



Recopilación de la Jurisprudencia

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Gran Sala)

de 10 de noviembre de 2020 *

«Incumplimiento de Estado — Medio ambiente — Directiva 2008/50/CE — Calidad del aire ambiente — Artículo 13, apartado 1, y anexo XI — Superación sistemática y persistente de los valores límite fijados para las micropartículas (PM₁₀) en determinadas zonas y aglomeraciones italianas — Artículo 23, apartado 1 — Anexo XV — Período de superación “lo más breve posible” — Medidas adecuadas»

En el asunto C-644/18,

que tiene por objeto un recurso por incumplimiento interpuesto, con arreglo al artículo 258 TFUE, el 13 de octubre de 2018,

Comisión Europea, representada inicialmente por el Sr. G. Gattinara y la Sra. K. Petersen, y posteriormente por los Sres. Gattinara y E. Manhaeve, en calidad de agentes,

parte demandante,

contra

República Italiana, representada por la Sra. G. Palmieri, en calidad de agente, asistida por los Sres. F. De Luca y P. Gentili, avvocati dello Stato,

parte demandada,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Gran Sala),

integrado por el Sr. K. Lenaerts, Presidente, la Sra. R. Silva de Lapuerta, Vicepresidenta, los Sres. J.-C. Bonichot y A. Arabadjiev, la Sra. A. Prechal y los Sres. N. Piçarra y A. Kumin (Ponente), Presidentes de Sala, y los Sres. E. Juhász, M. Safjan, D. Šváby, S. Rodin, F. Biltgen, la Sra. K. Jürimäe y los Sres. C. Lycourgos y P. G. Xuereb, Jueces;

Abogado General: Sr. M. Szpunar;

Secretario: Sr. A. Calot Escobar;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos;

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

dicta la siguiente

* Lengua de procedimiento: italiano.

Sentencia

- 1 Mediante su demanda, la Comisión Europea solicita al Tribunal de Justicia que declare que la República Italiana:
 - ha incumplido la obligación que le incumbe en virtud del artículo 13 de la Directiva 2008/50/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de mayo de 2008, relativa a la calidad del aire ambiente y a una atmósfera más limpia en Europa (DO 2008, L 152, p. 1), en relación con el anexo XI de esta, al haber superado, de forma sistemática y persistente, los valores límite aplicables a las concentraciones de partículas PM₁₀ (en lo sucesivo, «valores límite fijados para las PM₁₀»), y al continuar superándolos,
 - respecto del valor límite diario,
 - a partir de 2008 en las siguientes zonas: IT1212 (valle del Sacco); IT1215 (aglomeración de Roma); IT1507 (antigua zona IT1501, zona de descontaminación — Nápoles y Caserta); IT0892 (Emilia-Romaña, Pianura Ovest [Llanura Oeste]); IT0893 (Emilia Romagna, Pianura Est [Llanura Este]); IT0306 (aglomeración de Milán); IT0307 (aglomeración de Bérgamo); IT0308 (aglomeración de Brescia); IT0309 (Lombardía, llanura con elevada urbanización A); IT0310 (Lombardía, llanura con elevada urbanización B); IT0312 (Lombardía, vaguada D); IT0119 (Piamonte, llanura) e IT0120 (Piamonte, colina);
 - a partir de 2009 en las siguientes zonas: IT0508 e IT0509 (antigua zona IT0501, aglomeración de Venecia-Treviso); IT0510 (antigua zona IT0502, aglomeración de Padua); IT0511 (antigua zona IT0503, aglomeración de Vicenza); IT0512 (antigua zona IT0504, aglomeración de Verona); IT0513 e IT0514 (antigua zona IT0505; zona A1 — provincia del Véneto);
 - en la zona IT0907 (zona de Prato-Pistoia) desde 2008 hasta 2013 y, de nuevo, a partir de 2015;
 - en las zonas IT0909 (zona de Valdarno Pisano y Piana Lucchese) e IT0118 (aglomeración de Turín) desde 2008 hasta 2012 y, de nuevo, a partir de 2014;
 - en las zonas IT1008 (zona de la Conca Ternana [Cuenca Ternana]) e IT1508 (antigua zona IT1504, zona costera de colinas beneventana) en 2008 y 2009 y, de nuevo, a partir de 2011;
 - en la zona IT1613 (Apulia — zona industrial) en 2008 y, de nuevo, a partir de 2011;
 - en la zona IT1911 (aglomeración de Palermo) desde 2008 hasta 2012, en 2014 y a partir de 2016, así como
 - respecto del valor límite anual, en las siguientes zonas: IT1212 (valle del Sacco) ininterrumpidamente desde 2008 hasta, por lo menos, 2016; IT0508 e IT0509 (antigua zona IT0501, aglomeración de Venecia-Treviso) en 2009, 2011 y 2015; IT0511 (antigua zona IT0503, aglomeración de Vicenza) en 2011, 2012 y 2015; IT0306 (aglomeración de Milán), IT0308 (aglomeración de Brescia), IT0309 (Lombardía, llanura con elevada urbanización A) e IT0310 (Lombardía, llanura con elevada urbanización B) desde 2008 hasta 2013 y a partir de 2015, e IT0118 (aglomeración de Turín) desde 2008 hasta 2012 y a partir de 2015,

y

- ha incumplido las obligaciones que le impone el artículo 23, apartado 1, de la Directiva 2008/50, aisladamente considerado y en relación con el anexo XV, sección A, de esta Directiva, y en particular la obligación establecida en el artículo 23, apartado 1, párrafo segundo, de velar por que el período de superación de los valores límite sea lo más breve posible, al no haber adoptado, a partir del 11 de junio de 2010, medidas adecuadas para garantizar el cumplimiento de los valores límite fijados para las PM₁₀ en todas esas zonas.

Marco jurídico

Directiva 96/62/CE

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

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

[...]

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

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

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

Directiva 1999/30/CE

- 3 El artículo 5 de la Directiva 1999/30/CE del Consejo, de 22 de abril de 1999, relativa a los valores límite de dióxido de azufre, dióxido de nitrógeno y óxidos de nitrógeno, partículas y plomo en el aire ambiente (DO 1999, L 163, p. 41), titulado «Partículas», disponía en su apartado 1:

«Los Estados miembros adoptarán las medidas necesarias para que las concentraciones de PM₁₀ en el aire ambiente, evaluadas con arreglo al artículo 7, no excedan de los valores límite indicados en la sección I del anexo III a partir de las fechas indicadas.

[...]»

- 4 El anexo III de esta Directiva precisaba que, respecto de las partículas PM₁₀, la fecha a partir de la cual debían respetarse los valores límite era el 1 de enero de 2005.

Directiva 2008/50

- 5 La Directiva 2008/50, que entró en vigor el 11 de junio de 2008, sustituyó cinco actos legislativos relativos a la evaluación y a la gestión de la calidad del aire ambiente, en particular las Directivas 96/62 y 1999/30, que quedaron derogadas con efectos desde el 11 de junio de 2010, conforme a lo dispuesto en el artículo 31 de la Directiva 2008/50.
- 6 Los considerandos 17 y 18 de la Directiva 2008/50 son del siguiente tenor:
- «(17) Las medidas [de la Unión Europea] necesarias para reducir las emisiones en la fuente, en particular las medidas destinadas a mejorar la eficacia de la legislación [de la Unión] en materia de emisiones industriales, a limitar las emisiones de escape de los motores instalados en vehículos pesados, a reducir en mayor medida las emisiones de los Estados miembros, autorizadas a escala nacional, de contaminantes clave y las emisiones asociadas al reaprovisionamiento de los automóviles de gasolina en las estaciones de servicio, así como a abordar el contenido de azufre de los combustibles, incluidos los combustibles para uso marítimo, deben ser examinadas debidamente de forma prioritaria por todas las instituciones afectadas.
- (18) Deben elaborarse planes de calidad del aire para las zonas y aglomeraciones donde las concentraciones de contaminantes en el aire ambiente rebasen los valores objetivo o los valores límite de calidad del aire correspondientes, más los márgenes de tolerancia temporales, cuando sean aplicables. Los contaminantes atmosféricos proceden de múltiples fuentes y actividades. Para asegurar la coherencia entre las distintas políticas, esos planes deben, cuando sean viables, ser coherentes e integrarse en los planes y programas elaborados en virtud de la Directiva 2001/80/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2001, sobre limitación de emisiones a la atmósfera de determinados agentes contaminantes procedentes de grandes instalaciones de combustión [(DO 2001, L 309, p. 1)], de la Directiva 2001/81/CE [del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2001, sobre techos nacionales de emisión de determinados contaminantes atmosféricos (DO 2001, L 309, p. 22)] y de la Directiva 2002/49/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de junio de 2002, sobre evaluación y gestión del ruido ambiental [(DO 2002, L 189, p. 12)]. También deben tenerse plenamente en cuenta los objetivos de calidad del aire ambiente contemplados en la presente Directiva cuando se concedan permisos para actividades industriales en virtud de la Directiva 2008/1/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de enero de 2008, relativa a la prevención y al control integrados de la contaminación [(DO 2008, L 24, p. 8)].»
- 7 El artículo 1 de la Directiva 2008/50, que lleva como epígrafe «Objeto», dispone lo siguiente en sus puntos 1 a 3:
- «La presente Directiva establece medidas destinadas a:
- 1) definir y establecer objetivos de calidad del aire ambiente para evitar, prevenir o reducir los efectos nocivos para la salud humana y el medio ambiente en su conjunto;
 - 2) evaluar la calidad del aire ambiente en los Estados miembros basándose en métodos y criterios comunes;
 - 3) obtener información sobre la calidad del aire ambiente con el fin de ayudar a combatir la contaminación atmosférica y otros perjuicios y controlar la evolución a largo plazo y las mejoras resultantes de las medidas nacionales y [de la Unión].»

- 8 El artículo 2 de esta Directiva, que se titula «Definiciones», recoge lo siguiente en sus puntos 5, 7 a 9 y 16 a 18:

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

[...]

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

[...]

- 7) “margen de tolerancia”: porcentaje del valor límite en que puede superarse ese valor en las condiciones establecidas por la presente Directiva;

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

- 9) “valor objetivo”: valor fijado con el fin de evitar, prevenir o reducir los efectos nocivos para la salud humana y el medio ambiente en su conjunto, que debe alcanzarse, en la medida de lo posible, en un período determinado;

[...]

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

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

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

[...]».

- 9 El artículo 13 de dicha Directiva, que se titula «Valores límite y umbrales de alerta para la protección de la salud humana», establece lo siguiente en su apartado 1:

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

[...]

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

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

- 10 El artículo 20 de la Directiva 2008/50, que lleva como epígrafe «Aportaciones procedentes de fuentes naturales», dispone lo siguiente en sus apartados 1 y 2:

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

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

- 11 De conformidad con los apartados 1 a 4 del artículo 21 de dicha Directiva, titulado «Superaciones atribuibles al uso de sal o arena en las carreteras durante el invierno», los Estados miembros pueden designar zonas o aglomeraciones dentro de las cuales se superen los valores límite de PM_{10} en el aire ambiente como consecuencia de la resuspensión de partículas provocada por el uso de sal o arena en las carreteras durante el invierno. Los Estados miembros han de aportar las pruebas necesarias para demostrar que dichas superaciones se deben a las partículas en resuspensión y que se han adoptado las medidas adecuadas para reducir esas concentraciones. No obstante lo dispuesto en el artículo 20 de la referida Directiva, los Estados miembros solo deben elaborar el plan de calidad del aire previsto en el artículo 23 de esta en la medida en que las superaciones sean atribuibles a fuentes de PM_{10} distintas del uso de sal o arena en las carreteras durante el invierno.

- 12 El artículo 22 de esta Directiva, titulado «Prórroga de los plazos de cumplimiento y exención de la obligación de aplicar ciertos valores límite», presenta el siguiente tenor:

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

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

3. Cuando un Estado miembro aplique lo dispuesto en los apartados 1 o 2, se asegurará de que la superación del valor límite de cada contaminante no supera el margen máximo de tolerancia especificado para cada uno de los contaminantes en el anexo XI.

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

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

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

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

- 13 El artículo 23 de la Directiva 2008/50, que lleva como epígrafe «Planes de calidad del aire», establece en su apartado 1:

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

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

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

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

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

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

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

[...]

- b) la lista de zonas y aglomeraciones en las que los niveles de uno o varios contaminantes superan los valores límite más el margen de tolerancia, cuando proceda, o superan los valores objetivo o los niveles críticos; y para estas zonas y aglomeraciones:
- i) los niveles evaluados y, en su caso, las fechas y períodos en que se observaron dichos niveles;

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

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

15 El anexo XI de la Directiva 2008/50, que se titula «Valores límite para la protección de la salud humana», indica, por lo que respecta a las PM₁₀, que el valor límite diario se fija en 50 µg/m³ y no debe superarse más de treinta y cinco veces por año civil, y que el valor límite anual, que se fija en 40 µg/m³, no puede superarse.

16 Entre la información que ha de incluirse en los planes de calidad del aire ambiente, a los efectos del artículo 23 de dicha Directiva, la sección A del anexo XV menciona en particular:

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

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

b) calendario de ejecución;

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

Procedimiento administrativo previo

17 Tras haber examinado los informes presentados por la República Italiana sobre la evolución de las concentraciones de PM₁₀ en el aire ambiente en relación con el período comprendido entre 2008 y 2012 en las zonas consideradas, la Comisión remitió a este Estado miembro, el 11 de julio de 2014, un escrito de requerimiento por infracción de los artículos 13 y 23 de la Directiva 2008/50, debido a la superación persistente de los valores límite aplicables a esas concentraciones durante dicho período (en lo sucesivo, «escrito de requerimiento inicial»).

