como representante único de un tipo diferente de la «familia», debe superar el ensayo de RDE para que se considere que toda la «familia» a la que pertenece ha superado con éxito los ensayos de RDE, como se desprende de los puntos 4.1.1 y 4.1.2 del referido apéndice 7. Ello confirma además el hecho de que los límites de las emisiones contaminantes definidos para las normas Euro no son valores que hayan de alcanzarse en el marco de un planteamiento global, sino que se trata de límites que cada vehículo debe respetar.
- 142 Todo ello lleva al Tribunal a dudar de que la referencia de la Comisión a posibles errores de naturaleza estadística resulte fundada. Los elementos que ha puesto de relieve la Comisión parecen poner en cuestión la aptitud de los ensayos de RDE para reflejar la realidad de la conducción en carretera. Pues bien, sin erigirse en experto técnico, el Tribunal observa que los ensayos de RDE se han «madurado» durante mucho tiempo, pues la Comisión ha señalado en sus escritos procesales que los trabajos acerca de los mismos comenzaron en enero de 2011, que desde ese mismo año se realizan de manera operativa ensayos de la misma naturaleza con respecto a los vehículos comerciales pesados y que se efectuaron con meros «fines de seguimiento» respecto a los vehículos objeto del Reglamento n.º 715/2007 solamente durante un breve período, entre el 20 de abril de 2016, fecha de la entrada en vigor del Reglamento 2016/427, y, respecto a determinados vehículos, el 1 de septiembre de 2017, primera fecha de aplicación efectiva de los valores NTE de las emisiones de óxidos de nitrógeno en el marco de las homologaciones de tipo. En estas circunstancias, resultaría sorprendente que la Comisión no haya tenido tiempo de detallar y estandarizar de manera suficiente los ensayos de RDE de modo que sean representativos de las condiciones reales de conducción en carretera para evitar a este respecto una incertidumbre de una magnitud del 60 % con respecto a sus resultados. Además, la propia esencia del Reglamento 2016/427, que introdujo el anexo III A del Reglamento n.º 692/2008, en particular sus puntos 4 y siguientes y sus once apéndices, que representan aproximadamente 120 páginas en la versión consolidada y publicada en línea en la base de datos EUR-Lex, consiste en describir de manera muy precisa en qué consiste un ensayo de RDE y cómo debe efectuarse. Por lo demás, aun cuando siga habiendo algunas variaciones en los resultados al término de los ensayos de



RDE de varios tipos de vehículos pertenecientes a una misma «familia», o si existieran tales variaciones entre dos ensayos del mismo vehículo, se trata de una característica inherente al concepto mismo de un ensayo de este tipo.

- 143 Habida cuenta de que el margen de incertidumbre del 60 % asociado al factor de conformidad CFpollutant provisional de 2,1 no está justificado por los problemas estadísticos invocados por la Comisión, esta no ha demostrado en cualquier caso que dicho factor provisional permita comprobar el respeto en los ensayos de RDE de los límites de las emisiones de óxidos de nitrógeno fijados para la norma Euro 6 que figuran en el anexo I del Reglamento n.º 715/2007.
- 144 Por tanto, por las razones expuestas en los anteriores apartados 138 a 143, procede confirmar, aún a mayor abundamiento, que el establecimiento del factor de conformidad CFpollutant provisional de 2,1 lleva *de facto* a modificar estos límites para los ensayos de RDE, pese a que estos límites, según lo dispuesto en el Reglamento n.º 715/2007, deben respetarse en condiciones reales de conducción y, por consiguiente, en los ensayos oficiales en condiciones reales de conducción previos a la homologación, como se ha señalado en el anterior apartado 122. Por estas razones, la Comisión se extralimitó en el ejercicio de su competencia a este respecto, tal como se ha expuesto en el anterior apartado 132.
- 145 En cambio, no se han argumentado los motivos basados en la incompetencia de la Comisión en lo tocante a otros aspectos del Reglamento impugnado, que, por lo demás, no han sido criticados de manera general por los demandantes. Por lo tanto, esos motivos solo podrían acogerse en lo que respecta a esos otros aspectos en caso de que no sean separables de los factores de conformidad CFpollutant establecidos en el Reglamento impugnado. A continuación se examinará esta cuestión en el marco del examen del alcance de la anulación que ha de declararse.

