



## Recopilación de la Jurisprudencia

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Sexta)

de 29 de junio de 2023\*

«Incumplimiento de Estado — Medio Ambiente — Directiva 2008/50/CE — Calidad del aire ambiente — Superación sistemática y continuada de los valores límite de dióxido de nitrógeno (NO<sub>2</sub>) — Medidas adecuadas — Período de superación lo más breve posible»

En el asunto C-220/22,

que tiene por objeto un recurso por incumplimiento interpuesto, con arreglo al artículo 258 TFUE, el 25 de marzo de 2022,

**Comisión Europea**, representada por la Sra. I. Melo Sampaio y el Sr. M. Noll-Ehlers, en calidad de agentes,

parte demandante,

contra

**República Portuguesa**, representada por las Sras. H. Almeida y P. Barros da Costa y el Sr. J. Reis Silva, en calidad de agentes,

parte demandada,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Sexta),

integrado por el Sr. P. G. Xuereb, Presidente de Sala, y los Sres. T. von Danwitz (Ponente) y A. Kumin, Jueces;

Abogado General: Sr. A. Rantos;

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: portugués.

## Sentencia

- 1 Mediante su recurso, la Comisión Europea solicita al Tribunal de Justicia que declare que:
  - la República Portuguesa ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 13, apartado 1, de la Directiva 2008/50/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de mayo de 2008, relativa a la calidad del aire ambiente y a una atmósfera más limpia en Europa (DO 2008, L 152, p. 1), en relación con el anexo XI, sección B, de dicha Directiva, al haber superado de forma sistemática y continuada el valor límite anual fijado para el dióxido de nitrógeno (NO<sub>2</sub>), desde el 1 de enero de 2010, en las zonas de Lisboa Norte (PT-3001), de Porto Litoral (PT-1004) y de Entre Douro e Minho (PT-1009), y
  - por lo que respecta a todas esas zonas, la República Portuguesa ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 23, apartado 1, de la Directiva 2008/50, individualmente y en relación con el anexo XV, sección A, de dicha Directiva, y, en particular, la obligación que le incumbe en virtud de dicho artículo 23, apartado 1, párrafo segundo, de adoptar las medidas adecuadas para que el período de superación del valor límite anual fijado para el contaminante de que se trate sea lo más breve posible.

### Marco jurídico

- 2 Los considerandos 2, 17 y 18 de la Directiva 2008/50 exponen:
  - «(2) Con el fin de proteger la salud humana y el medio ambiente en general, es particularmente importante combatir las emisiones de contaminantes en la fuente y determinar y aplicar medidas de reducción de emisiones más eficaces a nivel local, nacional y comunitario. En este sentido es preciso evitar, prevenir o reducir las emisiones de contaminantes de la atmósfera nocivos, y fijar los objetivos oportunos aplicables al aire ambiente, teniendo en cuenta las normas, las directrices y los programas correspondientes de la Organización Mundial de la Salud [(OMS)].

[...]

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

3 El artículo 1 de la Directiva 2008/50, titulado «Objeto», dispone 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 comunitarias».

4 El artículo 2 de dicha Directiva, titulado «Definiciones», establece en sus puntos 5, 7, 8, 16, 18 y 24:

«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;

[...]

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

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

[...]

24) “óxidos de nitrógeno”: suma en partes por mil millones en volumen de monóxido de nitrógeno (óxido nítrico) y dióxido de nitrógeno, expresada en unidades de concentración másica de dióxido de nitrógeno (µg/m<sup>3</sup>)».

5 El artículo 13 de la citada Directiva, titulado «Valores límite y umbrales de alerta para la protección de la salud humana», establece en su apartado 1:

«Los Estados miembros se asegurarán de que, en todas sus zonas y aglomeraciones, los niveles de dióxido de azufre, PM<sub>10</sub>, plomo y monóxido de carbono en el aire ambiente no superen los valores límite establecidos en el anexo XI.

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

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

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

6 El artículo 23 de la misma Directiva, titulado «Planes de calidad del aire», dispone, 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.»

7 El artículo 27 de la Directiva 2008/50 incluye obligaciones en materia de presentación de informes anuales sobre la calidad del aire por parte de las autoridades nacionales. Dicho artículo dispone que los Estados miembros deben transmitir a la Comisión información sobre la calidad del aire

ambiente a más tardar nueve meses después de que finalice cada año, incluidas las zonas y aglomeraciones en las que los niveles de uno o varios contaminantes superen los valores límite fijados en dicha Directiva, más un posible margen de tolerancia.

- 8 El anexo XI de la mencionada Directiva, titulado «Valores límite para la protección de la salud humana», establece, en su sección B, los siguientes valores límite para el NO<sub>2</sub>:

«[...]

Período medio	Valor límite	Margen de tolerancia	Fecha en la que debe alcanzarse
---------------	--------------	----------------------	---------------------------------

[...]

#### Dióxido de nitrógeno

1 hora	200 µg/m <sup>3</sup> , que no podrá superarse más de 18 veces por año civil	[...] 0 % el 1 de enero de 2010	1 de enero de 2010
Año civil	40 µg/m <sup>3</sup>	[...] 0 % el 1 de enero de 2010	1 de enero de 2010

[...]».

- 9 El anexo XV de la misma Directiva determina la información que debe incluirse en los planes de calidad del aire locales, regionales o nacionales de mejora de la calidad del aire ambiente. En virtud del punto 8 de la sección A de dicho anexo, se exige la información relativa a las medidas o a los proyectos adoptados de reducción de la contaminación, incluidos la lista y la descripción de todas las medidas recogidas en el proyecto, el calendario de ejecución de dichas medidas, así como las estimaciones acerca de la mejora de la calidad del aire prevista y del plazo necesario para la consecución de esos objetivos.

#### Procedimiento administrativo previo

- 10 El 28 de mayo de 2015, la Comisión remitió a la República Portuguesa un escrito de requerimiento en relación con el incumplimiento del valor límite anual fijado para el NO<sub>2</sub> en el aire ambiente por la Directiva 2008/50 en las zonas de Lisboa Norte (PT-3001), de Porto Litoral (PT-1004) y de Entre Douro e Minho (PT-1009), anteriormente zona de Braga (PT-1001). En dicho escrito de requerimiento, la Comisión señalaba que el incumplimiento continuado y sistemático del valor límite anual fijado por la Directiva 2008/50 constituía un incumplimiento de lo dispuesto en el artículo 13, apartado 1, de dicha Directiva, en relación con el anexo XI, sección B, de esta, que establece la obligación de no superar ese valor límite. Además, la Comisión señalaba que la República Portuguesa también se encontraba en situación de incumplimiento de la obligación establecida en el artículo 23, apartado 1, de la mencionada Directiva, individualmente y en relación con el anexo XV, sección A, de esta, que obliga a los Estados miembros a adoptar las medidas adecuadas para que el período de superación del valor límite anual fijado para el contaminante de que se trate sea lo más breve posible.