18 Las autoridades italianas solicitaron que se prorrogase el plazo para responder al escrito de requerimiento, a lo cual accedió la Comisión, y comunicaron su respuesta el 28 de octubre de 2014, sin refutar que se hubiera infringido el artículo 13 de la Directiva 2008/50. En cambio, por lo que respecta a la presunta infracción del artículo 23 de esta Directiva, alegaron que procedía efectuar una apreciación de cada zona o aglomeración en cuestión.

19 Habida cuenta de que numerosas zonas de la cuenca del Po no se incluían en el escrito de requerimiento inicial y de que los informes a que se refiere el artículo 27 de la Directiva 2008/50 correspondientes a los años 2013 y 2014 se habían enviado extemporáneamente, puesto que los datos relativos a Piamonte, Sicilia y Calabria correspondientes a ese período no se comunicaron hasta el 4 de febrero de 2016, la Comisión emitió, tan pronto como recibió los datos adicionales, el 16 de junio de 2016, un escrito de requerimiento complementario en el cual alegaba el incumplimiento persistente y continuado de los valores límite establecidos en el artículo 13 de esta Directiva y la infracción del artículo 23 de la misma.

- 20 Tras solicitar y obtener una prórroga del plazo para responder al escrito de requerimiento complementario, las autoridades italianas respondieron mediante escrito de 20 de septiembre de 2016, sin refutar que se hubiera infringido el artículo 13 de la Directiva 2008/50. Por lo que se refiere a la presunta infracción del artículo 23 de esta Directiva, reiteraron los argumentos que habían expuesto en su respuesta al escrito de requerimiento inicial, aunque aportando algunos datos actualizados.
- 21 A la vista de las respuestas de las autoridades italianas mencionadas en el apartado anterior de la presente sentencia, la Comisión emitió, el 28 de abril de 2017, un dictamen motivado en el que consideró, en primer lugar, que se había incumplido de manera persistente y continuada, en el período comprendido entre 2008 y 2015, el valor límite diario fijado para las PM₁₀ en las zonas enumeradas en el dictamen y el valor límite anual fijado para las PM₁₀ en algunas de estas zonas, en violación de lo dispuesto en el artículo 13 de la Directiva 2008/50, en relación con su anexo XI. Por lo que respecta a Sicilia, la Comisión puntualizó que la infracción de estas disposiciones había perdurado al menos hasta 2014, en vista de que no se le había comunicado ningún dato correspondiente a 2015.
- 22 En segundo lugar, la Comisión concluyó que, con respecto a las zonas enumeradas en el dictamen motivado, la República Italiana había incumplido las obligaciones consagradas en el artículo 23 de la Directiva 2008/50, aisladamente considerado y en relación con el anexo XV de esta.
- 23 La República Italiana respondió al dictamen motivado el 29 de junio de 2017. El 15 de septiembre de 2017 aportó indicaciones complementarias sobre los distintos planes de calidad del aire que las regiones habían modificado y sobre las medidas que se disponían a adoptar para reducir los niveles de concentración de PM₁₀ en el aire ambiente.
- 24 Al considerar que la República Italiana aún no había subsanado las infracciones del Derecho de la Unión que se le imputaban, la Comisión decidió interponer, el 13 de octubre de 2018, el presente recurso por incumplimiento.
- 25 La República Italiana ha solicitado, con arreglo al artículo 16, párrafo tercero, del Estatuto del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, que el Tribunal de Justicia actúe en Gran Sala.

Sobre el recurso

Sobre la primera imputación, basada en la infracción sistemática y persistente del artículo 13, apartado 1, de la Directiva 2008/50, en relación con el anexo XI de esta

Alegaciones de las partes

- 26 Mediante la primera imputación, la Comisión alega que, habida cuenta de que se superó el valor límite diario fijado para las PM₁₀ desde 2008 hasta, al menos, 2016, así como el valor límite anual fijado para las PM₁₀ desde 2008 en las zonas relacionadas en el apartado 1 de la presente sentencia, la República Italiana ha incumplido, de manera sistemática y persistente, las obligaciones dimanantes del artículo 13, apartado 1, de la Directiva 2008/50, en relación con el anexo XI de esta.
- 27 Con carácter preliminar, la Comisión precisa, respecto de la aplicación *ratione temporis* de la Directiva 2008/50, que se infringió el artículo 13 de esta en determinadas zonas y aglomeraciones italianas a partir de 2008 aun cuando esta Directiva no entró en vigor hasta el 11 de junio de 2008 y, a tenor de su artículo 33, apartado 1, los Estados miembros debían poner en vigor las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas necesarias para dar cumplimiento a lo establecido en ella antes del 11 de junio de 2010.

- 28 Remitiéndose a los apartados 43 y 45 de la sentencia de 22 de febrero de 2018, Comisión/Polonia (C-336/16, EU:C:2018:94), la Comisión recuerda que la Directiva 2008/50, conforme proclama su considerando 3, sustituyó cinco actos del Derecho de la Unión, entre ellos la Directiva 1999/30, en la que se especificaban los valores límite relativos a la calidad del aire que debían respetarse a partir del 1 de enero de 2005; el Tribunal de Justicia subrayó a este respecto que lo dispuesto en el artículo 5 de la Directiva 1999/30, en relación con su anexo III, que regía el período anterior a la aplicación de la Directiva 2008/50, se ha mantenido en el artículo 13, apartado 1, en relación con el anexo XI, de esta Directiva, de manera que una imputación basada en la infracción de estas últimas disposiciones también es admisible respecto de períodos comprendidos entre el 1 de enero de 2005 y el 11 de junio de 2010.
- 29 La Comisión sostiene que, en cualquier caso, la República Italiana no obtuvo ninguna prórroga del plazo fijado para conformarse a los valores límite fijados para las PM₁₀ con arreglo al artículo 22 de la Directiva 2008/50, como se recordó en el dictamen motivado, y que, por consiguiente, estaba obligada a atenerse a las disposiciones de esta Directiva referidas a esos valores límite sin excepción alguna.
- 30 Además, la Comisión recuerda que el Tribunal de Justicia ya ha declarado que la República Italiana incumplió la obligación de velar por que, en los años 2006 y 2007, las concentraciones de PM₁₀ en el aire ambiente no superasen los valores límite diario y anual fijados por la Directiva 1999/30 en numerosas zonas y aglomeraciones italianas (sentencia de 19 de diciembre de 2012, Comisión/Italia, C-68/11, EU:C:2012:815, apartados 55 a 58 y 67); así, el presente recurso se refiere a la superación continuada de los valores límite diario y anual fijados para las PM₁₀ desde 2008 hasta la fecha de expiración del plazo señalado en el dictamen motivado para atenerse a este, a saber, el 28 de junio de 2017.
- 31 Por último, tras haber recibido datos correspondientes al año 2017 que considera confirman la persistencia del rebasamiento de los valores límite diario y anual fijados para las PM₁₀ en la práctica totalidad de las zonas de que se trata, la Comisión indica que tiene intención de aportar todos estos datos durante el procedimiento una vez se efectúe su validación técnica, así como elementos complementarios referidos a hechos posteriores al 28 de junio de 2017, porque se trata de hechos de «idéntica naturaleza» y «constitutivos del mismo comportamiento» que los señalados en el dictamen motivado. De igual modo, la Comisión indica que también ha aportado los datos relativos a los niveles de concentración de PM₁₀ correspondientes a 2016, que no le fueron comunicados por las autoridades italianas hasta el 15 de septiembre de 2017, es decir, con posterioridad a la fecha límite señalada en el dictamen motivado.
- 32 La Comisión recuerda que de reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia se desprende que la constatación objetiva de que se han rebasado los valores límite fijados para las PM₁₀ en el artículo 13 de la Directiva 2008/50, en relación con su anexo XI, basta para concluir que se han infringido estas disposiciones.
- 33 Según la Comisión, el examen de los informes anuales presentados por la República Italiana conforme al artículo 27 de la Directiva 2008/50, de los que se aportan resúmenes en anexo a la demanda, permite concluir que existe una superación persistente de los valores límite diario y anual fijados para las PM₁₀ en todas y cada una de las 27 zonas geográficas analizadas. Con excepción de determinados años, nunca se cumplieron dichos valores límite, y el hecho de que se superaran en la fecha en que se interpuso el presente recurso demuestra que el incumplimiento tiene carácter persistente.
- 34 La Comisión considera que de ello resulta que los valores límite diario y anual fijados para las PM₁₀ se superaron de manera sistemática y persistente, puesto que la infracción aún se estaba produciendo en el momento en que se interpuso el presente recurso por incumplimiento en las zonas mencionadas en el apartado 1 de la presente sentencia.
- 35 La República Italiana rechaza haber incurrido en el incumplimiento que se le imputa.

- 36 En primer lugar, estima que no puede deducirse que se haya infringido el artículo 13 de la Directiva 2008/50, en relación con su anexo XI, meramente por haberse rebasado los valores límite medios diario o anual fijados para las PM₁₀ en una serie de años en un Estado miembro. Alega al respecto que, contrariamente a lo que afirma la Comisión, los principios enunciados por el Tribunal de Justicia en asuntos similares no permiten considerar que exista una correlación automática entre el rebasamiento de los límites máximos de concentración de sustancias contaminantes y un incumplimiento del Derecho de la Unión, puesto que dicha Directiva tiene por objeto garantizar que se reduzcan progresivamente los niveles de exposición a los factores nocivos dentro de los límites que ella fija.
- 37 Según la República Italiana, no puede considerarse, en consecuencia, que se haya violado dicha Directiva —y, en el caso de autos, que se haya incumplido la obligación de adecuar las concentraciones de PM₁₀ a los límites máximos definidos en el anexo XI— cuando el examen de la evolución histórica de los datos de concentración de los componentes nocivos pone de manifiesto una reducción progresiva, constante y significativa de los niveles de concentración que permite alcanzar un nivel cercano al que disponen los preceptos del Derecho de la Unión.
- 38 Según la correcta interpretación de la Directiva 2008/50, atendiendo a su tenor, sistema y objetivos, corroborada por la declaración de la Comisión que figura en el anexo de dicha Directiva, en opinión de la República Italiana, el artículo 13 de la Directiva 2008/50 siempre ha de interpretarse en relación con su artículo 23, apartado 1, párrafos primero y segundo, de modo que la única obligación que incumbe a los Estados miembros en caso de superación de los valores límite establecidos en el artículo 13 y en el anexo XI de dicha Directiva consiste en elaborar planes de calidad del aire que recojan medidas adecuadas para que la superación de esos valores sea lo más breve posible. Por lo tanto, solo podría existir infracción sancionable con arreglo al artículo 258 TFUE si, en caso de superación de los valores límite, no se elaborasen los planes de calidad del aire, cosa que no sucede en el caso de autos. De este modo, la República Italiana concluye que solo la segunda imputación de la Comisión resulta pertinente a los efectos de apreciar un posible incumplimiento de las obligaciones establecidas por la Directiva 2008/50.
- 39 Según la República Italiana, adaptar la calidad del aire a los límites y a los objetivos previstos constituye un proceso complejo en el que las medidas de los Estados miembros no pueden ser episódicas, y necesariamente deben comportar planes a largo plazo. Habida cuenta de la diversidad y de la interacción de las fuentes de contaminación, las medidas nacionales deben completarse con medidas que son de competencia de la Unión, en particular las relativas a las grandes instalaciones de combustión y a las instalaciones industriales. Por último, es necesario que este conjunto de medidas no obstaculice el desarrollo económico y que, por el contrario, obre en aras de garantizar su sostenibilidad.
- 40 En segundo lugar, y con carácter subsidiario, la República Italiana aduce que la superación de los valores límite contemplados en el artículo 13 de la Directiva 2008/50 no puede imputarse exclusivamente al Estado miembro de que se trate. La diversidad de las fuentes de contaminación del aire hace que las posibilidades de que un solo Estado miembro intervenga sobre ellas y reduzca por debajo de los valores límite la concentración de los distintos contaminantes, incluidas las partículas PM₁₀, sean relativas. En efecto, por lo que respecta a numerosas fuentes de contaminación, mencionadas en el considerando 18 de la Directiva 2008/50, quien tiene competencia para regular las emisiones de los contaminantes es la Unión, y no los Estados miembros.
- 41 Así pues, aunque de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia se desprende que el procedimiento del artículo 258 TFUE se basa en la constatación objetiva de la inobservancia por parte del Estado miembro de sus obligaciones, se requiere además, según la República Italiana, que la inobservancia pueda atribuirse objetivamente al comportamiento de las autoridades nacionales y que no resulte de otros factores de causalidad ajenos al ámbito de competencia de los Estados miembros. Así pues, solo cabe estimar el recurso de la Comisión si aporta la prueba de la imputabilidad exclusiva al Estado

miembro de que se trate, y no si la eventual falta de conformidad con el Derecho de la Unión es resultado de una multiplicidad de factores de los cuales solo algunos forman parte del ámbito de competencia de ese Estado miembro.

