



# Recopilación de la Jurisprudencia

CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL  
SR. MICHAL BOBEK  
presentadas el 10 de junio de 2021<sup>1</sup>

**Asuntos acumulados C-177/19 P, C-178/19 P y C-179/19 P**

**República Federal de Alemania**  
**contra**  
**Ville de Paris,**  
**Ville de Bruxelles,**  
**Ayuntamiento de Madrid,**  
**Comisión Europea (asunto C-177/19 P)**  
**y**  
**Hungría**  
**contra**  
**Ville de Paris,**  
**Ville de Bruxelles,**  
**Ayuntamiento de Madrid,**  
**Comisión Europea (asunto C-178/19 P)**  
**y**  
**Comisión Europea**  
**contra**  
**Ville de Paris,**  
**Ville de Bruxelles,**  
**Ayuntamiento de Madrid (asunto C-179/19 P)**

«Recurso de casación — Medio ambiente — Reglamento (UE) 2016/646 — Emisiones procedentes de turismos y vehículos comerciales ligeros (Euro 6) — Potestades de una autoridad municipal en materia de protección del medio ambiente para limitar la circulación de determinados vehículos — Legitimación activa de las entidades locales — Afectación directa — Acto reglamentario que no incluye medidas de ejecución — Competencias de ejecución de la Comisión — Fijación, con respecto a las emisiones de óxidos de nitrógeno, de valores no sobrepasables (NTE) en los ensayos en condiciones reales de conducción (ensayos RDE) — Aplicación de factores de conformidad CF pollutant — Anulación parcial — Modulación en el tiempo de los efectos de una anulación»

<sup>1</sup> Lengua original: inglés.

## I. Introducción

1. En 2016, en respuesta a un conocido escándalo relacionado con el nivel de las emisiones contaminantes de determinados vehículos con motor diésel, la Comisión Europea introdujo un procedimiento de ensayo de emisiones en condiciones reales de conducción (ensayos RDE) como complemento al anterior procedimiento en laboratorio, el Nuevo Ciclo de Conducción Europeo (NEDC). Este último había sido el único procedimiento de ensayo utilizado hasta ese momento para la «homologación de tipo» de los nuevos turismos y vehículos comerciales ligeros. Además, la Comisión estableció los valores relativos a la masa de óxidos de nitrógeno (NO<sub>x</sub>) que no debían excederse en dichos ensayos RDE.

2. En su sentencia de 13 de diciembre de 2018, en que se estimaban parcialmente los recursos interpuestos por la Ville de Paris (Ayuntamiento de París, Francia), la Ville de Bruxelles (Ayuntamiento de Bruselas, Bélgica) y el Ayuntamiento de Madrid (colectivamente, «recurridos»), el Tribunal General anuló parcialmente el Reglamento de la Comisión en que esta establecía determinados valores para los ensayos RDE en relación con las emisiones de NO<sub>x</sub>.<sup>2</sup> En esencia, el Tribunal General consideró que, al establecer dichos valores a un nivel excesivamente elevado, la Comisión había modificado *de facto* la norma Euro 6 establecida por el legislador de la Unión, para lo cual carecía de competencia.<sup>3</sup>

3. En sus recursos de casación, la República Federal de Alemania, Hungría y la Comisión (colectivamente, «recurrentes») solicitan al Tribunal de Justicia que anule la sentencia del Tribunal General. Estos recursos suscitan una serie de cuestiones, de entre las cuales quizá destaquen dos. La primera es de carácter procesal y se refiere al concepto de «afectación directa» en relación con una entidad infraestatal de un Estado miembro que desea impugnar un acto de la Unión. La segunda es de carácter sustantivo: ¿cuál es el alcance del margen de actuación de la Comisión cuando está facultada para modificar elementos no esenciales de un instrumento de base mediante la adopción de actos de ejecución?

## II. Marco jurídico y fáctico

4. Antes de que pueda comercializarse un nuevo modelo de vehículo en la Unión, el fabricante debe someterlo al proceso de homologación de tipo, un proceso dirigido a certificar que el prototipo de vehículo satisface las exigencias de la Unión en cuanto a seguridad, medio ambiente y fabricación (establecidas en la legislación principal y en los actos reglamentarios pertinentes).<sup>4</sup>

<sup>2</sup> Reglamento (UE) 2016/646 de la Comisión, de 20 de abril de 2016, por el que se modifica el Reglamento (CE) n.º 692/2008 en lo que concierne a las emisiones procedentes de turismos y vehículos comerciales ligeros (Euro 6) (DO 2016, L 109, p. 1) (en lo sucesivo, «Reglamento impugnado»).

<sup>3</sup> Sentencia de 13 de diciembre de 2018, Ville de Paris, Ville de Bruxelles y Ayuntamiento de Madrid/Comisión (T-339/16, en lo sucesivo, «sentencia recurrida», T-352/16 y T-391/16; EU:T:2018:927).

<sup>4</sup> Véase una exposición del marco normativo de la Unión en materia de homologación de tipo de vehículos en las conclusiones de la Abogada General Sharpston presentadas en el asunto CLCV y otros (Dispositivo de desactivación de motor diésel) (C-693/18, EU:C:2020:323).

5. Por lo que respecta al presente procedimiento, el principal acto legislativo vigente en el momento de autos era la Directiva 2007/46/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de septiembre de 2007, por la que se crea un marco para la homologación de los vehículos de motor y de los remolques, sistemas, componentes y unidades técnicas independientes destinados a dichos vehículos (Directiva Marco).<sup>5</sup>

6. De conformidad con en el artículo 4, apartado 3, de la Directiva 2007/46:

«Los Estados miembros únicamente matricularán o permitirán la venta o puesta en servicio de aquellos vehículos, componentes o unidades técnicas independientes que satisfagan los requisitos de la presente Directiva.

No prohibirán, restringirán ni impedirán la matriculación, la venta, la puesta en servicio o la circulación viaria de vehículos, componentes o unidades técnicas independientes por razones relacionadas con aspectos de su fabricación o funcionamiento regulados por la presente Directiva, si satisfacen los requisitos establecidos en ella.»

7. El anexo IV de la Directiva 2007/46, titulado «Requisitos para la homologación de tipo CE de vehículos», incluía, en particular, una lista de los actos reglamentarios aplicables.

8. Respecto a las emisiones contaminantes de los turismos y vehículos comerciales ligeros (Euro 5 y Euro 6), el acto reglamentario pertinente era 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.<sup>6</sup> De conformidad con su artículo 1, apartado 1, dicho Reglamento «establece requisitos técnicos comunes para la homologación de tipo de los vehículos de motor [...] y las piezas de recambio, como los dispositivos de control de la contaminación de recambio, por lo que se refiere a sus emisiones».

9. El artículo 5, apartado 3, del Reglamento n.º 715/2007 establece que los procedimientos, ensayos y requisitos específicos para la homologación de tipo que estén destinados a modificar elementos no esenciales de dicho Reglamento, completándolo, se establecerán de conformidad con el procedimiento de reglamentación con control.<sup>7</sup>

10. El artículo 10 del Reglamento n.º 715/2007 dispone, entre otras cosas, que, para los turismos y vehículos de transporte de personas, los límites de la norma Euro 5 se aplicarán a partir del 1 de septiembre de 2009 para la homologación de tipo, y a partir del 1 de enero de 2011 los vehículos que no cumplan esta norma ya no podrán ser matriculados, comercializados ni puestos

<sup>5</sup> DO 2007, L 263, p. 1. Actualmente, esta Directiva ha sido derogada por el Reglamento (UE) 2018/858 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo de 2018, sobre la homologación y la vigilancia del mercado de los vehículos de motor y sus remolques y de los sistemas, los componentes y las unidades técnicas independientes destinados a dichos vehículos, por el que se modifican los Reglamentos n.º 715/2007 y (CE) n.º 595/2009 y por el que se deroga la Directiva 2007/46 (DO 2018, L 151, p. 1).