– *Sobre los demás motivos invocados por los demandantes*

- 146 Como se ha señalado en el anterior apartado 85, los demandantes también han invocado motivos basados en la infracción sustancial de distintas disposiciones del Derecho de la Unión y han alegado que la Comisión ha incurrido en una desviación de poder.
- 147 Todos estos motivos tienen únicamente por objeto, al igual que los basados en la incompetencia de la Comisión, impugnar los factores de conformidad CFpollutant establecidos en el Reglamento impugnado y los valores NTE de las emisiones de óxidos de nitrógeno que de ellos se derivan. Por lo que se refiere a los demás aspectos del Reglamento impugnado, su fundamento depende, por tanto, también de si las distintas disposiciones tienen o no carácter separable.
- 148 En cuanto a la impugnación de los factores de conformidad CFpollutant establecidos en el Reglamento impugnado y de los valores NTE de las emisiones de óxidos de nitrógeno que de ellos se derivan, puede señalarse que la circunstancia de que, como se ha declarado, la Comisión carezca de competencia para establecer esos factores, habida cuenta de los límites de los poderes de ejecución que le confiere el Reglamento n.º 715/2007, implica necesariamente que la Comisión ha infringido este Reglamento.
- 149 A este respecto, los tres demandantes alegan que se ha infringido el anexo I del Reglamento n.º 715/2007. Este anexo se menciona en el artículo 4, apartado 1, de dicho Reglamento, que señala que la observancia de los límites de las emisiones que figuran en el referido anexo es obligatorio. Los demandantes sostienen que la Comisión infringió el artículo 4, apartado 1, del Reglamento impugnado al definir en este unos factores de conformidad CFpollutant que dan lugar a unos valores NTE de emisiones de óxidos de nitrógeno en los ensayos de RDE superiores a los límites de estas emisiones fijados para la norma Euro 6 en este anexo. El análisis realizado en los anteriores apartados 122 a 144 en el marco del examen de los motivos basados en la incompetencia de la Comisión lleva a la conclusión de que esta ciertamente modificó los límites de las emisiones de óxidos de nitrógeno para

los ensayos de RDE, cuando estos límites deben aplicarse en condiciones reales de conducción, en particular en dichos ensayos. Habida cuenta de ello, la Comisión infringió necesariamente los límites de las emisiones de óxidos de nitrógeno fijados para la norma Euro 6 que figuran en el anexo I del Reglamento n.º 715/2007 y, por lo tanto, las disposiciones del artículo 4, apartado 1, de este Reglamento, que establecen la obligatoriedad de la observancia de estos límites.

- 150 Es cierto que la Comisión también ha alegado, como argumento de defensa sustancial, que no se realizó ninguna modificación jurídica de los límites de las emisiones de óxidos de nitrógeno fijados para la norma Euro 6 que figuran en el anexo I del Reglamento n.º 715/2007 y que los demandantes únicamente han invocado modificaciones «concretas» o «prácticas». En efecto, estos límites no se modificaron jurídicamente en ese anexo, pero es precisamente por este motivo por lo que es ilegal su incumplimiento en los ensayos de RDE que resulta de manera concreta o en la práctica de la aplicación, en su lugar, de los valores superiores NTE de las emisiones de óxidos de nitrógeno que se derivan de los factores de conformidad CFpollutant establecidos en el Reglamento impugnado.
- 151 Por lo tanto, puede declararse también que se ha infringido el Reglamento n.º 715/2007.
- 152 Por lo demás, habida cuenta de la conclusión a la que ha llegado el Tribunal en los anteriores apartados 132, 137, 144 y 151, no resulta necesario examinar los demás motivos y alegaciones que se han formulado.