- 42 Por consiguiente, según la República Italiana, en el caso de autos la Comisión debería haber constatado, por una parte, que no existía impacto alguno de factores de causalidad naturales y externos fuera del control de las autoridades nacionales por ser imprevisibles e inevitables y, por otra parte, que no había comportamientos de terceros susceptibles de incidir en la persecución de los objetivos de protección que subyacen a las disposiciones legales supuestamente infringidas. A este respecto, la República Italiana menciona ciertos factores de causalidad que escapan totalmente al control de las autoridades nacionales y que son de origen natural, en particular la disposición orográfica de determinadas zonas territoriales italianas asociada a las condiciones meteorológicas de las mismas, así como determinados factores de origen humano y la interferencia de las políticas europeas independientes de las políticas nacionales. En este contexto, se refiere en particular a las políticas de la Unión en materia de biomásas, de emisiones de contaminantes —en concreto a las ventajas concedidas a los vehículos diésel y a la fijación de las emisiones de PM₁₀ de los vehículos «Eurodiesel» con base en modelos teóricos muy alejados de las emisiones reales de PM₁₀— y de agricultura, algunas de las cuales, con el propósito de reducir otras fuentes de emisión, han acabado por incrementar las emisiones de PM₁₀ tomadas en consideración por la Directiva 2008/50, como confirman determinados informes aportados a los autos.
- 43 Por consiguiente, según la República Italiana, la Comisión no ha aportado la prueba de que el rebasamiento de los valores límite fijados por la Directiva 2008/50 es imputable a la insuficiencia de los planes de calidad del aire de que se trata; si la Comisión no tuviera que aportar esta prueba, se sujetaría al Estado miembro encausado a responsabilidad automática u objetiva, lo cual resulta inaceptable.
- 44 En tercer lugar, la República Italiana alega, con carácter subsidiario, que la Comisión incurre en error de Derecho al determinar el límite máximo de concentración de PM₁₀ admisible, por cuanto toma como valores de referencia los valores de 50 µg/m³ diarios y de 40 µg/m³ anuales, pero no tiene en cuenta el margen de tolerancia previsto en los artículos 13 y 23 y en el anexo XI de la Directiva 2008/50 conjuntamente considerados. De esta lectura conjunta se desprende que, cuando se superan los valores límite consagrados en el artículo 13 en relación con el anexo XI, pueden aplicarse márgenes de tolerancia en virtud del artículo 23, apartado 1. Habida cuenta de que la obligación de elaborar planes de calidad del aire solo se impone a los Estados miembros cuando «los niveles de contaminantes en el aire ambiente superen cualquier valor límite o valor objetivo, así como el margen de tolerancia correspondiente a cada caso», al valor límite debe añadirse el margen de tolerancia aplicable a los efectos de verificar la superación de los valores máximos admisibles en el marco del Derecho nacional.
- 45 La República Italiana concluye que, por lo que respecta a las PM₁₀, dicho margen de tolerancia se fija en un 50 % diario y en un 20 % por año civil, de modo que no hay violación del Derecho de la Unión si no se supera el valor máximo resultante de incrementar el valor límite aplicándole el coeficiente previsto como margen de tolerancia. Por consiguiente, en el caso de autos, la Comisión no debería haber tomado como referencia los valores de 50 µg/m³ diarios y de 40 µg/m³ anuales, sino unos valores de 75 µg/m³ diarios y de 48 µg/m³ anuales.
- 46 La Comisión señala, en la parte introductoria del escrito de réplica, con carácter preliminar, que la República Italiana, en su escrito de contestación, no se opone a la consideración de que el presente procedimiento tiene por objeto un incumplimiento sistemático y persistente de determinadas disposiciones del Derecho de la Unión y de que se refiere, por lo tanto, en determinados casos, a la superación persistente de los valores límite fijados para las PM₁₀ por períodos asaz prolongados. Según la Comisión, el hecho de que la República Italiana haga referencia a los valores límite fijados para las PM₁₀ respecto al año 2018 confirma esta apreciación.

- 47 En cuanto a la alegación de que, para garantizar el cumplimiento de las obligaciones dimanantes de la Directiva 2008/50, basta con que la reducción de los niveles de concentración de PM₁₀ prevista en la Directiva 2008/50 sea progresiva, aun cuando sigan por encima de los valores límite que esta fija para las PM₁₀, y que, por consiguiente, tal superación meramente tiene como efecto obligar a los Estados miembros a adoptar un plan de calidad del aire, la Comisión sostiene que dicha alegación no halla fundamento alguno ni en el tenor de dicha Directiva ni en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia.
- 48 La Comisión subraya a este respecto que los valores límite deben distinguirse de los valores objetivo, los cuales deben alcanzarse en un período determinado, pero únicamente «en la medida de lo posible» y a condición de que las medidas correspondientes no conlleven gastos desproporcionados, según la definición que figura en el artículo 2, punto 9, de la Directiva 2008/50, en relación con los artículos 16 y 17 de la misma. Sin embargo, estos artículos no son objeto del presente recurso.
- 49 En cuanto a la alegación basada en la inimputabilidad a la República Italiana del rebasamiento de los valores límite fijados para las PM₁₀ que resulta, en particular, de la disposición orográfica de determinadas zonas territoriales italianas o de las políticas europeas que tienen un impacto importante en la formación de compuestos nocivos para la salud, la Comisión replica que la obligación de no superar dichos valores límite es claramente una obligación de resultado que corresponde observar al Estado miembro, de conformidad con el artículo 13 de la Directiva 2008/50. Ampararse en la existencia de aspectos específicos de dicho Estado miembro equivaldría a negar la existencia de dicha obligación.
- 50 La Comisión precisa asimismo que las eventuales dificultades para respetar los valores límite fijados para las PM₁₀ en determinadas partes del territorio nacional se tuvieron debidamente en cuenta en el considerando 16 de la Directiva 2008/50, en la medida en que este hace referencia a las zonas en las que las condiciones son «particularmente difíciles» y para las que es posible prorrogar el plazo fijado para ajustarse a los valores límite relativos a la calidad del aire, con la condición de que se presente una solicitud en este sentido a la Comisión junto con un plan detallado elaborado a fin de respetar los valores límite dentro del nuevo plazo fijado, con arreglo a lo dispuesto en el artículo 22, apartados 1 y 3, de dicha Directiva. Sin embargo, por lo que respecta al presente procedimiento, la República Italiana nunca obtuvo de la Comisión autorización alguna para prorrogar dicho plazo.
- 51 También carecen de pertinencia, en opinión de la Comisión, las alegaciones de la República Italiana según las cuales, en particular, las políticas europeas en materia de transporte, energía y agricultura contribuyeron al rebasamiento de los valores límite fijados para las PM₁₀. La Comisión aduce a este respecto que, en el procedimiento por incumplimiento con arreglo al artículo 258 TFUE, únicamente procede determinar si un Estado miembro ha cumplido una obligación establecida por una disposición del Derecho de la Unión, y no si existen circunstancias que puedan haber influido en el incumplimiento examinado.
- 52 En cuanto a la referencia de la República Italiana al «margen de tolerancia», que figura en los artículos 13, 22 y 23 y en el anexo XI de la Directiva 2008/50, la Comisión rebate la interpretación de estas disposiciones que propugna la República Italiana, según la cual, por una parte, el cumplimiento de los valores límite relativos a la calidad del aire siempre debe incluir ese margen de tolerancia y, por otra, tal inclusión queda confirmada por la referencia a dicho margen en esas disposiciones, de modo que solo hay violación de dicha Directiva cuando se demuestra que la superación también sobrepasa dicho margen de tolerancia.
- 53 La Comisión aduce al respecto que dichas disposiciones deben interpretarse en el sentido de que la aplicación de un margen de tolerancia solamente es válida en los dos supuestos contemplados en los apartados 1 y 2 del artículo 22 de la Directiva 2008/50, como se indica expresamente en el apartado 3 de este artículo.

- 54 La Comisión considera que esta interpretación queda confirmada por el tenor del artículo 23, apartado 1, de la Directiva 2008/50, el cual señala que los valores límite de concentración se incrementarán en «el margen de tolerancia correspondiente a cada caso», es decir, no en un margen previsto por el propio legislador de la Unión, sino en el margen decidido por la Comisión con arreglo al artículo 22, apartado 3, de dicha Directiva previa solicitud del Estado miembro de que se trate.
- 55 Por consiguiente, a falta de autorización expresa de la Comisión, en virtud del artículo 22 de la Directiva 2008/50, no puede aplicarse un margen de tolerancia. Además, por lo que respecta a las concentraciones de PM₁₀, dicho margen de tolerancia constituye, en cualquier caso, una medida transitoria que solo podía aplicarse hasta el 11 de junio de 2011, como resulta del tenor del artículo 22, apartado 2, de esta Directiva. Por lo tanto, esta disposición ya no surte efecto jurídico alguno. Por lo demás, no se concedió a la República Italiana ningún margen de tolerancia con arreglo al artículo 22, apartados 3 y 4, de dicha Directiva.
- 56 En cuanto a la cuestión de si está fundada la primera imputación a la vista de los datos pertinentes, la Comisión sostiene que la República Italiana se limita a indicar, en particular, la amplitud de cada uno de los rebasamientos registrados en las diversas estaciones de medición. A este respecto, la Comisión aduce que, en virtud del artículo 27, apartado 1, de la Directiva 2008/50, corresponde a los Estados miembros facilitar información sobre los rebasamientos de los valores límite fijados para las PM₁₀, indicando las zonas geográficas en las que se hayan producido. El que, en una misma zona, existan diferencias entre una estación de medición y otra no tiene importancia alguna, puesto que, en cualquier caso, corresponde a los Estados miembros organizar y gestionar la recogida de los datos de manera conforme con la obligación establecida en la referida disposición, es decir, facilitando oportunamente a la Comisión los datos requeridos. Por lo tanto, una vez comunicados los datos, la República Italiana no puede cuestionar su contenido.
- 57 Además, la Comisión alega que, en la medida en que la República Italiana pretende sostener que la superación de determinados valores límite fijados para las PM₁₀ se debe a factores naturales, esta última tenía la obligación de informarla de tal particular, de conformidad con el artículo 20, apartado 1, de la Directiva 2008/50.
- 58 La Comisión recuerda que la República Italiana insiste en diversas ocasiones en una supuesta mejora y en la probable tendencia a la baja de los niveles de concentración de PM₁₀ en las diferentes zonas en cuestión. Sin embargo, apoyándose en la sentencia de 22 de febrero de 2018, Comisión/Polonia (C-336/16, EU:C:2018:94), apartado 65, la Comisión indica que una eventual tendencia parcial a la baja puesta de manifiesto por los datos recabados, pero que sin embargo no da lugar a que el Estado miembro de que se trate se conforme a los valores límite a cuyo cumplimiento está obligado, no desvirtúa la constatación del incumplimiento que le es imputable.
- 59 Por otra parte, la Comisión presenta, en lo que atañe al valor límite diario fijado para las PM₁₀, la actualización de los datos correspondientes a 2017 con el objeto de demostrar que, a pesar de que se respetó dicho valor en las zonas IT1911 (Palermo) e IT1215 (aglomeración de Roma), estos datos no privan de fundamento a las imputaciones formuladas en el *petitum* de su demanda. En efecto, en la medida en que, en relación con la primera de estas zonas, se imputa el incumplimiento «a partir de 2016», es decir, al menos durante 2016, con independencia de los datos correspondientes a 2017, y, en relación con la segunda de ellas, en cualquier caso, «a partir de 2008», el *petitum* de su demanda sigue siendo válido. La Comisión observa además que de estos datos se desprende que, en 2017, el valor límite diario fijado para las PM₁₀ se superó en las restantes veinticinco zonas objeto de su recurso.
- 60 En cuanto al valor límite anual fijado para las PM₁₀, la Comisión admite que, en 2017, se respetó en las zonas IT1212 (valle del Sacco), IT0508 e IT0509 (aglomeración de Venecia-Treviso), IT0511 (antigua zona IT0503, aglomeración de Vicenza) e IT0306 (aglomeración de Milán). Sin embargo, entiende que tal circunstancia no desvirtúa sus imputaciones. En efecto, en la medida en que, en relación con la

primera de estas zonas, el incumplimiento se imputa «hasta, por lo menos, 2016», y, con respecto a las otras tres zonas, en cualquier caso «a partir de 2015», el *petitum* de su demanda sigue siendo válido. La Comisión observa además que de los datos correspondientes a 2017 se desprende que, ese año, el valor límite anual fijado para las PM₁₀ se rebasó en las otras cuatro zonas objeto de su recurso, a saber, la IT0308 (aglomeración de Brescia), la IT0309 (Lombardía, llanura con elevada urbanización A), la IT0310 (Lombardía, llanura con elevada urbanización B) y la IT0118 (aglomeración de Turín).