- 11 Mediante escritos de 17 de julio de 2015, de 16 de octubre de 2015 y de 20 de septiembre de 2017, la República Portuguesa contestó al citado escrito de requerimiento. En dichos escritos hacía referencia a varias medidas adoptadas y en fase de adopción en cada una de las zonas afectadas al objeto de poner fin a la superación del valor límite anual fijado para el NO<sub>2</sub> en el aire ambiente por la Directiva 2008/50.
- 12 La Comisión continuó supervisando la evolución de la situación y, tras analizar las diferentes contestaciones al mencionado escrito de requerimiento y evaluar los informes anuales sobre la calidad del aire presentados por las autoridades portuguesas con arreglo al artículo 27 de la Directiva 2008/50, concluyó que el incumplimiento persistía.
- 13 En este contexto, el 13 de febrero de 2020, la Comisión remitió a la República Portuguesa un dictamen motivado en relación con el incumplimiento de las obligaciones que le incumbían en virtud de la Directiva 2008/50. En dicho dictamen, la Comisión concluyó que, al no haber garantizado el cumplimiento del valor límite anual de NO<sub>2</sub> en el aire ambiente fijado por dicha Directiva entre el año 2010 y el año 2018 en las zonas afectadas, la República Portuguesa había infringido de manera continuada y sistemática el artículo 13 de la mencionada Directiva, en relación con el anexo XI de esta. Además, la Comisión declaró que la República Portuguesa, por lo que se refiere a esas zonas, había incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 23, apartado 1, de la misma Directiva, individualmente y en relación con el anexo XV, sección A, de esta, y, en particular, la obligación de garantizar que dicho período fuera lo más breve posible, al no haber adoptado medidas adecuadas y suficientes para garantizar el cumplimiento del valor límite anual de NO<sub>2</sub> en el aire ambiente de modo que el período de superación de dicho valor límite para el contaminante de que se trata fuera lo más breve posible en dichas zonas.
- 14 El plazo señalado por la Comisión para que la República Portuguesa adoptase las medidas necesarias para dar cumplimiento al dictamen motivado se fijó inicialmente en dos meses a partir de la fecha de recepción de dicho dictamen. Sin embargo, dadas las circunstancias excepcionales derivadas de la pandemia de COVID-19, se prorrogaron todos los plazos en curso en los procedimientos por incumplimiento. Por lo tanto, el plazo que se concedió a dicho Estado miembro para responder al mencionado dictamen se prorrogó hasta el 15 de junio de 2020.
- 15 La República Portuguesa contestó al referido dictamen mediante escrito de 24 de junio de 2020. En ese escrito, dicho Estado miembro no negó la inobservancia del valor límite anual en cuestión, pero reiteró y completó la información que había facilitado en su contestación al escrito de requerimiento.
- 16 El 25 de marzo de 2022, tras haber examinado esta información adicional, la Comisión consideró que la República Portuguesa había incumplido las obligaciones que le incumbían en virtud de la Directiva 2008/50 e interpuso un recurso por incumplimiento con arreglo al artículo 258 TFUE.

## Sobre el recurso

### ***Primera imputación, basada en la infracción sistemática y continuada del artículo 13, apartado 1, y del anexo XI de la Directiva 2008/50***

#### *Alegaciones de las partes*

- 17 Mediante su primera imputación, la Comisión reprocha a la República Portuguesa haber incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 13, apartado 1, de la Directiva 2008/50, en relación con el anexo XI, sección B, de esta, al haber superado, de forma sistemática y continuada, el valor límite anual fijado por dicha Directiva para el NO<sub>2</sub> en el aire ambiente, desde el 1 de enero de 2010, en las zonas de Lisboa Norte (PT-3001), de Porto Litoral (PT-1004) y de Entre Douro e Minho (PT-1009).
- 18 Con carácter preliminar, la Comisión señala que, según reiterada jurisprudencia, la superación de los valores límite fijados para los contaminantes en el aire ambiente basta por sí sola para declarar que se ha incumplido lo dispuesto en el artículo 13, apartado 1, en relación con el anexo XI de la Directiva 2008/50. La Comisión hace referencia, en particular, a la sentencia de 3 de junio de 2021, Comisión/Alemania (Valores límite — NO<sub>2</sub>) (C-635/18, EU:C:2021:437), apartado 78.
- 19 La Comisión recuerda, además, que la existencia de un incumplimiento se aprecia en función de la situación del Estado miembro al término del plazo señalado en el dictamen motivado, a saber, en el presente asunto, el 15 de junio de 2020.
- 20 Pues bien, la Comisión afirma que, en el presente asunto, los informes anuales de calidad del aire presentados por la República Portuguesa han demostrado que el valor límite anual fijado por la Directiva 2008/50 para el NO<sub>2</sub> en el aire ambiente se venía superando de forma sistemática y continuada desde el año 2010 en las zonas de Lisboa Norte (PT-3001), de Porto Litoral (PT-1004) y de Entre Douro e Minho (PT-1009). Además, en su opinión, no existe una tendencia coherente a la baja de las concentraciones de NO<sub>2</sub> en el aire ambiente en estas tres zonas.
- 21 Por lo que respecta a la zona de Lisboa Norte (PT-3001), los valores anuales de concentración de NO<sub>2</sub> en el aire ambiente, medidos en µg/m<sup>3</sup>, fueron los siguientes: 65 en 2010, 61 en 2011, 58 en 2012, 53 en 2013, 53 en 2014, 59 en 2015, 57 en 2016, 60 en 2017, 61 en 2018, 55 en 2019 y 40 en 2020. Así pues, cada año, entre el año 2010 y el año 2019, se constató la superación del valor límite anual fijado para el NO<sub>2</sub> en el aire ambiente por la Directiva 2008/50, con una tendencia al alza de las concentraciones de NO<sub>2</sub> en el aire ambiente entre el año 2016 y el año 2018. El nivel que alcanzaron estas concentraciones en 2019, es decir, 55 µg/m<sup>3</sup>, fue superior en un 37 % a ese valor límite anual, que solo se respetó en 2020.
- 22 Por lo que respecta a la zona de Porto Litoral (PT-1004), los valores anuales de concentración de NO<sub>2</sub> en el aire ambiente, medidos en µg/m<sup>3</sup>, fueron los siguientes: 51 en 2010, 48 en 2011, 47 en 2012, inferior a 40 en 2013, 47 en 2014, 65 en 2015, 75 en 2016, 54 en 2017, 62 en 2018, 48 en 2019 y 40 en 2020. Así pues, cada año, salvo en 2013 y en 2020, se constató la superación del valor límite anual fijado por la Directiva 2008/50 para el NO<sub>2</sub> en el aire ambiente, con un considerable aumento de las concentraciones de NO<sub>2</sub> en el aire ambiente entre el año 2014 y el año 2016, que disminuyen en 2017, vuelven a aumentar en 2018 y, finalmente, disminuyen ligeramente en 2019. El nivel que se alcanzó en 2019, es decir, 48 µg/m<sup>3</sup>, fue superior en un 20 % al valor límite anual.