– *Sobre el alcance de la anulación*

- 153 La Comisión aduce que los demandantes únicamente han formulado alegaciones contra el punto 2 del anexo II del Reglamento impugnado, que determina el valor de los factores de conformidad CFpollutant definitivos y temporales con respecto a los óxidos de nitrógeno. Este anexo modifica el anexo III A del Reglamento n.º 692/2008, que define las modalidades de los ensayos de RDE. Según la Comisión, los recursos de anulación deberían, por tanto, ser declarados inadmisibles con arreglo al artículo 76, letra d), del Reglamento de Procedimiento, que exige que se presenten alegaciones en apoyo de los motivos, en la medida en que los recursos se dirigen contra las demás disposiciones del Reglamento impugnado, que estima separables de las impugnadas. A ello responden los Ayuntamientos de París y de Madrid que la anulación del punto 2 del anexo II del Reglamento impugnado haría que este Reglamento perdiera en su conjunto toda causa jurídica o razón, lo que justificaría su anulación íntegra.
- 154 En el caso de autos, es preciso pronunciarse directamente sobre la cuestión del carácter separable de las distintas disposiciones del Reglamento impugnado, esto es, comprobar si la ilegalidad de los factores de conformidad CFpollutant con respecto a los óxidos de nitrógeno establecidos en el Reglamento impugnado debe conllevar automáticamente la anulación de otras disposiciones del mismo que no sean separables de aquellos (véase, en este sentido, la sentencia de 11 de diciembre de 2008, Comisión/Département du Loiret, C-295/07 P, EU:C:2008:707, apartados 104 y 105). La Comisión sostiene por su parte que las disposiciones del Reglamento impugnado distintas de las que fijan estos factores son separables de estas.
- 155 La disposición que fija los factores de que se trata, que debe ser declarada nula, figura, como indica la Comisión, en el punto 2 del anexo II del Reglamento impugnado, que modifica el anexo III A del Reglamento n.º 692/2008 insertando en él, tras el punto 2.1, unos nuevos puntos 2.1.1 y 2.1.2 en los que el valor del factor de conformidad definitivo y el valor del factor de conformidad temporal relativos a la masa de óxidos de nitrógeno se fijan respectivamente en «1 + margen con margen = 0,5» y en «2,1» y en los que se define el período en el que puede utilizarse el factor de conformidad temporal. No obstante, el punto 2 del anexo II del Reglamento impugnado también inserta en el anexo III A del Reglamento n.º 692/2008 un nuevo punto 2.1.3, relativo a una «función de transferencia», que se utiliza en el cálculo del valor NTE, que, por ahora, está fijado en 1, no tiene, en

consecuencia, impacto por el momento en este cálculo y no ha sido criticado por los demandantes. De este modo, el punto 2.1.3 del anexo III A del Reglamento n.º 692/2008 es separable de sus puntos 2.1.1 y 2.1.2, en particular del valor de los factores de conformidad CFpollutant con respecto a los óxidos de nitrógeno que ahí se menciona, y no procede anular el punto 2 del anexo II del Reglamento impugnado en la medida en que introduce esta disposición.