<sup>6</sup> DO 2007, L 171, p. 1. Este Reglamento, pese a seguir vigente, ha sufrido modificaciones. El texto aquí reproducido es el que estaba en vigor en el momento de autos.

<sup>7</sup> El procedimiento de reglamentación con control se establece en el artículo 5 *bis* de la Decisión 1999/468/CE del Consejo, de 28 de junio de 1999, por la que se establecen los procedimientos para el ejercicio de las competencias de ejecución atribuidas a la Comisión (DO 1999, L 184, p. 23), en su versión modificada por la Decisión 2006/512/CE del Consejo, de 17 de julio de 2006 (DO 2006, L 200, p. 11). De conformidad con el considerando 7 *bis* de dicha Decisión, el procedimiento de reglamentación con control debe aplicarse «para las medidas de alcance general que tengan por objeto modificar elementos no esenciales de un acto adoptado con arreglo al procedimiento establecido en el artículo 251 del Tratado [CE], incluso suprimiendo algunos de esos elementos, o completando el acto mediante la adición de nuevos elementos no esenciales. [...] Los elementos esenciales de un acto legislativo solo pueden ser modificados por la propia autoridad legislativa con arreglo al Tratado».

en servicio. Asimismo, establece que los límites de la norma Euro 6 se aplicarán a partir del 1 de septiembre de 2014 para la homologación de tipo, y a partir del 1 de septiembre de 2015 los vehículos que no cumplan esta norma tampoco podrán ser matriculados, comercializados ni puestos en servicio. Los cuadros 1 y 2 del anexo I del Reglamento n.º 715/2007 fijan los límites de emisiones de NO<sub>x</sub> para las categorías de vehículo diésel particular o de transporte de personas en 180 mg/km para la norma Euro 5 y en 80 mg/km para la norma Euro 6.

11. El artículo 14, apartado 3, del Reglamento n.º 715/2007 obliga a la Comisión a examinar de forma continuada los procedimientos, ensayos y requisitos contemplados en el artículo 5, apartado 3, del mismo Reglamento, así como los ciclos de ensayo utilizados para medir las emisiones. Si del examen resultase que estos han dejado de ser apropiados o no reflejan ya las emisiones en el mundo real, con arreglo a dicha disposición se adaptarán de forma que reflejen adecuadamente las emisiones generadas por la conducción en carretera en condiciones reales. Las medidas necesarias, destinadas a modificar elementos no esenciales de este Reglamento, completándolo, han de establecerse de conformidad con el procedimiento de reglamentación con control.

12. El Reglamento (CE) n.º 692/2008 de la Comisión, de 18 de julio de 2008, se adoptó en aplicación de los artículos 4 y 5 del Reglamento n.º 715/2007.<sup>8</sup> El considerando 2 del Reglamento n.º 692/2008 señala que los nuevos vehículos ligeros deben respetar los nuevos límites de emisiones, y que la entrada en vigor de los requisitos técnicos tendrá lugar en dos etapas: Euro 5 a partir del 1 de septiembre de 2009 y Euro 6 a partir del 1 de septiembre de 2014. Así, dicho Reglamento establece los requisitos necesarios para la homologación de tipo de los vehículos Euro 5 y Euro 6.

13. El artículo 3, apartado 1, del Reglamento n.º 692/2008 prevé que se obtendrá una homologación CE con respecto, en particular, a las emisiones contaminantes si el fabricante demuestra que los vehículos en cuestión son conformes con los procedimientos de ensayo que figuran en determinados de sus anexos. El artículo 3, apartado 2, del mismo Reglamento precisa esencialmente que, según sus características, los vehículos se someterán a diferentes tipos de ensayos mencionados en la figura I.2.4 del anexo I, a su vez descritos en diversos anexos. El artículo 3, apartado 5, de este Reglamento recuerda que «el fabricante adoptará medidas técnicas que garanticen que, de conformidad con lo dispuesto en el presente Reglamento, las emisiones de escape y las de evaporación se limitan efectivamente a lo largo de la vida normal del vehículo y en condiciones normales de utilización».

14. En septiembre de 2015 se destapó el escándalo del diésel (*dieselgate*), cuando la Environmental Protection Agency (Agencia de Protección del Medio Ambiente, Estados Unidos) acusó formalmente a Volkswagen AG de infringir las normas de emisiones de dicho país. El fabricante de automóviles reconoció posteriormente que, en efecto, en ciertos vehículos de motor diésel comercializados en todo el mundo se había instalado un «dispositivo de desactivación»,<sup>9</sup> capaz de detectar cuándo el vehículo estaba siendo probado en un laboratorio y de activar su sistema de control de emisiones para cumplir con las normas de emisiones de NO

<sup>8</sup> Reglamento por el que se aplica y modifica el Reglamento n.º 715/2007 del Parlamento Europeo y del Consejo, 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 2008, L 199, p. 1). Este Reglamento, pese a seguir vigente, ha sufrido modificaciones. El texto aquí reproducido es el que estaba en vigor en el momento de autos.

<sup>9</sup> Véase, en particular, Tribunal de Cuentas de la Unión Europea, *Respuesta de la UE al escándalo «dieselgate»*, documento informativo, febrero de 2019, p. 13. Para obtener más información, véase también la sentencia de 25 de mayo de 2020 del Bundesgerichtshof (Tribunal Supremo de lo Civil y Penal, Alemania), asunto VI ZR 252/19, DE:BGH:2020:250520UVIZR252.19.0, en particular los apartados 16 a 19.

x.<sup>10</sup> Sin embargo, una vez fuera del laboratorio, el dispositivo desactivaba el sistema de control de emisiones, de manera que el vehículo producía emisiones por encima del límite legal de NO<sub>x</sub> de los Estados Unidos. Más tarde salió a la luz que otros vehículos de ese fabricante y de algunos otros fabricantes tampoco cumplían las normas establecidas para los límites de NO<sub>x</sub> en la legislación de la Unión.<sup>11</sup>

15. En el ámbito de la Unión se adoptó, entre otros actos normativos, en respuesta a esta situación, el Reglamento (UE) 2016/427 de la Comisión, de 10 de marzo de 2016, por el que se modifica el Reglamento n.º 692/2008 en lo que concierne a las emisiones procedentes de turismos y vehículos comerciales ligeros (Euro 6).<sup>12</sup> Con él se introdujo el procedimiento de ensayo RDE, que tiene por objeto que el verdadero nivel de las emisiones contaminantes en condiciones reales de conducción se refleje de manera más fiable que con el ensayo anteriormente utilizado, el NEDC. Este último solo valoraba las emisiones de escape de los vehículos en condiciones de laboratorio durante el proceso de homologación de tipo.

16. Poco después, la Comisión adoptó el Reglamento impugnado, que constituye uno de los actos reglamentarios del procedimiento de homologación de tipo establecido por la Directiva 2007/46. El Reglamento impugnado completa los requisitos aplicables a los ensayos RDE estableciendo valores no sobrepasables (NTE) en relación con las emisiones de NO<sub>x</sub>. Estos valores resultan de aplicar unos factores de conformidad CF<sub>pollutant</sub> a los límites de las emisiones contaminantes fijados para la norma Euro 6 en el Reglamento n.º 715/2007.<sup>13</sup>

17. El Reglamento impugnado modifica una serie de aspectos del Reglamento n.º 692/2008. En particular, su artículo 1, apartado 2, sustituye el párrafo tercero del artículo 3, punto 10, del Reglamento n.º 692/2008 por el siguiente texto: «Hasta tres años después de las fechas indicadas en el artículo 10, apartado 4, y cuatro años después de las fechas indicadas en el artículo 10, apartado 5, del Reglamento [n.º 715/2007], se aplicarán las disposiciones siguientes».