- 61 En su escrito de dúplica, la República Italiana rechaza, con carácter preliminar, que la sentencia de 22 de febrero de 2018, Comisión/Polonia (C-336/16, EU:C:2018:94), pueda extrapolarse al caso de autos dadas las diferencias entre los respectivos contextos fácticos, en particular entre los planes y los plazos de adaptación en cuestión. También se opone a la apreciación de la Comisión según la cual la República Italiana se adhiere a su consideración de que se han incumplido sistemática y persistentemente las disposiciones de la Directiva 2008/50. Precisa además que tampoco comparte la argumentación de la Comisión sobre el alcance de la aplicabilidad del margen de tolerancia.
- 62 A continuación, al tiempo que subraya que no niega que los artículos 13 y 23 de la Directiva 2008/50 impongan una obligación de resultado, la República Italiana estima que, sin embargo, esta obligación debe apreciarse teniendo en cuenta la reducción progresiva de los niveles de concentración de las PM₁₀ en el aire ambiente. Precisa además que la Comisión no rebate sus alegaciones acerca de la influencia determinante, de carácter causal, de las políticas europeas en materia de agricultura, energía y transporte y de las condiciones muy específicas de la disposición y del relieve del territorio nacional sobre la persecución de los objetivos relativos a la calidad del aire ambiente.
- 63 Por último, la República Italiana arguye que el hecho de que las zonas a que se refiere el presente recurso solo constituyen el 17 % del territorio nacional ilustra de manera significativa que la mayor parte del territorio italiano no es objeto de las imputaciones de la Comisión, lo que demuestra la buena calidad del aire en el medio ambiente de este Estado miembro y, por consiguiente, excluye *per se* que se haya infringido el artículo 13 de la Directiva 2008/50, lo cual solo podría contemplarse si los valores límite fijados para las PM₁₀ se superaran en todo el territorio nacional.
- 64 A este respecto, la República Italiana alega en particular que las diferencias de valores registrados entre las estaciones de medición en una misma zona son pertinentes, en contra de lo que sostiene la Comisión, y que numerosas superaciones que se imputan están en cualquier caso dentro del «margen de tolerancia» autorizado con arreglo al artículo 23 de la Directiva 2008/50 o demuestran, cuando menos, una tendencia a la baja, con pequeñas fluctuaciones.

Apreciación del Tribunal de Justicia

- 65 Con carácter preliminar, procede señalar, en primer lugar, que la Comisión imputa a la República Italiana haber incumplido, sistemática y persistentemente, las obligaciones dimanantes del artículo 13 de la Directiva 2008/50, en relación con su anexo XI, en las zonas y las aglomeraciones objeto del presente recurso, desde el 1 de enero de 2008 hasta la fecha de expiración del plazo señalado en el dictamen motivado, a saber, el 28 de junio de 2017. Pues bien, en la medida en que parte de este período precede a la fecha en que los Estados miembros estaban obligados a poner en vigor las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas necesarias para dar cumplimiento a esta Directiva, fijada en el 11 de junio de 2010, e incluso a la fecha de su entrada en vigor, esto es, el 11 de junio de 2008, ha de señalarse que el Tribunal de Justicia ya ha precisado que las imputaciones basadas en estas disposiciones son admisibles también en lo que respecta al período comprendido entre el 1 de enero de 2005 y el 11 de junio de 2010, puesto que las obligaciones previstas por esas disposiciones tienen su origen en la Directiva 1999/30, la cual fue sustituida por la Directiva 2008/50, en particular las disposiciones del artículo 5 de la Directiva 1999/30 en relación con las del anexo III de esta (véase, en este sentido, la sentencia de 5 de abril de 2017, Comisión/Bulgaria, C-488/15, EU:C:2017:267, apartados 50 a 55).

- 66 En segundo lugar, procede indicar que, en orden a fundamentar el carácter generalizado y la persistencia del incumplimiento imputado, la Comisión se basa, en la demanda, en los datos sobre la calidad del aire correspondientes a 2016 que la República Italiana le facilitó el 15 de septiembre de 2017 y, en el escrito de réplica, en los correspondientes a 2017. Aunque estos datos constituyen hechos sobrevenidos a la fecha de expiración del plazo fijado en el dictamen motivado, son de la misma naturaleza y forman parte del mismo comportamiento que los hechos expuestos en el dictamen motivado, de modo que el objeto del presente recurso puede ampliarse a dichos datos (véase, en este sentido, la sentencia de 5 de abril de 2017, Comisión/Bulgaria, C-488/15, EU:C:2017:267, apartados 42 a 47 y jurisprudencia citada).
- 67 En tercer lugar, en el escrito de réplica, la Comisión precisó, a la luz de los datos relativos a la calidad del aire correspondientes a 2017, algunas de sus imputaciones y, conforme a la corrección relativa a dicho escrito, adaptó ciertas de sus pretensiones. Así, en lo que respecta a las pretensiones relativas a los rebasamientos del valor límite anual fijado para las PM₁₀, la Comisión indica en dicho escrito de réplica, leído conjuntamente con la corrección de este, que, en las zonas IT0508 e IT0509 (aglomeración de Venecia-Treviso), los rebasamientos se produjeron en 2009, 2011 y 2015; en la zona IT1212 (valle del Sacco) desde 2008 hasta 2016; en la zona IT0306 (aglomeración de Milán), desde 2008 hasta 2013 y en 2015, y en la zona IT0511 (aglomeración de Vicenza) en 2011, 2012 y 2015. Habida cuenta de estos datos actualizados, la Comisión añade, por otra parte, en lo referente a este mismo valor límite, que se rebasó en las zonas IT0308 (aglomeración de Brescia), IT0309 (Lombardía, llanura con elevada urbanización A) e IT0310 (Lombardía, llanura con elevada urbanización B) desde 2008 hasta 2013 y en 2015 y 2017, y en la zona IT0118 (aglomeración de Turín) desde 2008 hasta 2012 y en 2015 y 2017.
- 68 Por lo que atañe a los rebasamientos del valor límite diario fijado para las PM₁₀, la Comisión indica que pueden observarse en la zona IT1911 (aglomeración de Palermo) desde 2008 hasta 2012 y en 2014 y 2016, y en la zona IT1215 (aglomeración de Roma) desde 2008 hasta 2016 inclusive. De este modo, procede analizar si está fundado el primer motivo del recurso teniendo en cuenta estas indicaciones, pues meramente tienen por objeto especificar una imputación que la Comisión ya había formulado de manera más general en la demanda y, por lo tanto, no modifican el objeto del incumplimiento alegado ni tienen incidencia alguna en el alcance del litigio (véase, en este sentido, la sentencia de 4 de junio de 2015, Comisión/Polonia, C-678/13, no publicada, EU:C:2015:358, apartado 37 y jurisprudencia citada).
- 69 Hechas estas precisiones preliminares, procede señalar que, a tenor de su artículo 1, punto 1, la Directiva 2008/50 consagra medidas destinadas a definir y establecer objetivos de calidad del aire ambiente para evitar, prevenir o reducir los efectos nocivos para la salud humana y el medio ambiente en su conjunto. En este marco, su artículo 13, apartado 1, párrafo primero, dispone que los Estados miembros se asegurarán de que, en todas sus zonas y aglomeraciones, los niveles, entre otros contaminantes, de PM₁₀ en el aire ambiente no superen los valores límite establecidos en el anexo XI de dicha Directiva.
- 70 Se ha de recordar que la imputación basada en la inobservancia de la obligación establecida en el artículo 13, apartado 1, párrafo primero, de la Directiva 2008/50 debe apreciarse teniendo en cuenta la jurisprudencia reiterada según la cual el procedimiento contemplado en el artículo 258 TFUE se basa en la comprobación objetiva del incumplimiento por parte de un Estado miembro de las obligaciones que le impone el Tratado FUE o un acto de Derecho derivado [sentencias de 5 de abril de 2017, Comisión/Bulgaria, C-488/15, EU:C:2017:267, apartado 68, y de 30 de abril de 2020, Comisión/Rumanía (Superación de los valores límite para las PM₁₀), C-638/18, no publicada, EU:C:2020:334, apartado 67 y jurisprudencia reiterada].
- 71 Así, el Tribunal de Justicia ya ha declarado en numerosas ocasiones que la superación de los valores límite fijados para las PM₁₀ en el aire ambiente basta por sí sola para declarar un incumplimiento de lo dispuesto en el artículo 13, apartado 1, de la Directiva 2008/50, en relación con su anexo XI

[sentencias de 5 de abril de 2017, Comisión/Bulgaria, C-488/15, EU:C:2017:267, apartado 69, y de 30 de abril de 2020, Comisión/Rumanía (Superación de los valores límite para las PM₁₀), C-638/18, no publicada, EU:C:2020:334, apartado 68 y jurisprudencia reiterada].

- 72 Pues bien, en el caso de autos, los datos que resultan de los informes anuales de calidad del aire, presentados por la República Italiana en virtud del artículo 27 de la Directiva 2008/50, muestran que, de 2008 a 2017 inclusive, los valores límite diario y anual fijados para las PM₁₀ se superaron muy regularmente en las zonas citadas en el apartado 1 de la presente sentencia.
- 73 Por lo que en particular se refiere al número de superaciones del valor límite diario fijado para las PM₁₀, de estos datos resulta que, prácticamente en la totalidad de las veintisiete zonas y aglomeraciones objeto del presente recurso, cuando el número máximo de treinta y cinco superaciones de dicho valor límite se respeta en un determinado año, ese año viene precedido y va seguido sistemáticamente de uno o varios años en los que se producen superaciones excesivas de dicho valor. En algunas zonas, tras un año en el que no se superó el valor límite diario fijado para las PM₁₀ más de treinta y cinco veces, el número de superaciones puede llegar a doblar el número de superaciones constatadas en el último año en el que hubo superaciones excesivas. Igualmente, por lo que se refiere a las superaciones del valor límite anual fijado para las PM₁₀, los años en los que puede apreciarse el cumplimiento de este valor se ven interrumpidos por años en que este se supera, y en ocasiones la concentración de PM₁₀ tras ese año en el que se cumplió el valor es, en algunas zonas objeto del recurso, incluso más elevada que la del último año en que se puede apreciar que también hubo superación.
- 74 Por otra parte, de los datos sobre la calidad del aire en las zonas objeto del presente recurso correspondientes al año 2017 se desprende que, a excepción de dos zonas de las veintisiete zonas y aglomeraciones en cuestión, el valor límite diario fijado para las PM₁₀ volvió a superarse o seguía superándose más de treinta y cinco veces ese año y que, en cuatro zonas de nueve a que se refiere el presente recurso, el valor límite anual fijado para las PM₁₀ volvió a superarse dicho año.
- 75 En estas circunstancias, para impedir que se constate un incumplimiento sistemático y persistente del artículo 13 de la Directiva 2008/50, en relación con su anexo XI, no basta con que los valores límite que ahí figuran no se hayan superado en determinados años durante el período objeto del recurso. En efecto, como resulta de la propia definición de «valor límite» recogida en el artículo 2, punto 5, de la Directiva 2008/50, este valor debe, con el fin de evitar, prevenir o reducir los efectos nocivos para la salud humana y el medio ambiente, alcanzarse en un período determinado y no superarse una vez alcanzado. Pues bien, por lo que respecta al presente recurso, la República Italiana debería haber respetado los valores límite fijados en estas disposiciones a partir del 1 de enero de 2008.
- 76 De ello resulta que las superaciones constatadas deben considerarse persistentes y sistemáticas, sin que la Comisión tenga obligación de aportar pruebas adicionales en este sentido.
- 77 Del mismo modo, contrariamente a lo que alega la República Italiana, un incumplimiento puede ser sistemático y persistente aun cuando exista una posible tendencia parcial a la baja puesta de relieve por los datos recabados que no conduzca, sin embargo, a que dicho Estado miembro cumpla los valores límite que debe observar [sentencias de 22 de febrero de 2018, Comisión/Polonia, C-336/16, EU:C:2018:94, apartado 65, y de 30 de abril de 2020, Comisión/Rumanía (Superación de los valores límite para las PM₁₀), C-638/18, no publicada, EU:C:2020:334, apartado 70], como ocurre en el caso de autos.
- 78 Procede desestimar asimismo la alegación de la República Italiana según la cual la Directiva 2008/50 meramente consagra una obligación de reducción progresiva de los niveles de concentración de PM₁₀ y, por tanto, la superación de los valores límite que fija para las PM₁₀ solo tiene como efecto obligar a los Estados miembros a adoptar un plan de calidad del aire.