- 156 Por otra parte, el artículo 1, puntos 2 y 3, del Reglamento impugnado, que modifica el artículo 3, apartado 10, párrafo tercero, del Reglamento n.º 692/2008 está ciertamente vinculado a la determinación de los factores de conformidad CFpollutant con respecto a los óxidos de nitrógeno. En efecto, la versión modificada del mismo dispone: «hasta tres años después de las fechas indicadas en el artículo 10, apartado 4, y cuatro años después de las fechas indicadas en el artículo 10, apartado 5, del [Reglamento n.º 715/2007,] [esto es, por ejemplo, hasta el 31 de agosto de 2017 para la homologación de tipo de los turismos y hasta el 31 de agosto de 2019 para su puesta en circulación individual], se aplicarán las disposiciones siguientes: a) no serán de aplicación los requisitos del punto 2.1 del anexo III A [se trata de los requisitos que indican la fórmula de cálculo del valor NTE y obligan a que no se supere este en los ensayos de RDE]». Esta disposición fija *a contrario* el momento a partir del cual se aplican en los ensayos de RDE los factores de conformidad CFpollutant, en particular los criticados por los demandantes; en otras palabras, a partir de cuándo estos ensayos dejan de realizarse con meros fines de seguimiento. No obstante, esta disposición también puede concernir a otros contaminantes distintos de los óxidos de nitrógeno con respecto a los cuales los factores de conformidad CFpollutant se hayan determinado después de los de estos óxidos, como ha sido el caso de las partículas finas. Además, su anulación no resulta necesaria para que dejen de aplicarse los factores de conformidad CFpollutant controvertidos con respecto a los óxidos de nitrógeno. La falta de valor en los cuadros de los factores de conformidad CFpollutant definitivos y temporales que figuran en los puntos 2.1.1 y 2.1.2 del anexo III A del Reglamento n.º 692/2008 basta por sí sola a tal efecto. Así pues, el artículo 1, puntos 2 y 3, del Reglamento impugnado, que modifica el artículo 3, apartado 10, párrafo tercero, del Reglamento n.º 692/2008, es separable del valor de los factores de conformidad CFpollutant con respecto a los óxidos de nitrógeno que se menciona en los puntos 2.1.1 y 2.1.2 del anexo III A de dicho Reglamento, por lo que no procede anularlo.
- 157 Las demás disposiciones del Reglamento impugnado, que tienen principalmente por objeto completar o modificar el anexo III A del Reglamento n.º 692/2008 a fin de precisar las condiciones de los ensayos de RDE, conservan su razón de ser, en contra de lo que estiman los Ayuntamientos de París y de Madrid, aun cuando se hayan declarado nulos los factores de conformidad CFpollutant con respecto a los óxidos de nitrógeno establecidos en el Reglamento impugnado. En particular, la totalidad del proceso establecido para estos ensayos, que no ha sido criticado, puede mantenerse con independencia de los factores de conformidad CFpollutant definidos con respecto a los distintos contaminantes. Asimismo, aun cuando se hayan declarado nulos los factores de conformidad CFpollutant con respecto a los óxidos de nitrógeno establecidos en el Reglamento impugnado, a día de hoy los factores de conformidad CFpollutant con respecto al número de partículas definidos desde la adopción del Reglamento 2017/1154 deben aplicarse en el marco del proceso previsto para estos ensayos de RDE.
- 158 De lo anterior resulta que únicamente debe anularse el punto 2 del anexo II del Reglamento impugnado en la medida en que fija, en los puntos 2.1.1 y 2.1.2 del anexo III A del Reglamento n.º 692/2008, el valor del factor de conformidad CFpollutant definitivo y el valor del factor de conformidad CFpollutant temporal con respecto a la masa de los óxidos de nitrógeno. De lo anterior resulta asimismo que, conforme a lo señalado en los anteriores apartados 145 y 147, deben desestimarse los distintos motivos de los recursos en la medida en que se refieren a las demás disposiciones del Reglamento impugnado y que, por lo tanto, no es necesario pronunciarse sobre la excepción de inadmisibilidad propuesta a este respecto por la Comisión (véase, en este sentido, la sentencia de 26 de febrero de 2002, Consejo/Boehringer, C-23/00 P, EU:C:2002:118, apartado 52).