18. Además, el artículo 1, apartado 6, del Reglamento impugnado y su anexo II modificaron el anexo IIIA del Reglamento n.º 692/2008, en particular insertando los puntos 2.1.1 a 2.1.3 en este último anexo. El punto 2.1.1 establece un factor de conformidad definitivo para la masa de NO<sub>x</sub> de «1 + margen», siendo el margen 0,5. Se define el «margen» como «un parámetro que tiene en cuenta las incertidumbres de la medición adicionales introducidas por el equipo de [sistema portátil de medición de emisiones (PEMS)], que están sujetas a reexamen periódico y que se revisarán a raíz de la mejora de la calidad del procedimiento de PEMS o del progreso técnico». Con arreglo al punto 2.1.2, como excepción a lo dispuesto en el punto 2.1.1, durante un período de cinco años y cuatro meses después de las fechas indicadas en el artículo 10, apartados 4 y 5, del Reglamento n.º 715/2007, y a petición del fabricante, podrá aplicarse un factor de conformidad CF<sub>pollutant</sub> temporal de 2,1 para la masa de NO<sub>x</sub>.

<sup>10</sup> Sobre el concepto de «dispositivo de desactivación», véase la sentencia de 17 de diciembre de 2020, X (Dispositivo de desactivación instalado en motores diésel) (C-693/18, EU:C:2020:1040); hay otros muchos asuntos pendientes sobre cuestiones similares, por ejemplo los asuntos C-128/20, GSMB Invest (DO 2020, C 271, p. 21); C-134/20, Volkswagen (DO 2020, C 271, p. 21), y C-145/20, Porsche Inter Auto y Volkswagen (DO 2020, C 279, p. 20).

<sup>11</sup> Véase la nota 9 de las presentes conclusiones, Tribunal de Cuentas de la Unión Europea, p. 18. Véase también Comisión Europea, Centro Común de Investigación, *Urban NO<sub>2</sub> Atlas*, 2019, sección 1.

<sup>12</sup> DO 2016, L 82, p. 1.

<sup>13</sup> Véase el apartado 1 de la sentencia recurrida.

### III. Sentencia recurrida

19. Con sus recursos interpuestos en virtud del artículo 263 TFUE, los recurridos solicitaron al Tribunal General que anulase el Reglamento impugnado. Asimismo, el Ayuntamiento de París solicitó al Tribunal General que condenase a la Comisión al pago de un euro simbólico como reparación del perjuicio que se le había causado por la adopción de dicho Reglamento.

20. El 13 de diciembre de 2018, el Tribunal General dictó la sentencia recurrida, en que estimaba parcialmente los recursos.

21. El Tribunal General consideró que el Reglamento impugnado era un acto reglamentario que afectaba directamente a los recurridos y que no incluía medidas de ejecución en el sentido del artículo 263 TFUE, párrafo cuarto.

22. Respecto al fondo del asunto, el Tribunal General decidió examinar primero los motivos relacionados con la falta de competencia de la Comisión para adoptar el Reglamento impugnado. Sobre este aspecto, consideró que el límite de emisiones NO<sub>x</sub> para los vehículos Euro 6, establecido en el anexo I del Reglamento n.º 715/2007, era un *elemento esencial* de este Reglamento, por lo que la Comisión no podía modificarlo mediante un acto adoptado conforme al procedimiento de comitología de reglamentación con control. A juicio del Tribunal General, al establecerse en el Reglamento impugnado los valores NTE de emisiones NO<sub>x</sub> que tienen que respetarse en los ensayos en condiciones RDE y al determinar los factores de conformidad CF<sub>pollutant</sub> la Comisión *modificó* en la práctica los límites de estas emisiones fijados para la norma Euro 6.

23. El Tribunal General llegó a la conclusión de que, al adoptar el Reglamento impugnado, la Comisión se extralimitó en las facultades que le confiere el artículo 5, apartado 3, del Reglamento n.º 715/2007, infringiendo así el artículo 4, apartado 1, del mismo Reglamento. Por razones de economía procesal, el Tribunal General no examinó los demás motivos y argumentos formulados por los recurridos.

24. En consecuencia, el Tribunal General anuló el punto 2 del anexo II del Reglamento impugnado, habida cuenta de que las imputaciones de los recurridos solo se referían a dicha parte, que el Tribunal General consideró separable del resto del instrumento normativo. A fin de no socavar los legítimos intereses económicos tanto de la industria del automóvil como de los consumidores que confiaban en la legislación existente, y para evitar un vacío legal, el Tribunal General aplicó el artículo 264 TFUE. Así pues, decidió mantener los efectos de la disposición anulada para el pasado y también para un período futuro que no excediese de doce meses en el que modificar la normativa pertinente.

25. Por último, el Tribunal General desestimó la pretensión indemnizatoria del Ayuntamiento de París, al considerar que no se había acreditado el perjuicio.

#### IV. Procedimiento ante el Tribunal de Justicia

26. En su recurso de casación interpuesto ante el Tribunal de Justicia el 22 de febrero de 2019, la República Federal de Alemania solicita al Tribunal de Justicia que:

- anule la sentencia recurrida, desestime los recursos interpuestos en primera instancia y condene a los recurridos a cargar con las costas;
- con carácter subsidiario, modifique el punto 3 del fallo de la sentencia recurrida en el sentido de que los efectos de la disposición anulada se mantengan durante un plazo máximo superior a doce meses.

27. En su recurso de casación interpuesto ante el Tribunal de Justicia el 22 de febrero de 2019, Hungría solicita al Tribunal de Justicia que:

- anule la sentencia recurrida, desestime los recursos interpuestos en primera instancia y condene a los recurridos a cargar con las costas;
- con carácter subsidiario, anule el fallo de la sentencia en la medida en que mantiene los efectos de las disposiciones anuladas por un plazo no superior a doce meses, y mantenga en vigor dichas disposiciones hasta la adopción de la nueva normativa que las sustituya.

28. En su recurso de casación interpuesto ante el Tribunal de Justicia el 23 de febrero de 2019, la Comisión solicita al Tribunal de Justicia que:

- anule la sentencia recurrida, desestime los recursos interpuestos en primera instancia y condene a los recurridos a cargar con las costas, y
- con carácter subsidiario, anule la sentencia recurrida, devuelva el asunto al Tribunal General y reserve la decisión sobre las costas.

29. Por su parte, los recurridos solicitan al Tribunal de Justicia que desestime los recursos de casación y que condene en costas a los recurrentes. Con carácter subsidiario, solicitan al Tribunal de Justicia que devuelva el asunto al Tribunal General para que examine los motivos de anulación no examinados en primera instancia.

30. En el procedimiento del asunto C-177/19 P se autorizó la intervención de Rumanía, la República Eslovaca y la Asociación de Fabricantes Europeos de Automóviles (en lo sucesivo, «ACEA») como coadyuvantes en apoyo de las pretensiones de la República Federal de Alemania. En el procedimiento del asunto C-178/19 P se autorizó la intervención de la ACEA como coadyuvante en apoyo de las pretensiones de Hungría. En el procedimiento del asunto C-179/19 P, se autorizó la intervención de la ACEA como coadyuvante en apoyo de las pretensiones de la Comisión.

31. Las partes principales y las partes coadyuvantes respondieron a las preguntas por escrito del Tribunal de Justicia.

32. Mediante decisión del Presidente de la Sala Quinta de 28 de enero de 2021, los tres asuntos fueron acumulados a efectos de las conclusiones y de la sentencia.

## V. **Apreciación**

33. Las presentes conclusiones abordarán cada uno de los motivos de recurso formulados por las tres recurrentes del siguiente modo.

34. En primer lugar se examinarán los motivos y argumentos relativos a la legitimación activa de los recurridos (sección A): si el Reglamento impugnado los afecta directamente (segunda parte del primer motivo de Hungría y primer y segundo motivos de Alemania) (1), y si el Reglamento impugnado incluye medidas de ejecución respecto a los recurridos (primera parte del primer motivo de Hungría) (2).