- 79 En efecto, esta alegación no halla fundamento ni en el tenor de esta Directiva ni en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia mencionada en el apartado 71 de la presente sentencia, que confirma que los Estados miembros están obligados a alcanzar el resultado indicado en el artículo 13, apartado 1, de la Directiva 2008/50 y en su anexo XI, esto es, que no se superen los valores límite fijados por estas disposiciones.
- 80 Además, tal interpretación dejaría la consecución del objetivo de proteger la salud humana, recordado en el artículo 1, punto 1, de la Directiva 2008/50, a la entera discreción de los Estados miembros, lo cual es contrario a la intención del legislador de la Unión, como resulta de la propia definición del concepto de «valor límite», expuesta en el apartado 75 de la presente sentencia, que exige que su cumplimiento se garantice en un plazo determinado y a continuación se mantenga.
- 81 Además, acoger tal argumento equivaldría a permitir que un Estado miembro se eximiera de la observancia del plazo impuesto por el artículo 13 de la Directiva 2008/50, en relación con su anexo XI, para cumplir los valores límite fijados para las PM₁₀ en condiciones menos estrictas que las impuestas por el artículo 22 de dicha Directiva, que es el único que prevé expresamente la posibilidad de que un Estado miembro quede exento de dicho plazo, y por tanto menoscabaría el efecto útil de esas disposiciones (véase, por analogía, la sentencia de 19 de noviembre de 2014, ClientEarth, C-404/13, EU:C:2014:2382, apartados 42 a 44).
- 82 Tampoco puede prosperar la alegación de la República Italiana de que el rebasamiento de los valores límite fijados para las PM₁₀ no puede imputarse exclusivamente al Estado miembro en cuestión, dado que, por un lado, la diversidad de fuentes de contaminación del aire, algunas de ellas de origen natural y otras sujetas a las políticas de la Unión, en particular en los ámbitos del transporte, la energía y la agricultura, reduce las posibilidades de que un Estado miembro intervenga sobre esas fuentes y cumpla los valores límite fijados para las PM₁₀, y, por otro lado, las zonas y las aglomeraciones en cuestión presentan particularidades topográficas y climáticas especialmente desfavorables para la dispersión de los contaminantes. En opinión de este Estado miembro, no se puede considerar probado el incumplimiento si la Comisión no aporta la prueba de que la violación reprochada es imputable en exclusiva al Estado miembro encausado.
- 83 Procede recordar a este respecto que, en el procedimiento por incumplimiento con arreglo al artículo 258 TFUE, corresponde a la Comisión demostrar la existencia del incumplimiento alegado y, por lo tanto, de aportar la prueba de que un Estado miembro no ha cumplido una obligación prescrita por una disposición del Derecho de la Unión, sin poder basarse en presunciones [véase, en particular, la sentencia de 5 de septiembre de 2019, Comisión/Italia (Bacteria *Xylella fastidiosa*), C-443/18, EU:C:2019:676, apartado 78 y jurisprudencia citada].
- 84 Pues bien, por lo que respecta al incumplimiento alegado en el caso de autos, procede subrayar, como se desprende de los considerandos 17 y 18 de la Directiva 2008/50, que el legislador de la Unión fijó los valores límite que en ella se recogen para proteger la salud humana y el medio ambiente, teniendo plenamente en cuenta que los contaminantes atmosféricos proceden de múltiples fuentes y actividades y que las diversas políticas, tanto nacionales como de la Unión, pueden tener impacto a este respecto.
- 85 Asimismo, esta Directiva prevé, por un lado, en sus artículos 20 y 21, la posibilidad de que un Estado miembro vea reconocidas, como fuentes de contaminación que contribuyen a las superaciones de los valores límite imputadas, las fuentes naturales y el uso de la sal o la arena en las carreteras durante el invierno. Por otro lado, el apartado 2 del artículo 22 de dicha Directiva establece las condiciones en las que, debido a la situación concreta de una zona o aglomeración resultante, en particular, de las características de dispersión propias de esos lugares o de las condiciones climáticas adversas, puede concederse la exención temporal de la obligación de cumplir dichos valores tras un examen que tenga también en cuenta, como se desprende del apartado 4 de dicho artículo, los efectos estimados de las medidas nacionales y de las de la Unión, tanto existentes como futuras.

- 86 De ello se deduce que, en la medida en que la Comisión aporte elementos que permitan constatar que se han superado los valores límite diario y anual fijados en el artículo 13 de la Directiva 2008/50, en relación con su anexo XI, en las zonas y las aglomeraciones objeto de su recurso en los períodos ahí indicados, un Estado miembro no puede, sin que antes se le hayan concedido las excepciones con arreglo a las disposiciones citadas en el apartado anterior de la presente sentencia en las condiciones que ahí se establecen, invocar tales circunstancias para rechazar que le sea imputable el incumplimiento alegado y eximirse de esta forma de la observancia de las obligaciones claras que le incumben desde el 1 de enero de 2005 conforme, primero, al artículo 5 y el anexo III de la Directiva 1999/30 y, después, al artículo 13 y el anexo XI de la Directiva 2008/50.
- 87 Cuando tal incumplimiento se ha demostrado, como en el caso de autos, y a falta de prueba aportada por la República Italiana de la existencia de circunstancias excepcionales cuyas consecuencias no habrían podido evitarse ni con la mayor de las diligencias, carece de relevancia que resulte de la voluntad del Estado miembro al que le sea imputable, de su negligencia o de dificultades técnicas o estructurales a las que haya tenido que hacer frente [véanse, en este sentido, las sentencias de 19 de diciembre de 2012, Comisión/Italia, C-68/11, EU:C:2012:815, apartados 63 y 64, y de 24 de octubre de 2019, Comisión/Francia (Superación de los valores límite de dióxido de nitrógeno), C-636/18, EU:C:2019:900, apartado 42].
- 88 En lo atinente, en particular, a la alegación de la República Italiana de que las políticas europeas en materia de transporte contribuyeron a que se superasen en Italia los valores límite fijados para las PM₁₀, en particular porque no tuvieron en cuenta la cantidad de dióxido de nitrógeno que realmente emiten los vehículos, y en concreto los diésel, procede señalar que el presente recurso por incumplimiento se refiere a los niveles de concentración de las PM₁₀, y no a los de dióxido de nitrógeno. Por lo demás, como ya ha declarado el Tribunal de Justicia, aparte de que los vehículos de motor sujetos a las normas establecidas por el Reglamento (CE) n.º 715/2007 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de junio de 2007, sobre la homologación de tipo de los vehículos de motor por lo que se refiere a las emisiones procedentes de turismos y vehículos comerciales ligeros (Euro 5 y Euro 6) y sobre el acceso a la información relativa a la reparación y el mantenimiento de los vehículos (DO 2007, L 171, p. 1), no son la única causa de las emisiones de dióxido de nitrógeno ni de las partículas PM₁₀, la normativa de la Unión aplicable a la homologación de tipo de los vehículos de motor no puede eximir a los Estados miembros de su obligación de respetar los valores límite fijados por la Directiva 2008/50 con arreglo a conocimientos científicos y a la experiencia de los Estados miembros con el fin de reflejar el nivel que la Unión y los Estados miembros consideran adecuado de manera que se eviten, prevengan o reduzcan los efectos nocivos de los contaminantes del aire para la salud humana y el medio ambiente en su conjunto [véase, en este sentido, la sentencia de 24 de octubre de 2019, Comisión/Francia (Superación de los valores límite de dióxido de nitrógeno), C-636/18, EU:C:2019:900, apartado 48].
- 89 Además, las particularidades topográficas y climáticas especialmente desfavorables para la dispersión de los contaminantes que pudieran presentar las zonas y las aglomeraciones de que se trata no pueden eximir al Estado miembro encausado de la responsabilidad por el rebasamiento de los valores límite fijados para las PM₁₀, sino que, en cambio, constituyen elementos que, como se desprende del punto 2, letras c) y d), de la sección A del anexo XV de la Directiva 2008/50, deben tenerse en cuenta en el marco de los planes de calidad del aire que, en virtud del artículo 23 de esta Directiva, está obligado a establecer ese Estado miembro para esas zonas o aglomeraciones a fin de ajustarse al valor límite en caso de superación de este.
- 90 Además, en cuanto a la alegación de que la Comisión se demoró en adoptar las medidas necesarias para alcanzar los objetivos de la Directiva 2008/50, procede observar que ello tampoco exonera a la República Italiana del incumplimiento de las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 13, apartado 1, de dicha Directiva, en relación con su anexo XI [sentencia de 24 de octubre de 2019, Comisión/Francia (Superación de los valores límite de dióxido de nitrógeno), C-636/18, EU:C:2019:900, apartado 47].

- 91 Por lo que respecta a la alegación basada en el alcance de la referencia al «margen de tolerancia», que figura en los artículos 13, 22 y 23 de la Directiva 2008/50 y en su anexo XI, según la cual el cumplimiento de los valores límite de concentración siempre debe incluir ese margen de tolerancia, por lo que solo hay violación de esta Directiva si se demuestra que el rebasamiento sobrepasa dicho margen, procede hacer constar que, conforme al tenor del artículo 2, punto 7, de dicha Directiva, un «margen de tolerancia» es el porcentaje del valor límite en que puede superarse ese valor «en las condiciones establecidas por la [Directiva 2008/50]». Pues bien, solo cabe aplicar tal margen en los dos supuestos contemplados en los apartados 1 y 2 del artículo 22 de dicha Directiva, como se indica expresamente en el apartado 3 de este mismo artículo.
- 92 Los apartados 1 y 2 del artículo 22 de la Directiva 2008/50 permiten, respectivamente, aplazar cinco años el plazo fijado para ajustarse a los valores límite relativos al dióxido de nitrógeno o al benceno o suspender hasta el 11 de junio del 2011 la obligación de aplicar los valores límite fijados para las PM₁₀, tal como resultan del anexo XI de esta Directiva, debido a la situación particular de la zona de que se trate. En ambos supuestos, el apartado 4 del referido artículo 22 obliga a los Estados miembros a remitir una notificación en este sentido a la Comisión acompañada en todo caso de un plan de calidad del aire, y dispone que «las condiciones pertinentes para la aplicación de los [citados apartados 1 o 2] se considerarán cumplidas» únicamente si la Comisión no plantea objeciones en los nueve meses siguientes a la recepción de dicha notificación.
- 93 Por consiguiente, solo puede reconocerse un margen de tolerancia en favor de un Estado miembro si la Comisión no ha planteado las objeciones a que se refiere el artículo 22, apartado 4, párrafo segundo, de dicha Directiva en el plazo de nueve meses desde la notificación mencionada en esta disposición. Además, por lo que respecta a las concentraciones de PM₁₀, tal margen de tolerancia constituía, en cualquier caso, una medida transitoria que solamente podía aplicarse hasta el 11 de junio de 2011, como se desprende del tenor de su artículo 22, apartado 2. Por lo tanto, esta disposición ya no surte efectos jurídicos.
- 94 Pues bien, es preciso hacer constar que no se reconoció ningún margen de tolerancia a la República Italiana en virtud del artículo 22, apartados 3 y 4, de la Directiva 2008/50, de manera que esta alegación que formula tampoco puede prosperar.
- 95 Por lo que respecta a la alegación de la República Italiana según la cual, por una parte, solo el 17 % del territorio nacional es objeto de las imputaciones de la Comisión, lo que, en consecuencia, excluye *per se* que se haya infringido el artículo 13 de dicha Directiva, pues solo podría contemplarse tal infracción si se hubieran superado los valores límite fijados para las PM₁₀ en todo el territorio nacional, y, por otra parte, los distintos valores registrados por las estaciones de medición situadas en una misma zona son pertinentes, contrariamente a lo que sostiene la Comisión, procede señalar que superar los valores límite fijados para las PM₁₀, aunque solo sea en una zona, basta para que pueda constatarse un incumplimiento del artículo 13, apartado 1, de la Directiva 2008/50, en relación con su anexo XI [sentencia de 30 de abril de 2020, Comisión/Rumanía (Superación de los valores límite para las PM₁₀), C-638/18, no publicada, EU:C:2020:334, apartado 72 y jurisprudencia citada].
- 96 La infracción de estas disposiciones se examina en este contexto atendiendo a las zonas y aglomeraciones, debiendo analizarse la superación zona por zona y aglomeración por aglomeración sobre la base de las mediciones efectuadas por cada estación de medición. A este respecto, el Tribunal de Justicia ha declarado que los artículos 13, apartado 1, y 23, apartado 1, de la Directiva 2008/50 deben interpretarse atendiendo a la estructura general y a la finalidad de la normativa de la que forma parte, en el sentido de que, para constatar la superación de un valor límite fijado en el anexo XI de dicha Directiva para la media por año civil, basta con que se registre un grado de contaminación superior a ese valor en un punto de muestreo aislado [sentencias de 26 de junio de 2019, Craeynest y otros, C-723/17, EU:C:2019:533, apartados 60, 66 y 68, y de 30 de abril de 2020, Comisión/Rumanía (Superación de los valores límite para las PM₁₀), C-638/18, no publicada, EU:C:2020:334, apartado 73].

- 97 Así pues, de esta jurisprudencia se desprende que no existe un umbral «*de minimis*» referido al número de zonas en las que puede constatarse una superación o al número de estaciones de medición de una zona determinada en las que se registren superaciones [sentencia de 30 de abril de 2020, Comisión/Rumanía (Superación de los valores límite para las PM₁₀), C-638/18, no publicada, EU:C:2020:334, apartado 74]. Por lo demás, de los autos se desprende que las zonas objeto del presente recurso albergan las mayores aglomeraciones de Italia, en las que residen varias decenas de millones de personas. Ignorar este hecho equivaldría a hacer caso omiso de los objetivos perseguidos por la Directiva 2008/50, en particular el de la protección de la salud humana y del medio ambiente en su conjunto.
- 98 De cuanto antecede resulta que debe estimarse la primera imputación.

Sobre la segunda imputación, basada en la infracción del artículo 23, apartado 1, de la Directiva 2008/50, aisladamente considerado y en relación con el anexo XV, sección A, de esta

Alegaciones de las partes

- 99 Mediante la segunda imputación, la Comisión sostiene que la República Italiana incumplió, desde el 11 de junio de 2010, las obligaciones que le impone el artículo 23, apartado 1, de la Directiva 2008/50, aisladamente considerado y en relación con el anexo XV, sección A, de esta Directiva, en particular la obligación establecida en el artículo 23, apartado 1, párrafo segundo, de velar por que el período de superación de los valores límite fijados para las PM₁₀ sea lo más breve posible.
- 100 La Comisión alega, con carácter preliminar, que se desprenden principalmente del artículo 23, apartado 1, de la Directiva 2008/50 dos obligaciones: por un lado, adoptar medidas adecuadas para garantizar que el período de superación sea lo más breve posible y, por otro, incluir en los planes de calidad del aire el contenido mínimo que figura en el anexo XV, sección A, de dicha Directiva.
- 101 La Comisión subraya que el artículo 23, apartado 1, de la Directiva 2008/50 consagra una relación directa entre, de una parte, la superación de los valores límite fijados para las PM₁₀, es decir, el incumplimiento de las obligaciones establecidas en el artículo 13, apartado 1, en relación con el anexo XI, y, de otra parte, la elaboración de los planes de calidad del aire.
- 102 Según la Comisión, en este marco procede analizar caso por caso los planes de calidad del aire elaborados por el Estado miembro de que se trate para comprobar si son conformes con el artículo 23 de la Directiva 2008/50. En el contexto de este examen, si bien los Estados miembros disponen de cierto margen de apreciación para determinar las medidas que han de adoptarse, estas medidas deben permitir, en cualquier caso, que el período de superación de los valores límite sea lo más breve posible.
- 103 A los efectos de determinar si un plan de calidad del aire recoge medidas adecuadas para que el período de superación de los valores límite sea lo más breve posible, la Comisión alega que deben tenerse en cuenta diversos factores que se deducen, en particular, de la jurisprudencia pertinente del Tribunal de Justicia.
- 104 En primer término, la calificación, por el Tribunal de Justicia, de la superación de los valores límite durante varios años de «sistemática y persistente» demuestra por sí misma, sin que sea necesario examinar de manera detallada el contenido de los planes de calidad del aire elaborados por el Estado miembro de que se trate, que este no ha llevado a ejecución medidas adecuadas y eficaces para que el período en que se superan los valores límite fijados para las PM₁₀ sea «lo más breve posible» (sentencia de 5 de abril de 2017, Comisión/Bulgaria, C-488/15, EU:C:2017:267, apartados 115 a 117).