159 Habida cuenta de que la Comisión subrayó en la vista que el Reglamento n.º 692/2008, modificado en particular por el Reglamento impugnado, ha sido sustituido por el Reglamento 2017/1151, el Tribunal recuerda que, para adecuarse a una sentencia de anulación y darle plena ejecución, la institución autora de la disposición anulada debe eliminarla de los actos subsiguientes de los que sea autora en los que se haya incluido esta disposición y excluirla de sus actos futuros, teniendo en cuenta no solo el fallo de la sentencia, sino también los fundamentos que han llevado a este y que constituyen su sustento necesario (véase, en este sentido, la sentencia de 26 de abril de 1988, Asteris y otros/Comisión, 97/86, 99/86, 193/86 y 215/86, EU:C:1988:199, apartados 26 a 31).

– *Sobre los efectos en el tiempo de la anulación*

160 El artículo 264 TFUE, párrafo segundo, dispone que, si el juez de la Unión lo estima necesario, indicará aquellos efectos del acto declarado nulo que deban ser considerados como definitivos. En particular, esta disposición se ha interpretado en el sentido de que permite, por razones de seguridad jurídica, aunque también por razones basadas en el objetivo de evitar una discontinuidad o una regresión en la aplicación de las políticas realizadas o apoyadas por la Unión, por ejemplo en materia de protección del medio ambiente o de la salud pública, mantener durante un plazo razonable los efectos de un acto declarado nulo (véanse, en este sentido, las sentencias de 25 de febrero de 1999, Parlamento/Consejo, C-164/97 y C-165/97, EU:C:1999:99, apartados 22 a 24, y de 16 de abril de 2015, Parlamento/Consejo, C-317/13 y C-679/13, EU:C:2015:223, apartados 72 a 74).

161 En el presente asunto, al preguntarles el Tribunal en la vista acerca de una posible modulación en el tiempo de los efectos de la anulación que podría pronunciar, los Ayuntamientos de París y de Bruselas se declararon contrarios a ello, explicando fundamentalmente que, aun cuando no hubiera durante un determinado período de tiempo ningún valor NTE de las emisiones de óxidos de nitrógeno que haya de respetarse durante los ensayos de RDE, habida cuenta de la perspectiva de instaurar requisitos más rigurosos a este respecto en un futuro relativamente cercano, los fabricantes de automóviles no lo aprovecharían para obtener la homologación de vehículos que emitan más óxidos de nitrógeno que los actuales, pues sus procesos industriales no pueden permitirse cambios bruscos. El Ayuntamiento de Bruselas añadió que estaba particularmente en contra de una limitación de los efectos para el futuro. Por su parte, la Comisión respondió que la modulación de los efectos de la anulación solo presentaría interés si el Tribunal declarara esencialmente que las disposiciones controvertidas habrían debido ser adoptadas por el Parlamento y el Consejo.

162 No obstante, el Tribunal considera que la pura y simple anulación *ex tunc* de las disposiciones controvertidas podría plantear problemas de dos tipos. Para empezar, en relación con el «pasado», es decir, el período comprendido entre el momento en el que dejaron de realizarse los ensayos de RDE con meros «fines de seguimiento» (por ejemplo, el 1 de septiembre de 2017 respecto a la homologación de tipo de los turismos y vehículos de transporte de personas) y el momento en que surtirá efecto la presente sentencia con arreglo a lo dispuesto en el artículo 60, párrafo segundo, del Estatuto del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, existiría inseguridad jurídica acerca de la validez de las homologaciones de vehículos concedidas o de las denegaciones de estas durante ese período. En efecto, la falta de un factor de conformidad CFPollutant con respecto a las emisiones de óxidos de nitrógeno podría interpretarse en el sentido de que no se impone a este respecto ningún valor NTE en estos ensayos o, por el contrario, de que deben aplicarse sin más los límites definidos para la norma Euro 6. En relación con el futuro, es decir, el período comprendido entre el momento en que la presente sentencia surtirá efecto y el momento en que la Comisión o el Parlamento y el Consejo extraigan, en su caso, las correspondientes consecuencias precisando la norma aplicable en estos ensayos, persistiría la misma inseguridad jurídica. En caso de que prevaleciera entre las autoridades responsables de la homologación de los vehículos la interpretación de que no existen durante ese período límites de las emisiones de óxidos de nitrógeno no sobrepasables en dichos ensayos, ello podría llevar a que determinados vehículos que excedieran incluso a este respecto los

valores NTE de las emisiones de óxidos de nitrógeno fijados en el Reglamento impugnado obtuvieran la homologación, lo cual supondría una regresión en relación con los objetivos de protección del medio ambiente y de la salud perseguidos en esta materia.