35. A continuación, me ocuparé de los motivos que se refieren a la apreciación en cuanto al fondo por el Tribunal General (sección B) examinando conjuntamente el motivo único de la Comisión y el tercero de Alemania, ambos en relación con la supuesta falta de competencia de la Comisión. Por último, valoraré los motivos que critican las consecuencias que el Tribunal General extrae de sus propias apreciaciones sobre el fondo (sección C): el alcance de la anulación (cuarto motivo de Alemania) (1) y los efectos en el tiempo de la anulación (quinto motivo de Alemania y segundo de Hungría) (2).

### **A. Admisibilidad de los recursos interpuestos en primera instancia: la legitimación activa de los recurridos**

#### *1. Sobre la afectación directa de los recurridos*

##### *a) Alegaciones de las partes*

36. La segunda parte del primer motivo del recurso de casación de Hungría se refiere al supuesto error de Derecho cometido por el Tribunal General al considerar que el Reglamento impugnado afectaba directamente a los recurridos. Hungría sostiene que el Reglamento impugnado solo afectaba directamente a los fabricantes de vehículos y a las autoridades nacionales responsables de vigilar el cumplimiento de las disposiciones del Reglamento impugnado. En particular, en opinión de Hungría, el Tribunal General malinterpretó el artículo 4, apartado 3, de la Directiva 2007/46, ya que esta disposición no se refiere ni afecta al ejercicio de las competencias de las autoridades nacionales en el ámbito de la regulación del tráfico o del medio ambiente. Su alcance es más limitado: se dirige a garantizar que los nuevos vehículos cumplan con los requisitos técnicos que allí se establecen.

37. Alemania desarrolla argumentos similares en su primer motivo de casación. Según ella, toda restricción que puedan sufrir los recurridos en cuanto al ejercicio de sus facultades normativas en materia de control del tráfico se deriva de otros instrumentos y disposiciones del Derecho de la Unión, pero no del Reglamento impugnado. En particular, la compatibilidad con el Derecho de la Unión del establecimiento de zonas de tráfico limitado por las autoridades locales debe valorarse a la luz de la Directiva 2008/50/CE relativa a la calidad del aire ambiente y a una atmósfera más limpia en Europa.<sup>14</sup> El alcance y efecto del Reglamento impugnado se limita a determinar las normas para la homologación de tipo de los vehículos de motor.

<sup>14</sup> Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de mayo de 2008 (DO 2008, L 152, p. 1).



38. El segundo motivo de casación de Alemania también se refiere a la apreciación por el Tribunal General de la afectación directa de los recurridos por el Reglamento impugnado. No obstante, con dicho motivo Alemania reprocha al Tribunal General una motivación supuestamente deficiente a este respecto. En esencia, el Gobierno alemán (respaldado en este punto por el Gobierno eslovaco y la ACEA) critica al Tribunal General por haber basado su análisis de los posibles efectos del Reglamento impugnado para los recurridos en las disposiciones de la Directiva 2007/46, y no en las del mencionado Reglamento.

### *b) Análisis*

39. Conforme a reiterada jurisprudencia, «el requisito de que la decisión objeto de recurso afecte directamente a una persona física o jurídica, como se establece en el artículo 263 TFUE, párrafo cuarto, exige que se reúnan dos criterios acumuladamente, a saber, que la medida impugnada, por un lado, surta efectos directamente en la situación jurídica del particular y, por otro, no deje ningún margen de apreciación a los destinatarios encargados de su aplicación, por tener esta carácter meramente automático y derivarse únicamente de la normativa de la Unión, sin aplicación de otras normas intermedias».<sup>15</sup>

40. A partir de estas consideraciones apreciaré los argumentos formulados por los recurrentes. A mi parecer, la motivación de la sentencia recurrida en cuanto a la afectación directa de los recurridos en el sentido del artículo 263 TFUE es suficientemente clara como para ser totalmente comprensible (1), si bien es cierto que malinterpreta el alcance del artículo 4, apartado 3, de la Directiva 2007/46 (2). No obstante, hay otras razones por las que los recurridos se ven directamente afectados en el sentido del artículo 263 TFUE (3).

#### *1) Motivación adecuada*

41. Según reiterada jurisprudencia, «la motivación de una sentencia debe mostrar de manera clara e inequívoca el razonamiento del Tribunal General, de manera que los interesados puedan conocer las razones de la decisión adoptada y el Tribunal de Justicia ejercer su control jurisdiccional».<sup>16</sup>

42. En mi opinión, el razonamiento seguido por el Tribunal General para llegar a la conclusión de que el Reglamento impugnado afecta directamente a los recurridos está claramente explicado. Por lo tanto, procede desestimar la alegación de Alemania relativa a la supuesta deficiencia de la motivación de la sentencia recurrida.

43. El Tribunal General dedicó una parte considerable de la sentencia recurrida (apartados 41 a 84) a valorar si el Reglamento impugnado afectaba directamente a la situación de los recurridos. Es cierto que el razonamiento seguido por el Tribunal General en esos pasajes se centra en gran medida en el significado del artículo 4, apartado 3, de la Directiva 2007/46 y en las consecuencias que a dicho significado se le atribuyen. Pero no es menos cierto que los efectos que supuestamente se derivan del Reglamento impugnado son consecuencia de su interacción con la mencionada disposición de la Directiva 2007/46. En esencia, el Tribunal General concluyó que,

<sup>15</sup> Por ejemplo, más recientemente, sentencia de 6 de noviembre de 2018, *Scuola Elementare Maria Montessori/Comisión, Comisión/Scuola Elementare Maria Montessori y Comisión/Ferracci* (C-622/16 P a C-624/16 P, EU:C:2018:873), apartado 42 y jurisprudencia citada.

<sup>16</sup> Véase, entre otras muchas, la sentencia de 4 de abril de 2017, *Defensor del Pueblo/Staelen* (C-337/15 P, EU:C:2017:256), apartado 83 y jurisprudencia citada.

tal como habían alegado los recurridos, el Reglamento impugnado elevaba *de facto* el límite de las emisiones de NO<sub>x</sub> para la matriculación de los vehículos en la categoría Euro 6, mientras que el artículo 4, apartado 3, de la Directiva 2007/46 prohíbe a los Estados miembros limitar la «circulación» de los vehículos Euro 6 por razones de medio ambiente.

44. Por consiguiente, la motivación es adecuada: el Tribunal General explicó debidamente por qué, en su opinión, el Reglamento impugnado alteraba la situación jurídica de los recurridos y por qué hacía tal cosa sin exigir la adopción de otros actos a tal efecto.

45. Dicho esto, la verdadera cuestión es si este razonamiento es correcto. Es decir, el aspecto primordial radica en uno de los fundamentos de tal razonamiento: ¿interpretó y aplicó el Tribunal General correctamente el artículo 4, apartado 3, de la Directiva 2007/46?

46. A este respecto, no comparto el razonamiento seguido por el Tribunal General.

2) *¿Restringe el artículo 4, apartado 3, la potestad de los ayuntamientos para limitar la circulación de vehículos (Euro 6)?*

47. En pocas palabras, respecto a la afectación directa de los recurridos, el Tribunal General basó su conclusión en un único elemento: el artículo 4, apartado 3, de la Directiva 2007/46. En su opinión, esta disposición impide a las autoridades de los Estados miembros prohibir (o limitar) por razones de medio ambiente la circulación de vehículos Euro 6.

48. No estoy de acuerdo con tal interpretación del artículo 4, apartado 3, de la Directiva 2007/46. A mi parecer, esta disposición solamente regula las *normas técnicas de producto* aplicables a la homologación de tipo en el momento de la *comercialización inicial* del vehículo. Ni tiene por objeto ni puede impedir a los Estados miembros o a sus entidades locales, como los recurridos, que introduzcan medidas para regular el *posterior uso* de los vehículos y su circulación viaria en sus respectivos territorios, en particular por *razones de medio ambiente*.