- 23 Por lo que respecta a la zona de Entre Douro e Minho (PT-1009), los valores anuales de concentración de NO<sub>2</sub> en el aire ambiente, medidos en µg/m<sup>3</sup>, fueron los siguientes: 48 en 2010, inferiores a 40 en 2011 y en 2012, 50 en 2013, 44 en 2014, 46 en 2015, 55 en 2016, 55 en 2017, 50 en 2018, 57 en 2019 y 32 en 2020. De este modo, en 2010, así como entre el año 2013 y el año 2019, se constató la superación del valor límite anual fijado por la Directiva 2008/50 para el NO<sub>2</sub> en el aire ambiente. Las concentraciones de NO<sub>2</sub> en el aire ambiente registradas disminuyeron ligeramente entre el año 2013 y el año 2014, para aumentar entre el año 2016 y el año 2017, descender ligeramente en 2018 y, finalmente, volver a aumentar en 2019, alcanzando un nivel de 57 µg/m<sup>3</sup>, es decir, un nivel superior en un 42 % al valor límite anual.
- 24 Por lo que respecta a los datos relativos al año 2020, la Comisión señala que estos se vieron fuertemente influenciados por las restricciones derivadas de la pandemia de COVID-19, que se impusieron en la primavera de 2020, y por lo tanto deberían evaluarse a la luz de este contexto tan particular. La Comisión menciona varios estudios científicos que corroboran la relación de causalidad entre, por un lado, estas restricciones y su impacto en la circulación vial y, por otro lado, la considerable disminución de los niveles de concentración de NO<sub>2</sub> en el aire ambiente. La Comisión deduce de ello que es poco probable que esa disminución vaya a mantenerse en el tiempo, tras la supresión de las mencionadas restricciones. Por lo tanto, el hecho de que la República Portuguesa haya declarado que en 2020 respetó el valor límite anual fijado por la Directiva 2008/50 para el NO<sub>2</sub> no permite concluir en ningún caso que se haya puesto fin a la superación sistemática y continuada de ese valor previamente registrada.
- 25 Por lo que respecta, más concretamente, a las zonas de Porto Litoral (PT-1004) y de Entre Douro e Minho (PT-1009), la Comisión señala, asimismo, que, en lo que se refiere al año 2020, la República Portuguesa no facilitó ningún dato relativo a los puntos de muestreo en los que, en años anteriores, se había registrado la superación del valor límite anual fijado por la Directiva 2008/50 para el NO<sub>2</sub> en el aire ambiente, a saber, el punto de muestreo João Gomes Laranjo S. Hora (PT 01030) y el punto de muestreo Fr Bartolomeu Mártires-S. Vítor (PT 01041), respectivamente.
- 26 Pues bien, la Comisión observa que, para constatar que se ha superado un valor límite fijado en el anexo XI de la Directiva 2008/50 para la media calculada por año civil, basta con que se registre un grado de contaminación superior a ese valor en un punto de muestreo aislado. La Comisión hace referencia, a este respecto, a la sentencia de 24 de octubre de 2019, Comisión/Francia (Superación de los valores límite de dióxido de nitrógeno) (C-636/18, EU:C:2019:900), apartado 44. Opina que el hecho de no haber comunicado los datos sobre la calidad del aire de un punto de muestreo en el que previamente se ha registrado la superación del valor límite anual, sin haber proporcionado una justificación adecuada, genera dudas sobre si se respetó ese valor en las dos zonas en cuestión.
- 27 Por último, la Comisión señala que, en cualquier caso, la República Portuguesa no ha negado el incumplimiento del valor límite anual fijado por la Directiva 2008/50 para el NO<sub>2</sub> en el aire ambiente en las tres zonas afectadas, de modo que dicho Estado miembro ha admitido la existencia de un incumplimiento a este respecto.
- 28 En su escrito de contestación, la República Portuguesa alega que, por lo que respecta a la zona de Lisboa Norte (PT-3001), la superación continuada del valor límite anual fijado por la Directiva 2008/50 para el NO<sub>2</sub> en el aire ambiente solo se registró en la estación de control de la calidad del aire de la Avenida da Liberdade, situada en el centro de Lisboa (Portugal), en una zona densamente construida, en las proximidades de uno de los principales ejes de circulación vial.

- 29 Por lo que se refiere a las zonas de Porto Litoral (PT-1004) y de Entre Douro e Minho (PT-1009), la República Portuguesa, si bien admite una situación continuada de incumplimiento del valor límite anual fijado por la Directiva 2008/50 para el NO<sub>2</sub> en el aire ambiente hasta el año 2019 incluido, señala que la falta de datos en 2020 correspondientes a los puntos de muestreo João Gomes Laranjo-S. Hora (PT 01030) y Fr Bartolomeu Mártires-S. Vítor (PT 01041) se explica por problemas funcionales que afectaron a los analizadores de NO<sub>2</sub> y que ocasionaron que se invalidasen las mediciones efectuadas y se sustituyeran dichos analizadores. Estos problemas ya se habían identificado en el año 2017, pero hasta 2021 no pudieron adoptarse medidas específicas para resolverlos.
- 30 No obstante, según la República Portuguesa, habida cuenta del contexto tan particular del año 2020, durante el cual los muestreos se vieron afectados por las medidas de confinamiento derivadas de la pandemia de COVID-19, y a pesar de que existan dudas acerca del cumplimiento en esos dos puntos de muestreo del valor límite anual fijado por la Directiva 2008/50 para el NO<sub>2</sub> en el aire ambiente, es probable que dicho valor límite se cumpliera.
- 31 Por otra parte, la República Portuguesa sostiene que los casos de superación del valor límite registrados podrían explicarse por la limitada eficacia de la normativa de la Unión Europea para la reducción de las emisiones de gases de escape, que se puso de manifiesto con el asunto «Dieselgate» en 2015. Las medidas adoptadas a escala de la Unión para mejorar dicha eficacia aún no han producido los efectos esperados.
- 32 Por último, la República Portuguesa señala que la pandemia de COVID-19 también tuvo como efecto negativo propiciar el uso del transporte privado individual en detrimento del transporte público, cuando el uso de este último seguía una tendencia ascendente antes del año 2020.
- 33 En su escrito de réplica, la Comisión recuerda que, por lo que respecta a la zona de Lisboa Norte (PT-3001), la superación continuada en un punto de muestreo aislado basta para constatar el incumplimiento de los valores límite fijados por el anexo XI de la Directiva 2008/50. En consecuencia, aunque solo se haya registrado la superación del valor límite en la estación de la Avenida da Liberdade, basta con esto para demostrar el incumplimiento del mencionado anexo en la zona de Lisboa Norte.
- 34 En cuanto a la falta de datos en 2020 relativos a los puntos de muestreo João Gomes Laranjo-S. Hora (PT 01030) y Fr Bartolomeu Mártires-S. Vítor (PT 01041), la Comisión observa, en esencia, que un Estado miembro no puede eximirse de la obligación de recabar y comunicar datos de conformidad con los requisitos de la Directiva 2008/50 invocando deficiencias de las que, además, es único responsable. Nada permite sustentar la alegación de la República Portuguesa de que, a pesar de la falta de datos fiables, probablemente el valor límite anual en 2020 se respetó en los puntos de muestreo de que se trata.
- 35 Además, en cuanto a la alegación de la República Portuguesa sobre la incidencia del asunto «Dieselgate» en la consecución de los objetivos de disminución de los niveles de NO<sub>2</sub> en el aire ambiente, la Comisión recuerda que el Tribunal de Justicia desestimó alegaciones similares en 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 48, y de 10 de noviembre de 2020, Comisión/Italia (Valores límite — PM<sub>10</sub>) (C-644/18, EU:C:2020:895), apartado 88.