- 163 La falta de modulación en el tiempo de la anulación podría, en consecuencia, perjudicar tanto a diversos intereses económicos legítimos del sector del automóvil que se ha adecuado a la normativa aplicable como, en su caso, a los de los consumidores que han adquirido vehículos que se ajustan a dicha normativa y a las políticas de la Unión en favor del medio ambiente y la salud. Por lo tanto, procede decidir, por un lado, que los efectos de la disposición anulada sean definitivos para el «pasado», en el sentido que se ha precisado en el anterior apartado, y que se mantengan para el futuro durante un período razonable que permita modificar la normativa en la materia, el cual no podrá exceder de doce meses a partir de que esta sentencia surta efecto, esto es, habida cuenta de lo dispuesto en el artículo 60, párrafo segundo, del Estatuto del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, a partir de la expiración del plazo para recurrirla si no se presenta recurso de casación o, en el caso contrario, a partir de la desestimación de este.

### *Sobre la pretensión de indemnización del Ayuntamiento de París*

- 164 Como se ha señalado en el anterior apartado 30, el Ayuntamiento de París solicita que se condene a la Comisión a abonarle un euro simbólico en concepto de reparación del perjuicio que considera haber sufrido como consecuencia de la adopción del Reglamento impugnado. Esta pretensión se basa en el artículo 340 TFUE, párrafo segundo, el cual prevé que, «en materia de responsabilidad extracontractual, la Unión deberá reparar los daños causados por sus instituciones [...], de conformidad con los principios generales comunes a los Derechos de los Estados miembros». El Ayuntamiento de París invoca a este respecto la ilegalidad de dicho Reglamento como resultado de una violación caracterizada de normas jurídicas de rango superior, de la existencia de un perjuicio real y cierto debido al coste de las medidas que se ha visto obligado a poner en práctica para compensar el aumento de la contaminación procedente de los automóviles, a la pérdida de atractivo de París como destino turístico y a la menor eficacia de sus acciones para concienciar a sus ciudadanos de los riesgos de las emisiones contaminantes, y, por último, de la relación directa de causalidad entre el comportamiento de la Comisión y dicho perjuicio. No obstante, el Ayuntamiento de París limita su pretensión indemnizatoria a un euro simbólico, lo que a su juicio permite reparar el daño de imagen y de legitimidad causado a su acción en materia medioambiental.
- 165 La Comisión cuestiona que la pretensión de indemnización del Ayuntamiento de París sea admisible, en particular porque no ha justificado con rigor la realidad de los daños supuestamente sufridos ni la existencia de una relación de causalidad entre la adopción del Reglamento impugnado y aquellos.
- 166 No obstante, el juez de la Unión está facultado, si lo justifica una recta administración de la justicia en las circunstancias del caso de que conoce, para desestimar en cuanto al fondo un recurso sin resolver sobre la excepción de inadmisibilidad planteada contra el mismo (véase, en este sentido, la sentencia de 24 de junio de 2015, Fresh Del Monte Produce/Comisión y Comisión/Fresh Del Monte Produce, C-293/13 P y C-294/13 P, EU:C:2015:416, apartado 193 y jurisprudencia citada).
- 167 En el caso de autos, no se ha demostrado en modo alguno el mero perjuicio «de imagen y de legitimidad» cuya indemnización con un euro simbólico solicita el Ayuntamiento de París. En efecto, ningún elemento respalda que París haya sufrido una pérdida de atractivo turístico o dificultades para concienciar a sus ciudadanos de los riesgos provocados por las emisiones contaminantes que menciona dicho demandante, extremos que podrían corresponder a un perjuicio de imagen y de legitimidad. Del mismo modo, ningún elemento respalda el hecho de que tales situaciones, suponiendo que estuvieran acreditadas, fueran resultado de la adopción del Reglamento impugnado por parte de la Comisión.