49. Ciertamente, la lectura que el Tribunal General hace del artículo 4, apartado 3, de la Directiva 2007/46 parece, a primera vista, basarse en el tenor literal de la disposición. En efecto, su párrafo segundo establece que los Estados miembros no prohibirán, entre otras cuestiones, «la *circulación viaria* de vehículos» si estos satisfacen los requisitos de la Directiva.<sup>17</sup> Por lo tanto, si un vehículo cumple la norma Euro 6, ni los Estados miembros ni las entidades infraestatales que los componen, como las regiones o los ayuntamientos, pueden prohibir su circulación. Si una parte de un Estado miembro prohibiese que los vehículos conformes con la norma Euro 6 accediesen a determinadas áreas de dicho Estado, como sus principales ciudades o zonas de estas, técnicamente estaríamos ante una restricción o impedimento para la «circulación viaria» dentro de ese Estado miembro.

50. No obstante, si se lee la disposición en su integridad, en el contexto de la Directiva, atendiendo a la finalidad perseguida por el legislador de la Unión y teniendo en cuenta su origen, el significado parece ser otro, y su alcance se muestra más limitado que el declarado por el Tribunal General.

51. En primer lugar, el limitado alcance de la disposición queda de manifiesto si la referencia a la circulación de vehículos en el artículo 4, apartado 3, párrafo segundo, de la Directiva 2007/46 se lee no de forma aislada, sino junto al resto de la disposición. Con arreglo al párrafo segundo en su

<sup>17</sup> El subrayado es mío.

integridad, los Estados miembros «no prohibirán, restringirán ni impedirán la matriculación, la venta, la puesta en servicio o la circulación viaria de vehículos, componentes o unidades técnicas independientes *por razones relacionadas con aspectos de su fabricación o funcionamiento regulados por la presente Directiva*, si satisfacen los requisitos establecidos en ella».<sup>18</sup> Por lo tanto, las razones que pueden impedir la actuación de los Estados miembros a este respecto son solo las *relacionadas con aspectos de la fabricación o funcionamiento* de los vehículos (y no consideraciones eminentemente medioambientales o sanitarias), y *a los efectos de su comercialización inicial* (matriculación, venta, puesta en servicio o circulación viaria), y no a los efectos del posterior uso y la regulación de este uso.

52. En segundo lugar, ha de atenderse a la relación estructural entre los dos párrafos del artículo 4, apartado 3, de la Directiva 2007/46. Pese a que solo el párrafo segundo contiene una referencia a la «circulación», existe un claro paralelismo entre ambos. En efecto, su redacción parece complementaria: el párrafo primero establece una obligación *positiva* (los Estados miembros «matricularán o permitirán»), mientras que el segundo establece una obligación *negativa* («no prohibirán, restringirán ni impedirán»).<sup>19</sup> No obstante, ambas obligaciones se refieren al mismo objeto: asegurar que los Estados miembros apliquen el procedimiento de homologación de tipo de vehículos en toda la Unión. En consecuencia, los dos párrafos son como una fotografía y su negativo: representan la misma imagen, pero con el color invertido. Por lo tanto, no tendría lógica que, partiendo de estas premisas, el alcance del párrafo segundo pasase de pronto a ser mucho más amplio que el del primero (lo cual sería la consecuencia misma de la interpretación que el Tribunal General hace de la disposición).

53. En tercer lugar, la postura del Tribunal General no parece respaldada por un análisis del contexto y la finalidad de la disposición. En efecto, el *objetivo* y el *ámbito de aplicación material* de la Directiva son ciertamente específicos. Como se desprende de sus considerandos 1, 2 y 22, la Directiva 2007/46 pretende promover el mercado interior estableciendo un procedimiento de homologación comunitario para la homologación de tipo de los vehículos de motor y sus remolques basado en el principio de armonización plena. A tal fin, la Directiva establece (conforme a su artículo 1) un marco armonizado que contiene los requisitos técnicos generales y disposiciones administrativas para la homologación de todos los vehículos nuevos incluidos en su ámbito de aplicación, así como la homologación de los sistemas, componentes y unidades técnicas independientes destinados a dichos vehículos, con el fin de facilitar su matriculación, venta y puesta en servicio dentro de la (actual) Unión.

54. Aunque los requisitos técnicos establecidos por el legislador de la Unión tienen por objeto, entre otros, garantizar un elevado nivel de protección del medio ambiente,<sup>20</sup> es evidente que tal instrumento no pretende regular aspectos distintos de los mencionados en su artículo 1.

55. Así lo reconoció el Tribunal General al declarar que «el objeto fundamental de esta Directiva es la comercialización de los vehículos de motor nuevos, es decir, la libre circulación de determinados productos entre los Estados miembros, [Directiva esta que] no tiene por objeto de manera general delimitar las normativas de circulación viaria aplicables a estos vehículos establecidas por las autoridades públicas de los Estados miembros y que no forma parte de la política de transportes o de la de medio ambiente de la Unión».<sup>21</sup>

<sup>18</sup> El subrayado es mío.

<sup>19</sup> Así ocurre, en términos generales, en la mayor parte de las versiones lingüísticas de la Directiva, incluidas las versiones española, checa, alemana, inglesa, italiana, portuguesa, eslovaca y finesa.

<sup>20</sup> Véanse, en particular, los considerandos 3 y 4 de la Directiva 2007/46.

<sup>21</sup> Apartado 64 de la sentencia recurrida.

56. No obstante, a continuación el Tribunal General añade, en el apartado siguiente de la sentencia, que ello «no significa que ninguna disposición relativa a la circulación viaria de los vehículos de motor nuevos tenga cabida en la Directiva 2007/46. Es frecuente que una directiva, u otra directiva derivada de esta primera directiva, incluya disposiciones que no forman parte de su objeto principal, pero que pretenden garantizar el efecto útil de las disposiciones adoptadas para alcanzar dicho objeto». Tras ilustrar este argumento con un ejemplo (quizá no del todo pertinente) de directivas sobre contratación pública, el Tribunal General afirma que debe darse prioridad a la interpretación «que pueda garantizar [el] efecto útil» de la disposición, y concluye que «la mención de la circulación viaria no tendría efecto útil si, como sostiene la Comisión, tuviera el mismo alcance o significado que “la matriculación, la venta y la puesta en servicio” de los vehículos». <sup>22</sup>

57. Estoy de acuerdo en que la Directiva, en principio, podría incluir disposiciones dirigidas a garantizar su efectividad y, a tal fin, regular aspectos no comprendidos en su objeto principal. También estoy de acuerdo en que la correcta interpretación de la disposición del Derecho de la Unión de que se trate no debe, en la medida de lo posible, convertir en superfluas o carentes de efecto útil partes de dicha disposición.

58. Sin embargo, la forma en que el Tribunal General aplicó estos principios en el presente asunto resulta difícil de comprender. Si se da a la expresión «o la circulación» que contiene el artículo 4, apartado 3, de la Directiva 2007/46 el sentido que le atribuye el Tribunal General, el alcance y efecto de esa Directiva se ampliarían automáticamente de forma significativa, mucho más allá del objeto y la finalidad declarados en su título, considerandos y disposiciones principales. De repente, una sola palabra de una disposición concreta transformaría la Directiva 2007/46 en un instrumento totalmente distinto que, en cierta medida, regiría el posterior *uso* de los vehículos y, aun indirectamente, afectaría a la regulación de la circulación viaria.