- 105 En segundo término, la superación de los valores límite durante un período prolongado constituye un indicio importante de que el Estado miembro no ha cumplido la obligación que le incumbe en virtud del artículo 23, apartado 1, párrafo segundo, de la Directiva 2008/50. La duración de las futuras superaciones estimadas de los valores límite también debe tomarse en consideración, como indicó el Tribunal de Justicia en su sentencia de 22 de febrero de 2018, Comisión/Polonia (C-336/16, EU:C:2018:94), apartado 99, al evaluar los planes de calidad del aire, y un plazo particularmente prolongado solo puede estar justificado en caso de que concurren circunstancias excepcionales.
- 106 En tercer término, procede tener en cuenta el nivel absoluto de la superación de los valores límite. Cuanto mayor duración tenga una superación de magnitud considerable, mayor será la ineficacia que revelan las medidas ya adoptadas para mejorar la calidad del aire.
- 107 En cuarto término, una tendencia al alza o la inexistencia de variaciones sustanciales en niveles de concentración que ya sobrepasan los valores límite autorizados por la Directiva 2008/50 constituyen elementos adicionales que revelan el carácter inadecuado de las medidas adoptadas.
- 108 En quinto término, debe tomarse en consideración el contenido formal de los planes de calidad del aire, en particular con miras a determinar si incluyen todos los datos que requiere la sección A del anexo XV de la Directiva 2008/50. La falta de uno o más de estos datos constituye una indicación clara de que los planes no se ajustan a su artículo 23.
- 109 En sexto término, el contenido material de los planes de calidad del aire, en particular la adecuación entre el diagnóstico que en ellos se plasma y las medidas proyectadas, el análisis de la totalidad de las medidas posibles y su carácter vinculante o meramente incitativo, así como las fuentes de financiación para su ejecución, son factores que deben tenerse en cuenta al evaluar dichos planes.
- 110 En este contexto, la Comisión sostiene que, aunque los Estados miembros disponen de cierto margen de apreciación para elegir las medidas que deben aplicarse, este margen es sumamente limitado, por cuanto deben proyectar y ejecutar todas las medidas posibles, esto es, las que permitan remediar eficaz y oportunamente los rebasamientos de los valores límite.
- 111 Tras verificar los planes de calidad del aire de todas las zonas objeto de su recurso, a la luz de los factores mencionados en los apartados 104 a 109 de la presente sentencia, la Comisión estima que dichos planes se adoptaron infringiéndose el artículo 23 de la Directiva 2008/50, por cuanto no permitieron ni garantizar la observancia de los valores límite fijados para las PM₁₀ ni asegurar que el período de superación de estos fuera «lo más breve posible». Además, según la Comisión, esa adopción se produjo vulnerándose el artículo 23 de dicha Directiva, en relación con la sección A de su anexo XV, en la medida en que algunos planes de calidad del aire adoptados por determinadas regiones italianas no incluyen la información que estas disposiciones requieren.
- 112 La República Italiana alega que la Comisión esgrime, en lo que atañe a la segunda imputación, elementos generales que no tienen en cuenta la situación particular de cada zona o aglomeración italiana en cuestión, y que por el contrario se limita a formular reproches inductivos, genéricos, formales y sistemáticamente carentes de análisis de las causas del rebasamiento de los valores límite fijados para las PM₁₀ y de la adecuación técnica de las medidas recogidas en los planes de calidad del aire para ponerle fin; en realidad, la Comisión se limita a lamentar que dichos planes, aunque sean indiscutiblemente válidos, no prevean la finalización de dicho rebasamiento en un plazo que sea «lo más breve posible» según la evaluación subjetiva que realiza la propia Comisión.
- 113 La República Italiana precisa al respecto, por un lado, que la Comisión esgrime indicios extrínsecos y genéricos ligados a la duración y la amplitud de las divergencias entre los niveles de concentración registrados y los valores máximos establecidos por el Derecho de la Unión. Ahora bien, en opinión de

la República Italiana, estos elementos son válidos para todo plan de calidad del aire y, como tales, incompatibles con un análisis casuístico riguroso de las causas de divergencia y de las medidas adoptadas.

- 114 Por otro lado, según la República Italiana, la Comisión no enjuicia las medidas adoptadas por las autoridades nacionales a la luz de los principios europeos aplicables en materia de descontaminación del aire, en particular el principio de equilibrio entre los intereses públicos y los intereses privados y el principio de proporcionalidad.
- 115 Por lo que respecta a este último principio, la República Italiana sostiene que un Estado miembro no puede adoptar medidas que sean social y económicamente insostenibles o que puedan menoscabar los valores fundamentales del Derecho de la Unión, como, por ejemplo, la libre circulación de mercancías y personas, la libertad de empresa o el derecho a los servicios de utilidad pública, como el acceso a la calefacción doméstica, ni siquiera en el caso de que tales medidas sean las únicas que permitan conformarse a los valores límite dentro de los plazos previstos.
- 116 La República Italiana recuerda que las autoridades nacionales disponen de un amplio margen de discrecionalidad a la hora de elegir las medidas que deben adoptarse para alcanzar los objetivos definidos por el Derecho de la Unión, y que esta elección nacional solo puede cuestionarse cuando esté viciada por un error de apreciación de los elementos de hecho o resulte manifiestamente irracional por ser claramente inadecuada para alcanzar esos objetivos o cuando quepa sustituir esas medidas por otras que no afecten a las libertades fundamentales consagradas por el legislador de la Unión.
- 117 Invocando el principio de subsidiariedad, la República Italiana arguye que corresponde a las autoridades nacionales, en lo comprendido en su ámbito competencial, estudiar y adoptar las medidas que puedan limitar las concentraciones de contaminantes; por lo tanto, la Comisión no puede sustituir a dichas autoridades, como tampoco puede limitarse a denunciar en términos generales la insuficiencia de las medidas nacionales sin demostrar que son manifiestamente inadecuadas desde el punto de vista técnico.
- 118 La República Italiana sostiene que, en este marco, la Comisión no concedió importancia alguna al proceso dirigido a ajustarse a los valores límite que actualmente se está desarrollando en Italia y que aplica medidas sostenibles y proporcionadas, y deduce de ello que si, en atención al principio de equilibrio entre todos los intereses públicos y los intereses privados, en determinadas zonas los valores límite en materia de calidad del aire no pueden respetarse hasta dentro de algunos años, no existe infracción ni del artículo 23 ni del artículo 13 de la Directiva 2008/50.
- 119 En este contexto, la República Italiana alega que la evaluación de la evolución de la reducción de las concentraciones de las PM₁₀ en el aire ambiente solo puede realizarse atendiendo a los registros plurianuales, los cuales permiten identificar una clara tendencia hacia la reducción de las concentraciones de las PM₁₀ entre 2008 y 2016, sin que una anomalía apreciada en la evolución registrada en un solo año, como por ejemplo en 2015, que fue anormal debido a las circunstancias climáticas excepcionales, permita llegar a la conclusión de que se ha revertido la tendencia positiva.
- 120 A este respecto, la República Italiana sostiene que, en realidad, el artículo 23 de la Directiva 2008/50 no recoge ningún calendario predefinido para conformarse a los valores límite en las zonas en las que se superen; por el contrario, este artículo debe aplicarse, siguiéndose una interpretación sistemática del Derecho de la Unión, a la luz del principio de proporcionalidad y de «sostenibilidad» del proceso conducente al cumplimiento de los valores límite. Si el mandato de que el período de superación sea «lo más breve posible» estuviera asociado a unos plazos predefinidos, como considera la Comisión, y las únicas medidas adecuadas para ajustarse a los valores límite dentro de esos plazos fueran social y económicamente insostenibles o pudieran menoscabar determinados valores fundamentales del Derecho de la Unión, el Estado incumpliría su deber general de garantizar un equilibrio entre estos

valores. Por consiguiente, la circunstancia de que los planes de calidad del aire prevean conformarse a los valores límite en un período relativamente prolongado no es contraria, desde este punto de vista, a la necesidad de que el período de superación de los valores límite sea «lo más breve posible».

- 121 En lo que en particular atañe a los planes regionales de calidad del aire para las zonas y aglomeraciones de que se trata, la República Italiana arguye que, además de que exponen los importantes resultados obtenidos en el proceso de descontaminación del aire acometido en todas esas zonas entre 2008 y 2016, incluido el cumplimiento de los límites en determinadas zonas, demuestran también caso por caso que el conjunto de medidas recogidas en los planes regionales de descontaminación son eficaces, que dichos planes son formalmente completos y que las presunciones en que se basa la Comisión para afirmar que las medidas recogidas en ellos no son adecuadas para garantizar que el período de superación sea lo más breve posible carecen de fundamento.
- 122 En su escrito de réplica, la Comisión rebate la alegación de la República Italiana de que la Directiva 2008/50 no recoge «calendario predefinido» alguno para adoptar los planes de calidad del aire y de que tales planes no están sujetos a «plazos predefinidos», de manera que las autoridades competentes tienen libertad para elegir el momento que consideren apropiado para adoptar dichos planes.
- 123 La Comisión sostiene que la tesis de la República Italiana supondría autorizar, con arreglo al artículo 23 de la Directiva 2008/50, un aplazamiento *sine die* de la observancia de los valores límite contemplados en el artículo 13 de esta Directiva, puesto que al Estado miembro de que se tratase le bastaría con adoptar las medidas que, a su entera discreción, estimase adecuadas. Tal interpretación privaría de todo efecto útil tanto al artículo 13 como al artículo 23 de dicha Directiva.
- 124 En este contexto, la Comisión recuerda que la necesidad de garantizar una atmósfera limpia atiende al interés fundamental de proteger la salud humana y que el margen de maniobra de las autoridades competentes debe conformarse a este imperativo.
- 125 La Comisión se opone asimismo a la alegación de la República Italiana según la cual resulta indispensable disponer de plazos prolongados —de entre cinco y diez años— para que las medidas recogidas en los diferentes planes de calidad del aire puedan producir sus efectos. Recuerda que, en cualquier caso, corresponde al Estado miembro de que se trate refutar el indicio que constituye el rebasamiento persistente de los valores límite y demostrar en particular que sus planes de calidad del aire satisfacen los requisitos del artículo 23, apartado 1, y del anexo XV, sección A, de dicha Directiva.
- 126 Por último, la Comisión rechaza la acusación de la República Italiana según la cual no analizó caso por caso los planes de calidad del aire de que se trata y se limitó a formular meras presunciones de incumplimiento.
- 127 En efecto, incluso tras un examen en profundidad de cada uno de los planes regionales de calidad del aire, la Comisión sostiene que no se cumplió la obligación prescrita en el artículo 23 de la Directiva 2008/50, alegando en particular que la mayor parte de las medidas adoptadas por la República Italiana no producirán efectos hasta varios años más tarde, de manera que los valores límite no podrán respetarse antes de 2020 o de 2025, o incluso de 2030.
- 128 En su escrito de réplica, la República Italiana arguye que la Comisión no puede limitarse a censurar en términos asaz generales la duración excesiva de los plazos previstos en el marco de la planificación regional, sino que debería exponer las razones por las que, en el contexto económico y social concreto, las medidas definidas por las entidades locales en los planes de calidad del aire son manifiestamente irrazonables; así pues, los criterios utilizados por la Comisión para analizar el cumplimiento del artículo 23, apartado 1, de la Directiva 2008/50 son manifiestamente inadecuados y otorgan un peso excesivo a la extensión de los plazos para alcanzar los objetivos de calidad del aire.

Por otra parte, la República Italiana precisa que su alegación sobre la inexistencia del «calendario predefinido» en la Directiva 2008/50 no se refiere a la adopción de los planes de calidad del aire, sino a la consecución de los objetivos previstos en ellos.

- 129 Subraya asimismo que no se le puede reprochar demora alguna en la adopción de los planes de calidad del aire y reitera la eficacia de las medidas sostenibles y proporcionadas recogidas en cada uno de los referidos planes regionales, como demuestran las tendencias a la baja probadas de las concentraciones de PM₁₀ en las zonas objeto del presente recurso.