- 168 Además, se ha declarado que la anulación del acto causante de un perjuicio inmaterial de reputación puede ser suficiente, dependiendo de las circunstancias, para reparar ese perjuicio (véanse, en este sentido, las sentencias de 30 de mayo de 2017, *Safa Nicu Sepahan/Consejo*, C-45/15 P, EU:C:2017:402, apartados 47 a 49, y de 7 de octubre de 2015, *European Dynamics Luxembourg y otros/OAMI*, T-299/11, EU:T:2015:757, apartado 155).
- 169 Por lo tanto, en cualquier caso, el perjuicio de imagen y de legitimidad invocado por el Ayuntamiento de París se prestaría particularmente bien a una reparación simbólica y suficiente mediante la mera anulación de la disposición del Reglamento impugnado que ha cuestionado.
- 170 Por lo tanto, procede desestimar la pretensión de indemnización del Ayuntamiento de París.

### **Costas**

- 171 A tenor del artículo 134, apartado 3, del Reglamento de Procedimiento, 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 podrá decidir que una de las partes cargue, además de con sus propias costas, con una porción de las costas de la otra parte.
- 172 Al haberse desestimado varias de las pretensiones de la Comisión, procede condenarla a cargar, además de con sus propias costas, con la mitad de las de los demandantes.

En virtud de todo lo expuesto,

EL TRIBUNAL GENERAL (Sala Novena ampliada)

decide:

- 1) **Anular el punto 2 del anexo II 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), en la medida en que fija, en los puntos 2.1.1 y 2.1.2 del anexo III A del Reglamento n.º 692/2008 de la Comisión, de 18 de julio de 2008, por el que se aplica el Reglamento (CE) n.º 715/2007, el valor del factor de conformidad CFpollutant definitivo y el valor del factor de conformidad CFpollutant temporal con respecto a la masa de los óxidos de nitrógeno.**
- 2) **Desestimar los recursos en todo lo demás.**
- 3) **Los efectos de la disposición anulada en virtud del punto 1 del fallo se mantendrán hasta que se adopte en un plazo razonable una nueva normativa que sustituya a estas disposiciones, plazo que no podrá exceder de doce meses a partir de la fecha en que la presente sentencia surta efectos.**
- 4) **La Comisión Europea cargará con sus propias costas y con la mitad de las costas de la ville de Paris, de la ville de Bruxelles y del Ayuntamiento de Madrid.**

Gervasoni

Madise

da Silva Passos

Kowalik-Bańczyk

Mac Eochaidh

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 13 de diciembre de 2018.

El Secretario  
E. Coulon

El Presidente  
S. Gervasoni

## Índice

|  |    |
|--|----|
| Antecedentes de los litigios .....                                   | 2  |
| Procedimiento y pretensiones de las partes .....                     | 7  |
| Fundamentos de Derecho .....   | 9  |
| Sobre los recursos de anulación .....                                | 9  |
| Sobre la admisibilidad de los recursos de anulación .....            | 9  |
| Sobre el fondo de los recursos de anulación .....                    | 21 |
| – Sobre los motivos basados en la incompetencia de la Comisión ..... | 21 |
| – Sobre los demás motivos invocados por los demandantes .....        | 33 |
| – Sobre el alcance de la anulación .....                             | 34 |
| – Sobre los efectos en el tiempo de la anulación .....               | 36 |
| Sobre la pretensión de indemnización del Ayuntamiento de París ..... | 37 |
| Costas .....   | 38 |