59. Además, si hubiese de interpretarse de esta manera el artículo 4, apartado 3, sería también significativo su impacto en la política de medio ambiente (especialmente en la capacidad de los Estados miembros para combatir la contaminación). Tal como señalan los recurrentes, existe un instrumento específico en el ordenamiento jurídico de la Unión sobre esta materia: la Directiva 2008/50. <sup>23</sup> El artículo 13 de esta Directiva prevé que los Estados miembros se asegurarán de que, en todas sus zonas y aglomeraciones, no se superen los valores límite de diferentes contaminantes, uno de los cuales es el dióxido de nitrógeno. A tenor de su artículo 23, «cuando, en determinadas zonas o aglomeraciones, los niveles de contaminantes en el aire ambiente superen cualquier valor límite o valor objetivo [...], los Estados miembros se asegurarán de que se elaboran planes de calidad del aire para esas zonas y aglomeraciones con el fin de conseguir respetar el valor límite o el valor objetivo correspondiente [...]». Dicho artículo precisa que esos planes pueden contener a su vez planes de acción a corto plazo. A este respecto, el artículo 24, apartado 2, de la Directiva 2008/50 establece que los planes de acción a corto plazo podrán, en particular, «incluir medidas relativas al tráfico de vehículos de motor».

60. Pues bien, si el artículo 4, apartado 3, de la Directiva 2007/46 se hubiese de interpretar en el sentido de que limita la capacidad de los Estados miembros para regular la circulación de vehículos, la interacción entre los dos instrumentos normativos sería (como mínimo) bastante confusa. Sería sorprendente que el legislador de la Unión, que redactó los dos instrumentos de

<sup>22</sup> Apartado 66 de la sentencia recurrida.

<sup>23</sup> Véase la nota 14 de las presentes conclusiones.

forma simultánea, si realmente era su intención que ambos instrumentos regulasen la circulación viaria y el uso de los vehículos por razones de medio ambiente y salud, no hubiese introducido algunas disposiciones sobre la relación entre ambos.

61. En consecuencia, considero que, a pesar de afirmar lo contrario,<sup>24</sup> el Tribunal General no llevó a cabo un análisis contextual y teleológico de la disposición. No la leyó a la luz de las demás disposiciones, de los considerandos o del título de la Directiva, ninguno de los cuales hace referencia a la regulación de la circulación. Tampoco tuvo en cuenta debidamente que no existe referencia alguna a la circulación de vehículos en: i) el artículo 10, apartado 5, del Reglamento n.º 715/2007, perteneciente al mismo marco; ii) el artículo 6, apartado 4, del Reglamento n.º 2018/858, que derogó y sustituyó la Directiva 2007/46, y iii) ningún otro instrumento similar adoptado en el mismo contexto y con un objetivo análogo.<sup>25</sup>

62. En cuarto lugar, el Tribunal General no prestó atención a los argumentos *históricos*. Aunque no sea en absoluto obligatorio, este método de interpretación podría haber aportado valiosas perspectivas, especialmente en atención al argumento de la Comisión según el cual el párrafo segundo de la disposición controvertida (que incluye la expresión «o la circulación») fue una adición en una fase avanzada del proceso legislativo que no pretendía ampliar su ámbito de aplicación.<sup>26</sup> La Comisión explicó que el artículo 4, apartado 3, párrafo segundo, de la Directiva 2007/46 tenía por único objeto evitar elusiones, a saber, que perseguía que, una vez homologados conforme a la ley, los vehículos no pudieran ser excluidos de la circulación en virtud de otras medidas que constituyeran restricciones encubiertas.<sup>27</sup>

63. Lo que se puede deducir de los trabajos preparatorios parece corroborar los argumentos de la Comisión en cuanto a la génesis y la finalidad de la disposición. La propuesta de la Comisión de una Directiva<sup>28</sup> (que ciertamente no incluía un párrafo segundo en el artículo 4, apartado 3<sup>29</sup>) confirma que el instrumento propuesto estaba concebido esencialmente para consolidar y actualizar el acervo en esta materia, extendiéndolo al mismo tiempo a otros tipos de vehículos.<sup>30</sup> Por lo tanto, el nuevo instrumento no pretendía ir más allá del ámbito abarcado por los instrumentos anteriores. Este elemento adquiere especial importancia cuando se atiende a que la Directiva 70/156/CEE, refundida mediante la Directiva 2007/46, se refería a las características

<sup>24</sup> Véanse, en particular, los apartados 67 a 69 de la sentencia recurrida.

<sup>25</sup> Véase el apartado 47 de la sentencia recurrida, que hace referencia, por ejemplo, al Reglamento (UE) n.º 167/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de febrero de 2013, relativo a la homologación de los vehículos agrícolas o forestales, y a la vigilancia del mercado de dichos vehículos (DO 2013, L 60, p. 1).

<sup>26</sup> Véase el apartado 42 de la sentencia recurrida.

<sup>27</sup> La adición de «circulación» a las situaciones en las que un vehículo puede ser válidamente comercializado (junto a la matriculación, la venta y la puesta en servicio) podría tener su justificación, tal vez, en relación con los Estados miembros en los que podría permitirse la circulación legal de un vehículo sin necesidad de su previa matriculación o venta formales; véanse también, respecto a los distintos enfoques legislativos de los Estados miembros en relación con el seguro obligatorio de la responsabilidad civil que resulta de la circulación de vehículos automóviles, mis conclusiones presentadas en el asunto Juliana (C-80/17, EU:C:2018:290).

<sup>28</sup> Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a la homologación de los vehículos de motor y de los remolques, sistemas, componentes y unidades técnicas independientes destinados a dichos vehículos (COM/2003/0418 final).

<sup>29</sup> Dicha disposición solo comprendía lo que hoy es el artículo 4, apartado 3, párrafo primero, con el siguiente tenor: «Los Estados miembros únicamente matricularán o permitirán la venta o puesta en servicio de aquellos vehículos, componentes o unidades técnicas independientes que satisfagan los requisitos de la presente Directiva».

<sup>30</sup> Véase, por ejemplo, la exposición de motivos de la propuesta de la Comisión de una Directiva (véase la nota 28 de las presentes conclusiones), en particular las páginas 2 a 5, 7 a 9 y 18.

técnicas de un único tipo de vehículo y no contenía, tal como el Tribunal de Justicia ya ha tenido ocasión de aclarar, «ninguna otra consideración relativa a las normas de circulación por carretera que han de respetar los conductores de los vehículos de motor».<sup>31</sup>

64. Posteriores documentos de la misma institución<sup>32</sup> o de otras instituciones de la Unión<sup>33</sup> también confirman que la disposición fue modificada en una fase avanzada del procedimiento y que el objetivo perseguido con ello era meramente aclaratorio. A mi leal saber y entender, en los documentos preparatorios no hay rastro alguno de debate en torno a la posible ampliación del ámbito de aplicación material de la Directiva.<sup>34</sup>

65. Si, como hemos dicho, el párrafo segundo tiene por objeto completar y aclarar el párrafo primero, no entiendo por qué la interpretación alternativa de esta disposición que proponen la Comisión, Alemania y Hungría habría de privarla de efecto útil, como aseveró el Tribunal General.<sup>35</sup>

66. En quinto lugar, tampoco encuentro más convincentes los demás argumentos en los que el Tribunal General basó su interpretación de la disposición controvertida en la sentencia recurrida. El Tribunal General declaró que «es inherente a una situación derivada de una armonización total, como la resultante de esta Directiva, que [las autoridades de los Estados miembros] no pueden, salvo en casos particulares, oponerse al *uso al que normalmente se destina un producto que cumple las exigencias fijadas en la normativa de armonización*, si no se quiere comprometer el efecto útil de esta».<sup>36</sup>

67. En abstracto, no habría nada que objetar a esta afirmación. Sin embargo, una vez más, no puedo dar por buenas las consecuencias que, en opinión del Tribunal General, supuestamente se derivan de ella para el presente asunto. ¿Significa que los Estados miembros, en principio, no pueden adoptar disposiciones que limiten el uso de un vehículo Euro 6 (como vehículo destinado a transportar personas o mercancías) por razones de medio ambiente? Esto no puede ser así, como reconoce el propio Tribunal General al afirmar que los Estados miembros siguen estando facultados para establecer «días sin coches».<sup>37</sup> ¿Cómo podría una misma medida de armonización permitir y prohibir el mismo tipo de conducta? Se advierte una contradicción inherente en el razonamiento del Tribunal General.