- 36 Por último, la Comisión señala que la alegación de la República Portuguesa sobre el incremento del uso del transporte privado en detrimento del transporte público en 2020 no se ha demostrado y no permite concluir que las emisiones de NO<sub>2</sub> en el aire ambiente en 2020 fuesen anormalmente elevadas.
- 37 En su escrito de dúplica, la República Portuguesa responde a la alegación de la Comisión de que dicho Estado miembro no recabó ni transmitió los datos relativos a los puntos de muestreo PT 01030 y PT 01041 correspondientes al año 2020. Señala que la sustitución de los analizadores defectuosos precisamente tenía por objeto garantizar el cumplimiento de los requisitos de calidad de los datos exigidos por la Directiva 2008/50 y que la licitación para la adquisición de nuevos analizadores no se inició hasta junio de 2021 debido a limitaciones financieras. Asimismo, indica que posteriormente se instalaron esos analizadores y que desde entonces son operativos.
- 38 Por último, en apoyo de su alegación sobre el incremento del uso del transporte privado en detrimento del transporte público en 2020, la República Portuguesa cita un informe de evaluación de impacto elaborado por el Instituto da Mobilidade e dos Transportes (Instituto de Movilidad y Transportes, Portugal). Señala que con su alegación no pretende justificar ningún incremento anormal de las emisiones de NO<sub>2</sub> en el aire ambiente en el año 2020, sino más bien explicar que es necesario que se adopten medidas adicionales para que pueda reanudarse la tendencia hacia un mayor uso del transporte público, que existía antes de la pandemia de COVID-19.

#### *Apreciación del Tribunal de Justicia*

- 39 A tenor del artículo 13, apartado 1, párrafo segundo, de la Directiva 2008/50, por lo que se refiere al NO<sub>2</sub>, no pueden superarse los valores límite especificados en el anexo XI de esta a partir de las fechas especificadas en dicho anexo.
- 40 El anexo XI, sección B, de dicha Directiva fija, a 1 de enero de 2010, el valor límite por año civil de NO<sub>2</sub>, en 40 µg/m<sup>3</sup>.
- 41 A este respecto, procede recordar que el motivo relativo a la infracción del artículo 13 de la mencionada Directiva debe examinarse teniendo en cuenta la jurisprudencia reiterada del Tribunal de Justicia según la cual el procedimiento contemplado en el artículo 258 TFUE se basa en la constatación objetiva del incumplimiento por parte de un Estado miembro de las obligaciones que le impone el Tratado FUE o un acto de Derecho derivado [sentencia de 16 de febrero de 2023, Comisión/Grecia (Valores límite — NO<sub>2</sub>), C-633/21, EU:C:2023:112, apartado 34 y jurisprudencia citada].
- 42 Según reiterada jurisprudencia, la superación de los valores límite fijados por la Directiva 2008/50 para los contaminantes en el aire ambiente basta por sí sola para declarar un incumplimiento de lo dispuesto en el artículo 13, apartado 1, en relación con el anexo XI de dicha Directiva [sentencia de 16 de febrero de 2023, Comisión/Grecia (Valores límite — NO<sub>2</sub>), C-633/21, EU:C:2023:112, apartado 35 y jurisprudencia citada].
- 43 La infracción de estas disposiciones se examina en este contexto atendiendo a las zonas y aglomeraciones, debiendo analizarse la superación de los valores límite zona por zona y aglomeración por aglomeración sobre la base de las mediciones efectuadas por cada estación de medición. Para constatar la superación de un valor límite fijado en el anexo XI de dicha Directiva para la media calculada por año civil, basta con que se registre un grado de contaminación

superior a ese valor en un punto de muestreo aislado. Por consiguiente, no existe un umbral *de minimis* referido al número de zonas en las que puede constatarse la superación de ese valor [véase, en este sentido, la sentencia del Tribunal de Justicia de 3 de junio de 2021, Comisión/Alemania (Valores límite — NO<sub>2</sub>), C-635/18, EU:C:2021:437, apartados 86 y 87, y jurisprudencia citada].

- 44 A este respecto, para impedir que se constate un incumplimiento sistemático y continuado del artículo 13 de la Directiva 2008/50, en relación con el anexo XI de esta, 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 [sentencia de 10 de noviembre de 2020, Comisión/Italia (Valores límite — PM<sub>10</sub>), C-644/18, EU:C:2020:895, apartado 75].
- 45 En el presente asunto, de las alegaciones de la Comisión se desprende que su primera imputación se refiere al período que se extiende desde el 1 de enero de 2010 hasta el año 2020 incluido, mientras que el dictamen motivado de 13 de febrero de 2020, a que hace referencia el apartado 13 de la presente sentencia, solo se refería al período comprendido entre el año 2010 y el año 2018.
- 46 En este contexto, procede recordar que, si bien el dictamen motivado de la Comisión delimita el objeto de un recurso por incumplimiento, con arreglo al artículo 258 TFUE, de tal modo que el recurso debe basarse en los mismos fundamentos y motivos que dicho dictamen motivado, el Tribunal de Justicia ha declarado que, en el supuesto de que, como en el presente asunto, tal recurso tenga por objeto que se declare un incumplimiento sistemático y continuado de lo dispuesto en el artículo 13, apartado 1, en relación con el anexo XI de la Directiva 2008/50, no puede excluirse, en principio, la aportación de datos adicionales en la fase del procedimiento ante el Tribunal de Justicia, que acrediten el carácter general y continuado del incumplimiento alegado. Así pues, el objeto de un recurso por incumplimiento supuestamente continuado puede extenderse a hechos posteriores al dictamen motivado, siempre que sean de la misma naturaleza y constitutivos del mismo comportamiento que los hechos mencionados en dicho dictamen [véase, en este sentido, la sentencia de 3 de junio de 2021, Comisión/Alemania (Valores límite — NO<sub>2</sub>), C-635/18, EU:C:2021:437, apartados 47, 54 y 55, y jurisprudencia citada].
- 47 Por lo que respecta al incumplimiento alegado en el presente asunto, procede señalar que pese a que los datos relativos a los años 2019 y 2020 constituyen hechos acaecidos con posterioridad al dictamen motivado de 13 de febrero de 2020, son de la misma naturaleza que los señalados en el mencionado dictamen motivado y constitutivos de un mismo comportamiento, de tal forma que el objeto del recurso puede extenderse a estos [véase, por analogía, la sentencia de 3 de junio de 2021, Comisión/Alemania (Valores límite — NO<sub>2</sub>), C-635/18, EU:C:2021:437, apartado 57, y jurisprudencia citada].
- 48 A este respecto, de los datos citados en los apartados 20 a 23 de la presente sentencia resulta que las concentraciones de NO<sub>2</sub> en el aire ambiente en las tres zonas de que se trata superaron de forma considerable y regular el valor límite anual de 40 µg/m<sup>3</sup>, entre el 1 de enero de 2010 y el año 2019. Procede recordar que estos datos fueron comunicados por las propias autoridades portuguesas y, por lo tanto, no han sido rebatidos.