Apreciación del Tribunal de Justicia

- 130 Del artículo 23, apartado 1, párrafo segundo, de la Directiva 2008/50 resulta que, cuando se superan los valores límite aplicables a las concentraciones de PM₁₀ después del plazo previsto para su aplicación, el Estado miembro de que se trate está obligado a elaborar un plan de calidad del aire que satisfaga determinadas exigencias.
- 131 Así, dicho plan debe recoger las medidas adecuadas para que el período en que se superen los valores límite sea lo más breve posible y puede incluir además medidas específicas destinadas a proteger a los sectores vulnerables de la población, incluidos los niños. Además, según el artículo 23, apartado 1, párrafo tercero, de la Directiva 2008/50, debe contener al menos la información que se indica en la sección A del anexo XV de esta Directiva, y puede incorporar también las medidas a que se refiere el artículo 24 de esta. El plan debe transmitirse a la Comisión sin demora y, en cualquier caso, antes de que transcurran dos años desde el final del año en que se haya observado la primera superación de los valores límite.
- 132 Como resulta de reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia, el artículo 23, apartado 1, de la Directiva 2008/50 tiene un alcance general, dado que se aplica, sin limitación en el tiempo, siempre que se supere cualquier valor límite de contaminante fijado por la citada Directiva, tras el plazo previsto para su aplicación, tanto si lo establece la Directiva como la Comisión en virtud del artículo 22 de esta [sentencias de 5 de abril de 2017, Comisión/Bulgaria, C-488/15, EU:C:2017:267, apartado 104, y de 30 de abril de 2020, Comisión/Rumanía (Superación de los valores límite para las PM₁₀), C-638/18, no publicada, EU:C:2020:334, apartado 114 y jurisprudencia citada].
- 133 Ha de señalarse asimismo que el artículo 23 de la Directiva 2008/50 establece una relación directa entre, por una parte, la superación de los valores límite fijados para las PM₁₀ tal como están previstos en el artículo 13, apartado 1, de la Directiva 2008/50, en relación con su anexo XI, y, por otra parte, la elaboración de planes de calidad del aire [sentencias de 5 de abril de 2017, Comisión/Bulgaria, C-488/15, EU:C:2017:267, apartado 83, y de 30 de abril de 2020, Comisión/Rumanía (Superación de los valores límite para las PM₁₀), C-638/18, no publicada, EU:C:2020:334, apartado 115 y jurisprudencia citada].
- 134 Dichos planes tan solo pueden ser adoptados sobre la base del equilibrio entre el objetivo de reducir el riesgo de contaminación y los diferentes intereses públicos y privados en juego [sentencias de 5 de abril de 2017, Comisión/Bulgaria, C-488/15, EU:C:2017:267, apartado 106, y de 30 de abril de 2020, Comisión/Rumanía (Superación de los valores límite para las PM₁₀), C-638/18, no publicada, EU:C:2020:334, apartado 116 y jurisprudencia citada].
- 135 Por consiguiente, el hecho de que un Estado miembro supere los valores límite fijados para las PM₁₀ no basta, por sí solo, para que se considere que dicho Estado miembro ha incumplido las obligaciones establecidas en el artículo 23, apartado 1, párrafo segundo, de la Directiva 2008/50 [sentencias de 5 de abril de 2017, Comisión/Bulgaria, C-488/15, EU:C:2017:267, apartado 107, y de 30 de abril de 2020, Comisión/Rumanía (Superación de los valores límite para las PM₁₀), C-638/18, no publicada, EU:C:2020:334, apartado 117 y jurisprudencia citada].

- 136 No obstante, del artículo 23, apartado 1, párrafo segundo, de la Directiva 2008/50 se desprende que, si bien los Estados miembros disponen de cierto margen de apreciación para determinar las medidas que han de adoptarse, estas deben, en cualquier caso, permitir que el período en que se superen los valores límite sea lo más breve posible [sentencias de 5 de abril de 2017, Comisión/Bulgaria, C-488/15, EU:C:2017:267, apartado 109, y de 30 de abril de 2020, Comisión/Rumanía (Superación de los valores límite para las PM₁₀), C-638/18, no publicada, EU:C:2020:334, apartado 118 y jurisprudencia citada].
- 137 En estas circunstancias, ha de comprobarse, mediante un análisis caso por caso, si los planes de calidad del aire elaborados por el Estado miembro de que se trata son conformes con el artículo 23, apartado 1, párrafo segundo, de la Directiva 2008/50 [sentencias de 5 de abril de 2017, Comisión/Bulgaria, C-488/15, EU:C:2017:267, apartado 108, y de 30 de abril de 2020, Comisión/Rumanía (Superación de los valores límite para las PM₁₀), C-638/18, no publicada, EU:C:2020:334, apartado 119 y jurisprudencia citada].
- 138 En el caso de autos, procede señalar, con carácter preliminar, que la República Italiana incumplió, de manera sistemática y persistente, las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 13, apartado 1, de la Directiva 2008/50, en relación con su anexo XI, en las zonas y las aglomeraciones objeto del presente recurso, entre 2008 y 2017, como resulta del examen de la primera imputación de la Comisión.
- 139 Procede recordar, en este contexto, que la obligación de elaborar, en caso que se superen los valores límite contemplados por la Directiva 2008/50, planes de calidad del aire que incluyan medidas adecuadas para que el período de superación sea lo más breve posible vincula al Estado miembro de que se trata desde el 11 de junio de 2010. En la medida en que ya se habían constatado tales superaciones en esa fecha, e incluso antes de esa fecha, en la práctica totalidad de las zonas y las aglomeraciones objeto del presente recurso y, en cualquier caso, en al menos una zona o una aglomeración comprendida en cada plan regional de calidad del aire presentado en el marco del presente procedimiento por incumplimiento desde dicha fecha, la República Italiana, que debía poner en vigor las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas necesarias para dar cumplimiento a la Directiva 2008/50, de conformidad con el artículo 33, apartado 1, de esta, tenía la obligación de adoptar y ejecutar, con la mayor celeridad posible, medidas adecuadas, con arreglo a lo establecido en el artículo 23, apartado 1, de esta Directiva.
- 140 Pues bien, de los datos obrantes en autos se desprende, en primer término, que el plan de calidad del aire para la región de Sicilia se adoptó el 18 de julio de 2018, es decir, con posterioridad a la fecha de expiración del plazo señalado en el dictamen motivado (a saber, el 28 de junio de 2017), como confirma la República Italiana en su escrito de contestación, aun cuando venían constatándose rebasamientos del valor límite diario fijado para las PM₁₀ en una zona perteneciente a dicha región desde 2008. Por lo que respecta a las demás regiones a las que pertenecen las zonas y las aglomeraciones objeto del presente recurso, de dichos datos puede deducirse que, en el momento de la expiración del referido plazo, la República Italiana había adoptado efectivamente planes de calidad del aire y diversas medidas encaminadas a mejorar la calidad del aire.
- 141 En segundo término, es preciso subrayar que, en virtud del artículo 23, apartado 1, párrafo tercero, de la Directiva 2008/50, los planes de calidad del aire deben contener al menos la información que se relaciona en la sección A de su anexo XV. Sin embargo, de los datos obrantes en autos se desprende que los planes regionales para las regiones de Umbría, Lacio, Campania y Apulia nada indican acerca del plazo previsto para la consecución de los objetivos de calidad del aire. Además, por lo que respecta a numerosas medidas mencionadas por la República Italiana, estos datos no siempre permiten determinar si se refieren a las zonas y las aglomeraciones objeto del presente recurso, su calendario o su impacto en la mejora en la calidad del aire esperada.

- 142 En tercer término, por lo que atañe a los planes regionales que sí incluían plazos para la consecución de los objetivos relativos a la calidad del aire, estos anuncian un período de ejecución que puede ser de hasta varios años, y en ocasiones de dos décadas desde la entrada en vigor de los valores límite fijados para las PM₁₀. En efecto, en cuanto a las regiones de Emilia-Romaña y de Toscana, el plazo para la consecución de los objetivos relativos a la calidad del aire se estimó para 2020; respecto de las regiones del Véneto y de Lombardía, para 2025, y en lo concerniente a la región de Piamonte, para 2030.
- 143 En cuarto término, se desprende del examen del contenido de los planes regionales de calidad del aire presentados en el marco del presente procedimiento por incumplimiento, los cuales acreditan, ciertamente, un proceso encaminado a ajustarse a los valores límite que está actualmente desarrollándose en la República Italiana, que las medidas que recogen —en particular aquellas que persiguen provocar cambios estructurales específicamente en los factores principales de contaminación en las zonas y las aglomeraciones que experimentaban superaciones de dichos valores límite desde 2008— no se incluyeron, en su mayor parte, hasta las recientes actualizaciones de dichos planes y, por lo tanto, hasta justo antes de expirar plazo para responder al dictamen motivado, o incluso una vez expirado este plazo, o que aún están en fase de adopción o de planificación. Así pues, estas medidas no solo se adoptaron al menos seis años después de que entrara en vigor la obligación de establecer medidas adecuadas que permitieran poner fin a dichas superaciones en un período que fuera lo más breve posible, sino que, además, prevén plazos de ejecución particularmente prolongados.
- 144 En quinto término, en la medida en que la República Italiana invoca, para argumentar que las medidas recogidas en los planes regionales son adecuadas, una clara tendencia hacia la mejora de la calidad del aire registrada en todo el territorio italiano, en particular en los últimos años, e indica que, a efectos de identificar tal tendencia, los datos correspondientes 2017 podrían tenerse en cuenta, procede señalar, con carácter preliminar, que numerosos datos aportados por este Estado miembro en apoyo de su argumentación no se refieren a las zonas y las aglomeraciones objeto del presente recurso.
- 145 Por lo que respecta a estas, aunque puede observarse una cierta reducción en el largo plazo del nivel de rebasamientos de los valores límites en algunas de ellas, procede recordar, para empezar, al igual que se ha observado en el apartado 74 de la presente sentencia, que, de las veintisiete zonas y aglomeraciones objeto del presente recurso, el valor límite diario fijado para las PM₁₀ que no debe rebasarse más de treinta y cinco veces en el transcurso de un año solo se respetó en 2017 en dos zonas. A continuación, estos datos ponen de manifiesto, en una gran mayoría de las zonas y aglomeraciones de que se trata, un incremento del número de rebasamientos de dicho valor límite en el año 2017 con respecto al año 2016, en el cual, en cualquier caso, no pudo observarse que se respetara en modo alguno ese número. Además, por lo que se refiere al número de rebasamientos del valor límite diario fijado para las PM₁₀ en términos totales, este número es, en varias zonas y aglomeraciones en cuestión, casi tan elevado en 2017 como en 2010 y, en determinadas zonas, puede llegar a doblar o incluso triplicar el número de rebasamientos autorizados. Por lo demás, en lo que atañe al valor límite anual fijado para las PM₁₀, de esos datos se desprende que casi todas las zonas en cuestión de las regiones de Piamonte y de Lombardía experimentaron un incremento de las concentraciones de PM₁₀ y que solo en las zonas en cuestión de las regiones del Lacio y del Véneto, así como en una zona de la región de Lombardía, ya no hubo rebasamiento de dicho valor en 2017.
- 146 Habida cuenta de los elementos que figuran en los apartados 138 a 145 de la presente sentencia, procede declarar que es manifiesto que la República Italiana no adoptó oportunamente medidas adecuadas que permitieran garantizar que el período de superación de los valores límite fijados para las PM₁₀ fuera lo más breve posible en las zonas y las aglomeraciones de que se trata. De esta forma, la superación de los valores límite diario y anual fijados para las PM₁₀ fue sistemática y persistente durante, al menos, ocho años en dichas zonas, pese a la obligación que incumbía a este Estado miembro de adoptar todas las medidas adecuadas y eficaces para satisfacer la exigencia de que el período de superación fuera lo más breve posible.