68. Esta contradicción parece originarse en una confusión en cuanto a la lógica normativa y los efectos de las normas de la Unión de integración positiva (armonización) y los de integración negativa (las disposiciones sobre libertad de circulación). En efecto, en la jurisprudencia del

<sup>31</sup> Sentencia de 13 de julio de 2006, Voigt (C-83/05, EU:C:2006:468), apartados 17 a 20. Véase la Directiva del Consejo, de 6 de febrero de 1970, relativa a la aproximación de las legislaciones de los Estados miembros sobre la homologación de vehículos a motor y de sus remolques (DO 1970, L 42, p. 1; EE 13/01, p. 174).

<sup>32</sup> Véase, por ejemplo, la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo de 12 de diciembre de 2006 (COM/2006/0809 final), donde se dice que la mayor parte de los artículos se reformularon únicamente a fin de aclarar su alcance o su significado, y que las enmiendas que extendían el alcance de la Directiva o «que se referían a ámbitos ya cubiertos por otras legislaciones comunitarias» se rechazaron «con objeto de no crear incertidumbre jurídica».

<sup>33</sup> Véase, por ejemplo, la Posición Común adoptada por el Consejo el 11 de diciembre de 2006, con vistas a la adopción de una Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se crea un marco para la homologación de los vehículos de motor y de los remolques, sistemas, componentes y unidades técnicas independientes destinados a dichos vehículos («Directiva Marco») (documento 9911/3/06, REV 3 ADD 1), p. 7: la modificación del artículo 4, apartado 3, tendría la finalidad de «explica[r] lo que los Estados miembros no pueden prohibir, restringir ni impedir».

<sup>34</sup> Compárese con mis conclusiones presentadas en el asunto Federatie Nederlandse Vakbeweging (C-815/18, EU:C:2020:319), puntos 60 y 61.

<sup>35</sup> Apartado 66 de la sentencia recurrida.

<sup>36</sup> Apartado 69 de la sentencia recurrida (el subrayado es mío).

<sup>37</sup> Apartado 52 de la sentencia recurrida.

Tribunal de Justicia se planteó una cuestión similar en el pasado y fue examinada desde el punto de vista del artículo 34 TFUE. A este respecto, el Tribunal de Justicia (de forma comprensible) rechazó una postura excesivamente restrictiva. En la sentencia Mickelsson y Roos (relativa a motos acuáticas), el Tribunal de Justicia consideró que solo una normativa nacional que «no permita a los usuarios de motos acuáticas hacer un *uso adecuado e inherente a dichos productos o lo limite enormemente*» constituye una medida de efecto equivalente a las restricciones cuantitativas a la importación y, por tanto, precisa de una justificación adecuada.<sup>38</sup> De igual manera, en la sentencia Comisión/Italia (remolques de motocicleta), el Tribunal de Justicia consideró que una normativa italiana que prohibía a las motocicletas arrastrar remolques constituía una medida de efecto equivalente, pues impedía el acceso de tales productos al mercado italiano.<sup>39</sup>

69. En ambos casos, las medidas nacionales se examinaron a la luz de las normas sobre la libertad de circulación y se consideró que *solamente* constituían medidas de efecto equivalente *si* imposibilitaban o dificultaban el acceso del producto en cuestión al mercado nacional por no poder utilizarse o por reducir en gran medida su uso. Es cierto que en aquellos asuntos no se trataba de ningún instrumento de armonización. Sin embargo, en estos la situación no es diferente a este respecto: el instrumento o instrumentos de armonización invocados por los recurridos armonizan solamente las normas sobre homologación de tipo de vehículos a efectos de su *comercialización inicial*. No rigen el *posterior uso* de los vehículos (y mucho menos su circulación local) ni su regulación con fines medioambientales o de salud pública.

70. Con estos antecedentes, a mi parecer resulta evidente que una disposición como el artículo 4, apartado 3, de la Directiva 2007/46 no impide a los Estados miembros decidir, por razones de interés público (relativas, por ejemplo, a la seguridad pública, la salud pública, la seguridad del tráfico o la protección del medio ambiente), que todos los vehículos o solo algunos tipos de vehículos (a saber, los menos contaminantes o de menor tamaño o los pertenecientes a residentes o a las autoridades públicas, etc.) pueden circular por determinadas zonas (el centro de una ciudad, parques nacionales, caminos, áreas militares, zonas en obras, etc.) con carácter general o en algún momento determinado (los domingos, los días sin coches, cuando se celebre un mercadillo o algún acontecimiento cultural o deportivo, etc.). En particular, no parece haber ningún elemento en dicha disposición que limite la competencia normativa de los recurridos para establecer zonas de bajas emisiones (ZBE), un fenómeno que las instituciones de la Unión siempre han contemplado favorablemente.<sup>40</sup> De igual manera, los Estados miembros pueden limitar (por idénticas razones) determinadas formas de uso de los vehículos (rebasar la velocidad máxima autorizada, estacionar indebidamente, circular con niños sin el equipo adecuado, etc.).<sup>41</sup>

71. Por lo tanto, una normativa local que establece límites a la circulación de vehículos en algunas zonas específicas, aun cuando aplicase parámetros sobre emisiones más estrictos que los de la norma Euro 6, no es contraria a la normativa de la Unión en materia de homologación de tipo. En todo caso, su compatibilidad con el Derecho de la Unión podría valorarse a la luz del artículo 34 TFUE, sobre la base del examen establecido en la sentencia Mickelsson y Roos y en la sentencia Comisión/Italia. Sin embargo, una vez más, aunque determinada medida nacional

<sup>38</sup> Sentencia de 4 de junio de 2009 (C-142/05, EU:C:2009:336), apartado 28.

<sup>39</sup> Sentencia de 10 de febrero de 2009 (C-110/05, EU:C:2009:66), apartados 54 a 58. En sentido similar, véase también la sentencia de 20 de marzo de 2014, Comisión/Polonia (C-639/11, EU:C:2014:173), apartado 52.

<sup>40</sup> Véase, por ejemplo, Comisión Europea, Dirección General de Medio Ambiente, *Feasibility Study: European City Pass For Low Emission Zones*, 30 de enero de 2014, y Parlamento Europeo, Departamento Temático de Derechos de los Ciudadanos y Asuntos Constitucionales, *Air Quality and urban traffic in the EU: best practices and possible solutions*, septiembre de 2018.

<sup>41</sup> Véase, por analogía, la sentencia de 13 de julio de 2006, Voigt (C-83/05, EU:C:2006:468).

relativa al uso posterior pueda llegar a considerarse como de efecto equivalente con arreglo al artículo 34 TFUE,<sup>42</sup> esto no significa en absoluto que el Derecho de la Unión haya armonizado positivamente ese aspecto o área.

72. En resumen, considero que el Tribunal General incurrió en error al concluir que los recurridos estaban directamente afectados por el Reglamento impugnado en virtud de la interacción de este con el artículo 4, apartado 3, de la Directiva 2007/46.

73. No obstante, no ha lugar a anular la sentencia recurrida, pues, en mi opinión, existen otras razones por las cuales los recurridos sí están directamente afectados por el Reglamento impugnado a efectos del artículo 263 TFUE.

### 3) *La incidencia del Reglamento impugnado en la situación jurídica de los recurridos*

74. Para que un acto de la Unión tenga afectación directa sobre un demandante, este debe verse afectado en su *situación jurídica*. En esencia, esto significa que el acto de la Unión debe alterar la titularidad de derechos y obligaciones del demandante, ya sean de naturaleza pública o privada.<sup>43</sup>

75. En relación con las entidades locales, la jurisprudencia indica que estas están directamente afectadas cuando tienen atribuidas facultades que se ejercen de manera autónoma dentro de los límites del sistema constitucional del Estado miembro de que se trate y el acto de la Unión les impide ejercer como consideren oportuno tales facultades.<sup>44</sup>

76. Así las cosas, ¿impide el Reglamento impugnado a los recurridos ejercer sus competencias (constitucionales) en materia de protección del medio ambiente y de la regulación del tráfico como consideren oportuno?