- 49 Por lo que respecta a la zona de Lisboa Norte (PT-3001), el valor límite anual fijado por la Directiva 2008/50 para el NO<sub>2</sub> en el aire ambiente no se respetó nunca durante ese período. Dicho de otro modo, la superación de ese valor límite anual fue continuada entre el año 2010 y el año 2019. Por lo que se refiere a la zona de Porto Litoral (PT-1004), el valor límite anual mencionado solo se respetó, durante dicho período, en 2013 y en 2020. Dicho de otro modo, la superación de ese valor fue continuada entre el año 2010 y el año 2012 y entre el año 2014 y el año 2019. Por último, por lo que respecta a la zona de Entre Douro e Minho (PT-1009), el valor límite anual únicamente se respetó, durante el mencionado período, en 2011 y en 2012. Dicho de otro modo, en 2010 se registró la superación de ese valor, que fue ininterrumpida entre el año 2013 y el año 2019.
- 50 De ello resulta que, habida cuenta de la jurisprudencia citada en el apartado 44 de la presente sentencia, en relación con el período comprendido entre el 1 de enero de 2010 y el año 2019, la superación constatada del valor límite anual de que se trata debe considerarse continuada y sistemática, sin que la Comisión tenga la obligación de aportar pruebas adicionales en este sentido [véase, por analogía, la sentencia de 3 de junio de 2021, Comisión/Alemania (Valores límite — NO<sub>2</sub>), C-635/18, EU:C:2021:437, apartado 82 y jurisprudencia citada].
- 51 El hecho de que el valor límite anual fijado por la Directiva 2008/50 para el NO<sub>2</sub> en el aire ambiente pudiera haberse respetado de manera aislada en 2020 en esas zonas no significa que la superación continuada y sistemática de ese valor límite finalizara ese año.
- 52 Por lo que respecta, en primer lugar, a la zona de Lisboa Norte (PT-3001), la República Portuguesa alega que la superación del valor límite anual en cuestión se limita a un solo punto de muestreo. Pues bien, habida cuenta de la jurisprudencia recordada en el apartado 43 de la presente sentencia, basta con que se registre un grado de contaminación superior al valor límite de que se trate en un punto de muestreo aislado para que pueda constatarse un incumplimiento de las obligaciones derivadas de la Directiva 2008/50. El hecho de que ese punto de muestreo se sitúe en un lugar caracterizado por una fuerte densidad de construcción y de circulación vial es irrelevante a ese respecto.
- 53 En segundo lugar, por lo que respecta a las zonas de Porto Litoral (PT-1004) y de Entre Douro e Minho (PT-1009), si bien los datos comunicados por las autoridades portuguesas no han revelado que en 2020 se superara el valor límite anual en cuestión, procede señalar, por un lado, que, como ha reconocido la República Portuguesa, 2020 fue un año atípico, caracterizado por el impacto de las medidas de confinamiento derivadas de la pandemia de COVID-19, de tal modo que el descenso observado en los niveles de concentración de NO<sub>2</sub> en el aire ambiente fue de carácter coyuntural, y que, a la luz de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia recordada en el apartado 44 de la presente sentencia, para impedir que se constate un incumplimiento sistemático y continuado de las disposiciones del artículo 13 de la Directiva 2008/50, en relación con el anexo XI de esta, no basta con que los valores límite que ahí figuran no se hayan superado durante ese año atípico.
- 54 Por otro lado, esos datos no incluyen, respecto del año 2020, ningún resultado relativo a dos puntos de muestreo en los que se había registrado la superación de dicho valor límite en los años anteriores, debido a problemas funcionales que afectaron a los analizadores de NO<sub>2</sub> en esas zonas. En tal contexto, dado que la República Portuguesa ha reconocido que estos problemas ya se habían identificado en 2017, sin que se hubieran adoptado a tiempo medidas para resolverlos, nada permite respaldar su afirmación de que es probable que se respetase el valor límite anual en esos dos puntos de muestreo en 2020.

- 55 Por último, por lo que se refiere a la alegación de la República Portuguesa relativa a la supuesta ineficacia de la legislación de la Unión en materia de reducción de las emisiones de gases de escape, que se puso de manifiesto con el asunto «Dieselgate» en 2015, procede recordar que, según reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia, 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 los 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 para evitar, prevenir o reducir 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 12 de mayo de 2022, Comisión/Italia (Valores límite — NO<sub>2</sub>), C-573/19, EU:C:2022:380, apartado 106 y jurisprudencia citada].
- 56 Por consiguiente, procede desestimar la primera imputación.

***Segunda imputación, basada en la infracción del artículo 23, apartado 1, y del anexo XV de la Directiva 2008/50***

*Alegaciones de las partes*

- 57 Mediante su segunda imputación, la Comisión reprocha a la República Portuguesa haber incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 23, apartado 1, de la Directiva 2008/50, individualmente y en relación con el anexo XV, sección A, de esta, por lo que respecta a las zonas de Lisboa Norte (PT-3001), de Porto Litoral (PT-1004) y de Entre Douro e Minho (PT-1009), y, en particular, la obligación que le incumbe, en virtud del artículo 23, apartado 1, párrafo segundo, de dicha Directiva, de adoptar medidas adecuadas de modo que el período de superación de los valores límite fijados para el contaminante de que se trate sea lo más breve posible.
- 58 La Comisión recuerda que, en virtud del artículo 23, apartado 1, párrafo segundo, de la Directiva 2008/50, los Estados miembros están obligados a adoptar planes de calidad del aire en caso de superarse los valores límite fijados en el anexo XI de dicha Directiva. Asimismo, señala que, según la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, si bien los Estados miembros disponen de cierto margen de apreciación para determinar las medidas que han de adoptarse, estas deben, en cualquier caso, garantizar que el período de superación de los valores límite fijados para el contaminante de que se trate sea lo más breve posible. La Comisión se remite a este respecto a la sentencia de 3 de junio de 2021, Comisión/Alemania (Valores límite — NO<sub>2</sub>) (C-635/18, EU:C:2021:437, apartado 142).
- 59 Según la Comisión, la República Portuguesa estaba, por tanto, obligada a adoptar y a aplicar lo antes posible las medidas adecuadas a tal fin. En su opinión, a la luz de la considerable superación del valor límite anual registrada durante el período de que se trata, de forma sistemática y continuada, este Estado miembro incumplió manifiestamente tal obligación.
- 60 Por lo que respecta a la zona de Lisboa Norte (PT-3001), la Comisión afirma que el plan de calidad del aire para la región de Lisboa e Vale do Tejo, aprobado en el mes de febrero de 2019 y en vigor al expirar el plazo señalado en el dictamen motivado, a saber, el 15 de junio de 2020, no cumplía los requisitos del anexo XV, sección A, punto 8, letras b) y c), de la Directiva 2008/50.