- 147 Pues bien, una situación como esta demuestra por sí misma, sin que sea necesario examinar de manera más detallada el contenido de los planes de calidad del aire elaborados por la República Italiana, que, en el presente asunto, este Estado miembro no llevó a ejecución medidas adecuadas y eficaces para que el período en que se superan los valores límite fijados para las PM₁₀ fuera «lo más breve posible», con arreglo al artículo 23, apartado 1, párrafo segundo, de la Directiva 2008/50 [véanse, en este sentido, las sentencias de 5 de abril de 2017, Comisión/Bulgaria, C-488/15, EU:C:2017:267, apartado 117, y de 30 de abril de 2020, Comisión/Rumanía (Superación de los valores límite para las PM₁₀), C-638/18, no publicada, EU:C:2020:334, apartado 123 y jurisprudencia citada].
- 148 Por lo que se refiere a la alegación de la República Italiana según la cual resulta indispensable que el Estado miembro de que se trate disponga de plazos prolongados para que las medidas recogidas en los diferentes planes de calidad del aire puedan desplegar sus efectos, habida cuenta de que la Directiva 2008/50 no recoge un calendario predefinido al respecto, procede señalar que esta consideración no puede, en ningún caso, justificar un plazo particularmente prolongado para poner fin a un rebasamiento de los valores límite, como los que se contemplan en el caso de autos, y que este debe apreciarse, en cualquier caso, atendiendo a las referencias temporales previstas en la Directiva 2008/50 para cumplir las obligaciones que consagra, o, como en el caso de autos, a la sentencia de 19 de diciembre de 2012, Comisión/Italia (C-68/11, EU:C:2012:815), y, en consecuencia, a la fecha de 1 de enero de 2008 con respecto a los valores límite fijados para las PM₁₀ y a la fecha de 11 de junio de 2010 en lo tocante a la adopción de los planes de calidad del aire, así como atendiendo a la importancia de los objetivos de protección de la salud humana y del medio ambiente que esta Directiva persigue.
- 149 Procede señalar a este respecto que, según el propio tenor del artículo 23, apartado 1, párrafo segundo, de la Directiva 2008/50, el carácter adecuado de las medidas recogidas en un plan de calidad del aire debe evaluarse atendiendo a la capacidad de estas medidas para garantizar que el período de superación sea «lo más breve posible», exigencia esta que es más estricta que la que se aplicaba durante la vigencia de la Directiva 96/62, que se limitaba a exigir a los Estados miembros que adoptasen, «en un plazo razonable», medidas destinadas a conformar la calidad del aire a los valores límite fijados para las PM₁₀ (véase, en este sentido, la sentencia de 5 de abril de 2017, Comisión/Bulgaria, C-488/15, EU:C:2017:267, apartados 88 a 90).
- 150 Así, desde esta perspectiva, el artículo 23 de la Directiva 2008/50 exige que, en caso de constatarse un rebasamiento de los valores límite fijados para las PM₁₀, tal situación debe llevar con la mayor rapidez posible al Estado miembro de que se trate no solo a adoptar medidas adecuadas en un plan de calidad del aire, sino también a ejecutarlas, de manera que el margen de maniobra de que dispone en caso de superación de estos valores límite está, en este contexto, limitado por esta exigencia.
- 151 Por otra parte, en lo referente a la alegación de la República Italiana de que los plazos que ella fijó se adaptan plenamente a la magnitud de las transformaciones estructurales necesarias para poner fin a las superaciones de los valores límite fijados para las PM₁₀ en el aire ambiente, a cuyo efecto esgrime, en particular, ciertas dificultades relacionadas con los retos socioeconómicos y presupuestarios de las inversiones que deben realizarse y con las tradiciones locales, ha de recordarse que este Estado miembro debe demostrar que las dificultades que invoca para poner fin a las superaciones de los valores límite fijados para las PM₁₀ excluyen que hubieran podido establecerse plazos más breves (véase, en este sentido, la sentencia de 22 de febrero de 2018, Comisión/Polonia, C-336/16, EU:C:2018:94, apartado 101).
- 152 Pues bien, el Tribunal de Justicia ya ha declarado, en respuesta a alegaciones de todo punto comparables a las formuladas por la República Italiana en el presente asunto, que las dificultades estructurales, vinculadas al reto socioeconómico y presupuestario que suponen las inversiones de gran envergadura que han de realizarse, no revisten en sí mismas carácter excepcional y no excluyen que hubieran podido establecerse plazos más breves [véanse, en este sentido, las sentencias de

24 de octubre de 2019, Comisión/Francia (Superación de los valores límite de dióxido de nitrógeno), C-636/18, EU:C:2019:900, apartado 85, y, por analogía, de 22 de febrero de 2018, Comisión/Polonia, C-336/16, EU:C:2018:94, apartado 101]. Lo mismo cabe decir de las tradiciones locales.

- 153 Procede desestimar asimismo, en este contexto, a la luz de cuanto antecede, la alegación de la República Italiana basada en los principios de proporcionalidad, subsidiariedad y equilibrio entre los intereses públicos y privados, que, en su opinión, permiten que se autoricen aplazamientos, incluso muy prolongados, para cumplir los valores límites establecidos por la Directiva 2008/50. El Tribunal de Justicia ya ha declarado que, conforme al artículo 23, apartado 1, de esta, los planes de calidad del aire deben ser adoptados sobre la base del principio de equilibrio entre el objetivo de reducir el riesgo de contaminación y los diferentes intereses públicos y privados en juego [véanse, en este sentido, las sentencias de 5 de abril de 2017, Comisión/Bulgaria, C-488/15, EU:C:2017:267, apartado 106, y de 24 de octubre de 2019, Comisión/Francia (Superación de los valores límite de dióxido de nitrógeno), C-636/18, EU:C:2019:900, apartado 79].
- 154 Si bien el referido artículo 23, apartado 1, no puede exigir, en caso de que se superen los valores límite contemplados en la Directiva 2008/50, que las medidas adoptadas por un Estado miembro en aplicación de dicho equilibrio garanticen el cumplimiento inmediato de esos valores límite para que puedan considerarse adecuadas, de ello no se deduce, sin embargo, que el artículo 23, apartado 1, a la luz de dicho principio, pueda constituir un supuesto adicional de prórroga general, en su caso *sine die*, del plazo para respetar esos valores, que tienen por objeto proteger la salud humana, habida cuenta de que el artículo 22 de dicha Directiva es, como se ha señalado en el apartado 81 de la presente sentencia, la única disposición que prevé la posibilidad de prorrogar dicho plazo.
- 155 A la luz de todas las consideraciones anteriores, procede declarar que las alegaciones de la República Italiana no pueden justificar, por sí solas, unos plazos prolongados para poner fin a las superaciones de los valores límite constatadas en vista de la exigencia de garantizar que el período de superación sea lo más breve posible.
- 156 Por último, en cuanto a la alegación de la República Italiana de que las imputaciones de la Comisión son demasiado generales y de que no se realizó un análisis caso por caso de los diferentes planes de calidad del aire, de modo que se basó en meras presunciones de incumplimiento, basta con señalar que de los autos que obran en poder del Tribunal de Justicia se desprende que la Comisión consideró que los planes de calidad del aire de que se trata no eran conformes con la Directiva 2008/50 tras haber tenido en cuenta los distintos factores que se mencionan en los apartados 138 a 145 de la presente sentencia.
- 157 De ello se sigue que debe estimarse la segunda imputación de la Comisión.
- 158 Habida cuenta de todas las consideraciones anteriores, procede declarar que la República Italiana:
- ha incumplido la obligación que le incumbe en virtud del artículo 13 de la Directiva 2008/50, en relación con el anexo XI de esta, al haber superado, de forma sistemática y persistente, los valores límite fijados para las PM₁₀, y al haber continuado superándolos,
 - respecto del valor límite diario, desde 2008 hasta 2017 inclusive, en las siguientes zonas: IT1212 (valle del Sacco); IT1507 (antigua zona IT1501, zona de descontaminación — Nápoles y Caserta); IT0892 (Emilia-Romaña, Pianura Ovest [Llanura Oeste]); IT0893 (Emilia Romagna, Pianura Est [Llanura Este]); IT0306 (aglomeración de Milán); IT0307 (aglomeración de Bérgamo); IT0308 (aglomeración de Brescia); IT0309 (Lombardía, llanura con elevada urbanización A); IT0310 (Lombardía, llanura con elevada urbanización B); IT0312 (Lombardía, vaguada D); IT0119 (Piamonte, llanura) e IT0120 (Piamonte, colina);
 - desde 2008 hasta 2016 inclusive, en la zona IT1215 (aglomeración de Roma);

- desde 2009 hasta 2017 inclusive, en las siguientes zonas: IT0508 e IT0509 (antigua zona IT0501, aglomeración de Venecia-Treviso); IT0510 (antigua zona IT0502, aglomeración de Padua); IT0511 (antigua zona IT0503, aglomeración de Vicenza); IT0512 (antigua zona IT0504, aglomeración de Verona); IT0513 e IT0514 (antigua zona IT0505; zona A1 — provincia del Véneto);
- en la zona IT0907 (zona de Prato-Pistoia) desde 2008 hasta 2013 y, de nuevo, desde 2015 hasta 2017;
- en las zonas IT0909 (zona de Valdarno Pisano y Piana Lucchese) e IT0118 (aglomeración de Turín) desde 2008 hasta 2012 y, de nuevo, desde 2014 hasta 2017;
- en las zonas IT1008 (zona de la Conca Ternana [Cuenca Ternana]) e IT1508 (antigua zona IT1504, zona costera de colinas beneventana) en 2008 y 2009 y desde 2011 a 2017;
- en la zona IT1613 (Apulia — zona industrial) en 2008 y desde 2011 hasta 2017, y en la zona IT1911 (aglomeración de Palermo) desde 2008 hasta 2012 y en 2014 y 2016, así como,
- respecto del valor límite anual, en las siguientes zonas: IT1212 (valle del Sacco) desde 2008 hasta 2016 inclusive; IT0508 e IT0509 (antigua zona IT0501, aglomeración de Venecia-Treviso) en 2009, 2011 y 2015; IT0511 (antigua zona IT0503, aglomeración de Vicenza) en 2011, 2012 y 2015; IT0306 (aglomeración de Milán) desde 2008 hasta 2013 y en 2015; IT0308 (aglomeración de Brescia), IT0309 (Lombardía, llanura con elevada urbanización A) e IT0310 (Lombardía, llanura con elevada urbanización B) desde 2008 hasta 2013 y en 2015 y 2017, e IT0118 (aglomeración de Turín) desde 2008 hasta 2012 y en 2015 y 2017,

y

- ha incumplido las obligaciones que le impone el artículo 23, apartado 1, de la Directiva 2008/50, aisladamente considerado y en relación con el anexo XV, sección A, de esta Directiva, y en particular la obligación establecida en el artículo 23, apartado 1, párrafo segundo, de velar por que los planes de calidad del aire recojan medidas adecuadas para que el período de superación de los valores límite sea lo más breve posible, al no haber adoptado, a partir del 11 de junio de 2010, medidas adecuadas para garantizar el cumplimiento de los valores límite fijados para las PM₁₀ en todas esas zonas.

Costas

¹⁵⁹ En virtud del artículo 138, apartado 1, del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia, la parte que haya visto desestimadas sus pretensiones será condenada en costas, si así lo hubiera solicitado la otra parte. Al haber solicitado la Comisión que se condene en costas a la República Italiana y al haberse desestimado, en lo esencial, los motivos formulados por esta, procede condenarla en costas.

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

- 1) **La República Italiana ha incumplido la obligación que le incumbe en virtud del artículo 13 de la Directiva 2008/50/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de mayo de 2008, relativa a la calidad del aire ambiente y a una atmósfera más limpia en Europa, en relación con el anexo XI de esta, al haber superado, de forma sistemática y persistente, los valores límite aplicables a las concentraciones de partículas PM₁₀, y al haber continuado superándolos,**

- respecto del valor límite diario,
 - desde 2008 hasta 2017 inclusive, en las siguientes zonas: IT1212 (valle del Sacco); IT1507 (antigua zona IT1501, zona de descontaminación — Nápoles y Caserta); IT0892 (Emilia-Romaña, Pianura Ovest [Llanura Oeste]); IT0893 (Emilia Romagna, Pianura Est [Llanura Este]); IT0306 (aglomeración de Milán); IT0307 (aglomeración de Bérgamo); IT0308 (aglomeración de Brescia); IT0309 (Lombardía, llanura con elevada urbanización A); IT0310 (Lombardía, llanura con elevada urbanización B); IT0312 (Lombardía, vaguada D); IT0119 (Piamonte, llanura) e IT0120 (Piamonte, colina);
 - desde 2008 hasta 2016 inclusive, en la zona IT1215 (aglomeración de Roma);
 - desde 2009 hasta 2017 inclusive, en las siguientes zonas: IT0508 e IT0509 (antigua zona IT0501, aglomeración de Venecia-Treviso); IT0510 (antigua zona IT0502, aglomeración de Padua); IT0511 (antigua zona IT0503, aglomeración de Vicenza); IT0512 (antigua zona IT0504, aglomeración de Verona); IT0513 e IT0514 (antigua zona IT0505; zona A1 — provincia del Véneto);
 - en la zona IT0907 (zona de Prato-Pistoia) desde 2008 hasta 2013 y, de nuevo, desde 2015 hasta 2017;
 - en las zonas IT0909 (zona de Valdarno Pisano y Piana Lucchese) e IT0118 (aglomeración de Turín) desde 2008 hasta 2012 y, de nuevo, desde 2014 hasta 2017;
 - en las zonas IT1008 (zona de la Conca Ternana [Cuenca Ternana]) e IT1508 (antigua zona IT1504, zona costera de colinas beneventana) en 2008 y 2009 y desde 2011 a 2017;
 - en la zona IT1613 (Apulia — zona industrial) en 2008 y desde 2011 hasta 2017, y en la zona IT1911 (aglomeración de Palermo) desde 2008 hasta 2012 y en 2014 y 2016, así como,
- respecto del valor límite anual, en las siguientes zonas: IT1212 (valle del Sacco) desde 2008 hasta 2016 inclusive; IT0508 e IT0509 (antigua zona IT0501, aglomeración de Venecia-Treviso) en 2009, 2011 y 2015; IT0511 (antigua zona IT0503, aglomeración de Vicenza) en 2011, 2012 y 2015; IT0306 (aglomeración de Milán) desde 2008 hasta 2013 y en 2015; IT0308 (aglomeración de Brescia), IT0309 (Lombardía, llanura con elevada urbanización A) e IT0310 (Lombardía, llanura con elevada urbanización B) desde 2008 hasta 2013 y en 2015 y 2017, e IT0118 (aglomeración de Turín) desde 2008 hasta 2012 y en 2015 y 2017,

y

ha incumplido las obligaciones que le impone el artículo 23, apartado 1, de la Directiva 2008/50, aisladamente considerado y en relación con el anexo XV, sección A, de esta Directiva, y en particular la obligación establecida en el artículo 23, apartado 1, párrafo segundo, de velar por que los planes de calidad del aire recojan medidas adecuadas para que el período de superación de los valores límite sea lo más breve posible, al no haber adoptado, a partir del 11 de junio de 2010, medidas adecuadas para garantizar el cumplimiento de los valores límite fijados para las concentraciones de partículas PM₁₀ en todas esas zonas.

2) Condenar en costas a la República Italiana.

Firmas