- 61 Según la Comisión, dicho plan, que incluía políticas y medidas que debían aplicarse hasta 2020, centradas principalmente en el sector de los transportes, se basaba en datos del año 2014 y en un sistema de modelización poco realista, que nunca se actualizó a pesar del incremento de los niveles de concentración de NO<sub>2</sub> en el aire ambiente constatado con posterioridad al año 2014. Además, tras el mencionado plan se debería haber aprobado un programa de ejecución, que, a 15 de junio de 2020, aún no se había aprobado. La Comisión señala, asimismo, que el plan no era claro en cuanto al contenido concreto de algunas de las medidas y en cuanto al calendario de ejecución de estas.
- 62 Por otra parte, más allá de la insuficiencia del plan de calidad del aire para la región de Lisboa e Vale do Tejo como tal, la Comisión pone de relieve incumplimientos en la aplicación efectiva de las medidas previstas en dicho plan. Pues bien, la Comisión señala que, según la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, de constatarse la superación de los valores límite, 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 el Estado miembro en caso de superación de los valores límite está, en este contexto, limitado por esta exigencia. La Comisión se remite a este respecto a la sentencia de 10 de noviembre de 2020, Comisión/Alemania (Valores límite — PM<sub>10</sub>) (C-644/18, EU:C:2020:895), apartado 150.
- 63 En el presente asunto, en opinión de la Comisión, la República Portuguesa incumplió sus obligaciones por cuanto, a pesar de que dicho plan establecía un plazo concreto para la aplicación de una medida, dicho plazo en muchos casos no se cumplió. La Comisión menciona así varios ejemplos de medidas que no se aplicaron o que solo se aplicaron de forma parcial.
- 64 Así pues, por lo que respecta a las medidas que no se aplicaron, la Comisión cita, en particular, el caso de la medida E 2 (Regulación de la circulación de vehículos utilizados para actividades turísticas en la ciudad de Lisboa), que establecía un plazo de 180 días para la adopción de un reglamento municipal de aplicación. Según la Comisión, dicho reglamento municipal aún no se había adoptado a 15 de junio de 2020. La Comisión cita asimismo el caso de la medida E 3.5 (Carriles reservados a los autobuses), que preveía la creación de 8 kilómetros (km) adicionales de carriles reservados al transporte público y que no se llevó a cabo. Señala también la falta de aplicación efectiva de las medidas P1 (Refuerzo de la exigencia asociada a la zona de emisión reducida — ZER — de la ciudad de Lisboa) y E 1 (Refuerzo del control relativo a la ZER de la ciudad de Lisboa), cuya necesidad para garantizar el cumplimiento de los valores límite de NO<sub>2</sub> ha sido reconocida por las propias autoridades portuguesas. Por lo que respecta a las medidas aplicadas parcialmente, la Comisión cita, en particular, el caso de la medida E 3.3 (Extensión de la red ciclable), que preveía una extensión de la red ciclable de 60 km a 200 km, y que se ejecutó muy parcialmente (106 km en 2020).
- 65 Por lo que respecta a las zonas de Porto Litoral (PT-1004) y de Entre Douro e Minho (PT-1009), la Comisión señala que el último plan de calidad del aire para la región Norte, aprobado en junio de 2014 y acompañado de un programa de ejecución aprobado en el mes de septiembre de 2015, abarcaba el período 2015-2017 y desde el año 2018 no está en vigor. En consecuencia, en la actualidad, las zonas previamente mencionadas no están cubiertas por ningún plan de calidad del aire. Tal situación, en su opinión, constituye intrínsecamente una infracción del artículo 23, apartado 1, de la Directiva 2008/50.

- 66 Asimismo, la Comisión afirma que el plan de calidad del aire para el período 2015-2017, tal como lo ejecutaron las autoridades portuguesas, no se ajustaba a los requisitos del artículo 23, apartado 1, de esta Directiva, en relación con el anexo XV, sección A, punto 8, de esta.
- 67 En opinión de la Comisión, por un lado, las medidas previstas en este plan eran insuficientes, ya que, según las estimaciones de las propias autoridades portuguesas, solo habrían podido reducir las concentraciones medias anuales de NO<sub>2</sub> en el aire ambiente aproximadamente entre 4 µg/m<sup>3</sup> y 5 µg/m<sup>3</sup>. Habida cuenta de la superación del valor límite anual fijado por la Directiva 2008/50 para el NO<sub>2</sub> en el aire ambiente registrada en las zonas de que se trata, tal reducción no habría sido suficiente para respetar este valor. Además, según la Comisión, algunas de las medidas establecidas son genéricas y su impacto esperado no se ha cuantificado de forma rigurosa. La Comisión menciona el caso de la medida M 3 (Uso compartido de vehículos/*car pooling*), cuyo contenido no se ha explicado con precisión y cuyo impacto no se ha cuantificado. Una de las acciones que supuestamente se llevó a cabo en virtud de esta medida fue una mera sensibilización de la población realizada mediante una sola publicación en la red social Facebook.
- 68 Por otra parte, las medidas mencionadas no se aplicaron correctamente. Así, según la Comisión, la República Portuguesa reconoció que había aplicado estas medidas de forma parcial, a saber, en un 59 %. La Comisión hace referencia a un gran número de medidas que no se aplicaron o cuya aplicación sufrió un retraso considerable.
- 69 Así pues, por lo que respecta a las medidas que no se aplicaron, la Comisión menciona, en particular, el ejemplo de la medida M 8 (Zona de emisiones reducidas), que debía abarcar una parte de Matosinhos, de Leça da Palmeira, de Senhora da Hora y de S. Mamede de Infesta y que a 15 de junio de 2020 no se había aplicado en modo alguno. Por lo que respecta a las medidas cuya aplicación sufrió un retraso considerable, la Comisión cita, en particular, la medida M 2 (Mejora de la red de transporte público), sobre la que, por otro lado, no se ha recibido aclaración alguna de la República Portuguesa acerca de los objetivos específicos que persigue o los resultados obtenidos.
- 70 Con carácter subsidiario, la Comisión presenta un análisis de otras medidas que, a pesar de no constituir planes de calidad del aire, en el sentido del artículo 23, apartado 1, de la Directiva 2008/50, fueron presentadas por la República Portuguesa como medidas que contribuían a reducir las concentraciones de NO<sub>2</sub> en el aire ambiente.
- 71 La Comisión señala que las medidas mencionadas tienen alcance nacional y, por tanto, su finalidad no es reducir específicamente las concentraciones de NO<sub>2</sub> en las zonas objeto del presente recurso por incumplimiento.
- 72 Por lo que respecta a la Estrategia Nacional do Ar 2020 (Estrategia Nacional del Aire 2020; en lo sucesivo, «ENAR 2020»), la Comisión sostiene que constituye una lista genérica de medidas que no pueden aplicarse directamente y que, además, no incluyen un plazo de ejecución. Por otra parte, la Comisión afirma que, desde su adopción en 2016, la ENAR 2020 no ha sido revisada y que, de haber dado lugar a la adopción de planes de calidad del aire más ambiciosos para las zonas de que se trata, estos en cualquier caso habrían sido tardíos, habida cuenta de que desde el año 2010 se ha registrado, de forma continuada, la superación del valor límite anual fijado por la Directiva 2008/50 para el NO<sub>2</sub> en el aire ambiente.

- 73 Por último, por lo que respecta a los programas financiados mediante el Fondo Ambiental (Fondo para el Medio Ambiente, Portugal), a saber, un programa de ayuda a la reducción de las tarifas del transporte público, un programa de fomento de la compra de vehículos de bajas emisiones y un programa de ayuda a la movilidad eléctrica en el seno de las administraciones públicas, la Comisión señala que el alcance de estos programas no se ha cuantificado y que no constituyen medidas de ayuda. Según la Comisión, lo mismo sucede con el Programa de Estabilización Económica y Social adoptado en el mes de junio de 2020, que tiene por objeto promover el teletrabajo sin cuantificar su impacto y con la campaña nacional «Por um país com bom ar» (Por un país con aire puro), dirigida a educar y a sensibilizar a los ciudadanos y a las empresas sobre las buenas prácticas medioambientales.
- 74 En su escrito de contestación, la República Portuguesa niega la existencia de un incumplimiento de la obligación establecida en el artículo 23, apartado 1, de la Directiva 2008/50. En particular, sostiene que se aplicaron diversas medidas, tanto en las zonas afectadas como a escala nacional. Precisa además que los incumplimientos alegados se refieren a zonas muy densamente pobladas, con emisiones de NO<sub>2</sub> en el aire ambiente vinculadas a la circulación vial y a los hábitos de movilidad.
- 75 Por lo que respecta a la zona de Lisboa Norte (PT-3001), la República Portuguesa indica que el plan de calidad del aire para la región de Lisboa e Vale do Tejo establece diversas medidas, agrupadas en ocho tipos de políticas, estructuradas en dos escenarios, a saber, respectivamente, un «escenario de base», que incluye medidas en fase de ejecución hasta 2023, y un «escenario previsto», que incluye medidas que pueden complementar a las del escenario de base y que aún no han sido aprobadas.
- 76 Según la República Portuguesa, la falta de aprobación del programa de ejecución de las medidas no impide que algunas de ellas ya se apliquen.
- 77 En este contexto, la República Portuguesa señala que las medidas del escenario de base podrían dar lugar a una reducción del 19 % de las emisiones de NO<sub>2</sub> en el aire ambiente en el conjunto de la ciudad de Lisboa. En su opinión, añadiendo las medidas del escenario previsto, sería posible reducir esas emisiones en aproximadamente un 23 % en el conjunto de esta ciudad. La medida más significativa es la relacionada con la renovación de la flota de la empresa de transporte público Carris. La República Portuguesa considera que, si se ejecutaran todas estas medidas, sería posible respetar en 2023 el valor límite anual fijado por la Directiva 2008/50 para el NO<sub>2</sub> en el aire ambiente.
- 78 Por lo que respecta a las zonas de Porto Litoral (PT-1004) y de Entre Douro e Minho (PT-1009), la República Portuguesa reconoce que actualmente no existe ningún nuevo plan de calidad del aire para ellas. Dicho Estado miembro admite asimismo que el plan de calidad del aire para el período 2015-2017 no tuvo el impacto esperado en términos de reducción de las concentraciones de NO<sub>2</sub> en el aire ambiente.
- 79 No obstante, la República Portuguesa alega que las autoridades regionales tratan de identificar medidas adicionales que puedan contribuir a tal reducción y coordinarse con las entidades locales de Oporto, de Matosinhos y de Braga con el fin de evaluar su capacidad para aplicar tales medidas. Según la República Portuguesa, debe tenerse en cuenta también que la pandemia de COVID-19 retrasó los esfuerzos realizados para reducir la superación registrada del valor límite anual de que se trata.

- 80 En su escrito de réplica, la Comisión señala, con carácter general, que la República Portuguesa no invoca nuevos elementos en apoyo de su posición.
- 81 Por lo que respecta a la zona de Lisboa Norte (PT-3001), la Comisión sostiene que, habida cuenta, en particular, del hecho de que las autoridades competentes aún no han adoptado ningún programa de ejecución del plan de calidad del aire aprobado en 2019 y de la lentitud del ritmo de ejecución observado hasta la fecha, las medidas adoptadas y aplicadas por la República Portuguesa no permiten garantizar que el período de superación de los valores límite fijados para el contaminante de que se trata sea lo más breve posible, de modo que debe declararse el incumplimiento del artículo 23, apartado 1, de la Directiva 2008/50.
- 82 Por lo que se refiere a las zonas de Porto Litoral (PT-1004) y de Entre Douro e Minho (PT-1009), habida cuenta de la inexistencia de planes de calidad del aire en vigor y de la lentitud del ritmo de ejecución observado hasta la fecha, la Comisión sostiene asimismo el incumplimiento de la misma disposición.
- 83 Por último, la Comisión observa que la insuficiencia de las medidas adoptadas y aplicadas por la República Portuguesa desde el año 2010 para garantizar que el período de superación de los valores límite fijados para el contaminante de que se trata sea lo más breve posible no puede justificarse por una pandemia acaecida en 2020.
- 84 En su escrito de dúplica, por lo que respecta a la zona de Lisboa Norte (PT-3001), la República Portuguesa reitera su alegación de que la falta de aprobación formal del programa de ejecución del plan de calidad del aire ha impedido la ejecución de las medidas contempladas en el escenario de base. Algunas de estas medidas se han llevado a cabo a través del Fondo para el Medio Ambiente o de programas de financiación de las entidades locales.
- 85 Según la República Portuguesa, tal es el caso, en particular, de la medida dirigida a la renovación de la flota de autobuses de la sociedad de transporte público Carris, que, en su opinión, puede contribuir a reducir las emisiones de NO<sub>2</sub> en el aire ambiente en la ciudad de Lisboa en un 8 % de aquí al año 2023. Dichas medidas, que ya están siendo aplicadas, deben completarse con una medida adicional, consistente en ofrecer títulos de transporte público gratuito a los menores de 23 años y a los mayores de 65 años.
- 86 Por último, la República Portuguesa menciona las iniciativas emprendidas en virtud de la ENAR 2020 y del Fondo para el Medio ambiente, a escala nacional, como el programa de fomento de la compra de vehículos de bajas emisiones y de ayuda a la movilidad eléctrica en el seno de las administraciones públicas. Estas iniciativas, que datan del año 2017, benefician, en particular, a las zonas de Lisboa Norte (PT-3001), de Porto Litoral (PT-1004) y de Entre Douro e Minho (PT-1009).

#### *Apreciación del Tribunal de Justicia*

- 87 En virtud del artículo 23, apartado 1, párrafos primero a tercero, de la Directiva 2008/50, cuando, en una determinada zona, los niveles de contaminantes en el aire ambiente superen cualquier valor límite, los Estados miembros se asegurarán de que se elaboran planes de calidad del aire para esas zonas con el fin de conseguir respetar el valor límite correspondiente especificado en el anexo XI de dicha Directiva. En caso de superarse los valores límite para los que ya ha vencido el plazo de cumplimiento, estos planes establecerán medidas adecuadas, de modo que el período de superación sea lo más breve posible.

- 88 Los mencionados planes contendrán al menos la información indicada en el anexo XV, sección A, de la mencionada Directiva. En virtud del punto 8 de la sección A de dicho anexo, se exige la información relativa a las medidas de reducción de la contaminación aprobadas, incluidas la lista y la descripción de todas las medidas recogidas en el proyecto y el calendario de ejecución de dichas medidas, así como las estimaciones acerca de la mejora de la calidad del aire prevista y del plazo necesario para la consecución de esos objetivos.
- 89 Según jurisprudencia reiterada, el artículo 23, apartado 1, de la Directiva 2008/50 tiene 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 si lo establece la Comisión en virtud del artículo 22 de esta [sentencia de 12 de mayo de 2022, Comisión/Italia (Valores límite — NO<sub>2</sub>) C-573/19, EU:C:2022:380, apartado 152 y jurisprudencia citada].
- 90 Ha de señalarse asimismo que el artículo 23 de la Directiva 2008/50 establece una relación directa entre, por una parte, la superación de los valores límite fijados para el NO<sub>2</sub> tal como están previstos en el artículo 13, apartado 1, en relación con el anexo XI de dicha Directiva, y, por otra parte, la elaboración de planes de calidad del aire [sentencia de 12 de mayo de 2022, Comisión/Italia (Valores límite — NO<sub>2</sub>) C-573/19, EU:C:2022:380, apartado 153 y jurisprudencia citada].
- 91 Dichos planes tan solo pueden ser adoptados sobre la base del equilibrio entre el objetivo de reducir el riesgo de contaminación y los diferentes intereses públicos y privados en juego [sentencia de 12 de mayo de 2022, Comisión/Italia (Valores límite — NO<sub>2</sub>) C-573/19, EU:C:2022:380, apartado 154 y jurisprudencia citada].
- 92 Por consiguiente, el hecho de que un Estado miembro supere los valores límite fijados para el NO<sub>2</sub> 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 [sentencia de 12 de mayo de 2022, Comisión/Italia (Valores límite — NO<sub>2</sub>) C-573/19, EU:C:2022:380, apartado 155 y jurisprudencia citada].
- 93 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 de superación de los valores límite fijados para el contaminante de que se trate sea lo más breve posible [sentencia de 12 de mayo de 2022, Comisión/Italia (Valores límite — NO<sub>2</sub>) C-573/19, EU:C:2022:380, apartado 156 y jurisprudencia citada].
- 94 En estas circunstancias, ha de comprobarse, mediante un análisis caso por caso, si los planes elaborados por el Estado miembro de que se trate son conformes con el artículo 23, apartado 1, párrafo segundo, de la Directiva 2008/50 [sentencia de 12 de mayo de 2022, Comisión/Italia (Valores límite — NO<sub>2</sub>) C-573/19, EU:C:2022:380, apartado 157 y jurisprudencia citada].
- 95 Dicho análisis caso por caso debe abordar también la cuestión de si efectivamente se han aplicado las medidas adoptadas. En efecto, según la jurisprudencia, en caso de constatarse una superación de los valores límite, 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 [véase, en este sentido, la sentencia de 10 de noviembre de 2020, Comisión/Italia (Valores límite — PM<sub>10</sub>), C-644/18, EU:C:2020:895, apartado 150].

- 96 En el presente asunto, por lo que respecta a la zona de Lisboa Norte (PT-3001), consta que el plan de calidad del aire, vigente a 15 de junio de 2020, era deficiente, por cuanto se basaba en datos no actualizados del año 2014 y presentaba lagunas respecto del contenido concreto de determinadas medidas y en cuanto al calendario de aplicación de dichas medidas.
- 97 Además, dicho plan debía ir acompañado de un programa de ejecución que, a 15 de junio de 2020, no se había aprobado formalmente. Aun cuando, como alega la República Portuguesa, esta falta de aprobación no impidió la adopción de una serie de medidas, de la información facilitada por la Comisión, que no ha sido rebatida por la República Portuguesa, se desprende que la ejecución de dichas medidas fue tardía y parcial. Por otra parte, de las indicaciones de la República Portuguesa resulta que la adopción y la aplicación de todas las medidas previstas podría dar lugar a la observancia del valor límite anual fijado por la Directiva 2008/50 para el NO<sub>2</sub> en el aire ambiente, como muy pronto, en 2023.
- 98 En cualquier caso, dado que la superación del valor límite anual fijado por la Directiva 2008/50 para el NO<sub>2</sub> en el aire ambiente ha persistido desde el año 2010 hasta el año 2020 incluido, procede señalar que, manifiestamente, las medidas adoptadas y aplicadas por las autoridades portuguesas no han garantizado que el período de superación de los valores límite fijados para el contaminante de que se trata fuera lo más breve posible, de modo que queda acreditado el incumplimiento del artículo 23, apartado 1, de dicha Directiva, individualmente y en relación con el anexo XV, sección A, de esta.
- 99 Por lo que respecta a las zonas de Porto Litoral (PT-1004) y de Entre Douro e Minho (PT-1009), debe señalarse que la República Portuguesa reconoce que no ha existido ningún plan de calidad del aire desde el año 2017. Como ha alegado acertadamente la Comisión, tal situación constituye, en sí misma, un incumplimiento del artículo 23, apartado 1, de la Directiva 2008/50, habida cuenta de la superación del valor límite de que se trata registrada en dichas zonas.
- 100 En cuanto al plan de calidad del aire para el período 2015-2017, procede señalar que las medidas adoptadas eran intrínsecamente insuficientes a la luz de las estimaciones de las propias autoridades portuguesas. Además, según la información facilitada por la Comisión, que no ha rebatido la República Portuguesa, su aplicación ha resultado tardía y parcial. La República Portuguesa admite que dicho plan no tuvo el impacto esperado en términos de reducción de las concentraciones de NO<sub>2</sub> en el aire ambiente y que, a pesar de ello, no se aprobó ningún nuevo plan con posterioridad al año 2017.
- 101 A este respecto, las alegaciones de la República Portuguesa basadas en el impacto que la pandemia de COVID-19 tuvo en la adopción y la aplicación de medidas adecuadas no puede prosperar. En efecto, como ha señalado la Comisión, la insuficiencia de las medidas que deberían haberse adoptado y aplicado desde el año 2010 para garantizar que el período de superación de los valores límite fijados para el contaminante de que se trata fuera lo más breve posible no puede justificarse por una pandemia acaecida en 2020.
- 102 Por último, la existencia de iniciativas adoptadas a nivel nacional que pudieran, de manera indirecta, mejorar la calidad del aire en las zonas afectadas no puede subsanar la insuficiencia, y aún menos la inexistencia, de planes de calidad del aire para dichas zonas. En efecto, del

artículo 23 y del anexo XV de la Directiva 2008/50 resulta claramente que el Estado miembro de que se trate debe establecer un plan de calidad del aire que incluya medidas adecuadas para cada zona afectada. En estas circunstancias, no puede prosperar la alegación de la República Portuguesa relativa a las iniciativas adoptadas en el marco de la ENAR 2020 y del Fondo para el Medio Ambiente, y a su impacto en las concentraciones de NO<sub>2</sub> en el aire ambiente en las mencionadas zonas.

- 103 Por lo tanto, el incumplimiento de las exigencias del artículo 23, apartado 1, y del anexo XV de la Directiva 2008/50 queda asimismo acreditado respecto de las zonas de Porto Litoral (PT-1004) y de Entre Douro e Minho (PT-1009).
- 104 En consecuencia, se debe estimar la segunda imputación.
- 105 A la luz de todas las consideraciones anteriores, procede declarar que la República Portuguesa:
- ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 13, apartado 1, de la Directiva 2008/50, en relación con el anexo XI, sección B de esta, al haber superado de forma sistemática y continuada el valor límite anual fijado para el NO<sub>2</sub> desde el 1 de enero de 2010 hasta el año 2020 incluido, en las zonas de Lisboa Norte (PT-3001), de Porto Litoral (PT-1004) y de Entre Douro e Minho (PT-1009);
  - por lo que respecta a todas estas zonas, ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 23, apartado 1, de la Directiva 2008/50, individualmente y en relación con el anexo XV, sección A, de dicha Directiva, y, en particular, la obligación que le incumbe en virtud del artículo 23, apartado 1, párrafo segundo, de esta, de adoptar las medidas adecuadas para que el período de superación sea lo más breve posible.

### **Costas**

- 106 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 Portuguesa y al haber sido desestimados los motivos formulados por esta, procede condenarla en costas.

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

**1) La República Portuguesa:**

- **ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 13, apartado 1, de la Directiva 2008/50/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de mayo de 2008, relativa a la calidad del aire ambiente y a una atmósfera más limpia en Europa, en relación con el anexo XI, sección B, de dicha Directiva, al haber superado de forma sistemática y continuada el valor límite anual fijado para el dióxido de nitrógeno (NO<sub>2</sub>) desde el 1 de enero de 2010 hasta el año 2020 incluido, en las zonas de Lisboa Norte (PT-3001), de Porto Litoral (PT-1004) y de Entre Douro e Minho (PT-1009);**
- **por lo que respecta a todas estas zonas, ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 23, apartado 1, de la Directiva 2008/50, individualmente y en relación con el anexo XV, sección A, de dicha Directiva, y, en particular, la obligación que le incumbe en virtud del artículo 23, apartado 1, párrafo segundo, de esta, de adoptar las medidas adecuadas para que el período de superación sea lo más breve posible.**

**2) Condenar en costas a la República Portuguesa.**

Firmas