77. Admito que en el presente asunto la respuesta a esta pregunta no es obvia.

78. No cabe duda de que el Reglamento impugnado, en la medida en que permite la comercialización de vehículos que supuestamente no cumplen con algunas normas Euro 6 (a los que podríamos denominar «falsos vehículos Euro 6»), puede dificultar el cumplimiento de las obligaciones legales de luchar contra la contaminación que incumben a los recurridos. Tal como estos han alegado y demostrado, la regulación local de la circulación generalmente diferencia a los vehículos en función de su categoría Euro.<sup>45</sup>

79. Sin embargo, tal como he expuesto en la sección anterior de las presentes conclusiones, ningún elemento del Reglamento impugnado (ni de la legislación a la que este Reglamento da aplicación) puede entenderse en el sentido de que impide legalmente a los recurridos, al regular la circulación en sus términos municipales, diferenciar entre vehículos más y menos

<sup>42</sup> En el sentido de comprendida dentro del ámbito de aplicación del artículo 34 TFUE *en principio*, aunque no obstante justificable tanto desde el punto de vista de la protección del medio ambiente como de la salud, siempre que fuese proporcionada. Véanse las sentencias de 4 de junio de 2009, Mickelsson y Roos (C-142/05, EU:C:2009:336), apartados 31 a 40, y de 10 de febrero de 2009, Comisión/Italia (C-110/05, EU:C:2009:66), apartados 59 a 69. Véase también la sentencia de 21 de diciembre de 2011, Comisión/Austria (C-28/09, EU:C:2011:854), apartados 125 y 140.

<sup>43</sup> Con mayor detalle y citando más jurisprudencia, véanse mis conclusiones presentadas en el asunto Région de Bruxelles-Capitale/Comisión (C-352/19 P, EU:C:2020:588), punto 46.

<sup>44</sup> Véanse, en particular, las sentencias de 2 de mayo de 2006, Regione Siciliana/Comisión (C-417/04 P, EU:C:2006:282), apartados 23 a 32; de 30 de abril de 1998, Vlaams Gewest/Comisión (T-214/95, EU:T:1998:77), apartado 29, y de 23 de octubre de 2002, Diputación Foral de Guipúzcoa/Comisión (T-269/99, T-271/99 y T-272/99, EU:T:2002:258), apartado 41.

<sup>45</sup> Véase el apartado 82 de la sentencia recurrida.



contaminantes al margen de la categoría Euro a la que pertenezcan. Es cierto que, en tanto en cuanto las medidas nacionales tienen que basarse, por este motivo, en parámetros distintos de las categorías Euro, puede resultar más complicado aplicarlas, supervisarlas y garantizar su observancia. No obstante, esto carece de relevancia desde una lectura estricta del artículo 263 TFUE, pues constituye una afectación de la *situación fáctica* de los recurridos, no de su situación jurídica, lo cual es insuficiente para que se vean directamente afectados a efectos del artículo 263 TFUE.<sup>46</sup>

80. Dicho esto, yo no creo que el análisis de la afectación directa pueda detenerse aquí. El examen jurídico contemplado en la jurisprudencia respecto a la incidencia directa sobre las entidades locales y regionales, como los recurridos, se refiere a si el acto de la Unión impugnado les impide ejercer sus competencias autónomas *como consideren oportuno*.<sup>47</sup>

81. A mi parecer, existen distintas formas de entender estos términos. Por un lado, cabría una interpretación especialmente estricta según la cual solo existe «afectación directa» cuando el acto de la Unión impugnado *imposibilite* a las entidades locales ejercer sus competencias. En tal caso, esas entidades solo podrían impugnar los actos de la Unión que las obligasen bien a abstenerse por completo de ejercer sus competencias, bien a ejercerlas en un sentido muy concreto, privándolas de todo margen de actuación. Por otro lado, también cabría una interpretación amplia según la cual una simple *incidencia* en la libertad de tales entidades para ejercer sus competencias autónomas basta para que se les reconozca legitimación activa. En tal situación, las entidades locales podrían impugnar cualquier acto de la Unión que tuviese algún impacto o incidencia en el margen de actuación de que gozan en virtud del Derecho nacional.

82. Creo que la lectura más sensata del artículo 263 TFUE se halla en el punto medio entre estos dos extremos.

83. Sin duda, de la propia redacción del criterio de examen concebido por los tribunales de la Unión parece desprenderse una interpretación un tanto amplia: que se impida a dichas entidades ejercer sus competencias *como consideren oportuno*. El criterio de examen no se refiere a una imposibilidad absoluta ni a una privación de toda facultad decisoria. En su literalidad parece quedar comprendida *toda limitación* del ejercicio de sus competencias legales.

84. Sin embargo, una interpretación tan extensa del criterio de examen sería difícilmente conciliable con la jurisprudencia general del Tribunal de Justicia en relación con el artículo 263 TFUE. En particular, esta requiere que se pueda apreciar la existencia de una *relación de causalidad directa* entre el acto de la Unión impugnado y la alteración en la situación jurídica del demandante.<sup>48</sup> Además, los tribunales de la Unión han aclarado también que el mero hecho de que una entidad local goce de *ciertas competencias* (como órgano competente en los ámbitos económico, social o medioambiental en su territorio) en relación con el aspecto regulado por un acto de aplicación general de la Unión no basta, de por sí, para que se considere «afectada» en el sentido del artículo 263 TFUE, párrafo cuarto.<sup>49</sup>

<sup>46</sup> Véase, en este sentido, el auto de 6 de septiembre de 2011, Inuit Tapiriit Kanatami y otros/Parlamento y Consejo (T-18/10, EU:T:2011:419), apartado 75.

<sup>47</sup> Véase el punto 75 de las presentes conclusiones.

<sup>48</sup> Véanse, en este sentido, las sentencias de 11 de julio de 1984, Commune de Differdange y otros/Comisión (222/83, EU:C:1984:266), apartados 10 a 12, y de 27 de abril de 1995, CCE de Vittel y otros (T-12/93, EU:T:1995:78), apartado 58. Véanse también las conclusiones presentadas por la Abogada General Sharpston en el asunto A y otros (C-158/14, EU:C:2016:734), punto 78, y mis conclusiones presentadas en el asunto Región de Bruxelles-Capitale/Comisión (C-352/19 P, EU:C:2020:588), punto 48.

<sup>49</sup> Véase el auto de 19 de septiembre de 2006, Benkő y otros/Comisión (T-122/05, EU:T:2006:262), apartado 64.

85. En consecuencia, en mi opinión, para evitar apartarnos completamente de la jurisprudencia en su estado actual, la imposibilidad de ejercer sus competencias «como consideren oportuno» no puede equivaler en la práctica a una falta total de posibilidad de ejercer esas competencias. Además, en tal caso, la jurisprudencia sobre la legitimación activa en virtud del artículo 263 TFUE tendría mal acomodo (de nuevo) con otras muchas áreas del Derecho de la Unión, que continúan avanzando exactamente en la dirección opuesta.<sup>50</sup>

86. Por consiguiente, soy del parecer de que el criterio de examen del Tribunal de Justicia debe interpretarse en el sentido de reconocer legitimación activa a las entidades locales o regionales cuando se pueda apreciar una *relación directa de causa-efecto* entre el acto de la Unión impugnado y el ejercicio de una *determinada competencia legal autónoma* de una entidad local. Tal relación existe cuando un acto de la Unión es el *factor determinante* que bien impide totalmente a las autoridades locales o regionales ejercer sus competencias, o bien las obliga a actuar al tiempo que altera significativamente la forma en que pueden legalmente ejercer tales competencias.

87. Si es así, ¿superan los recurridos este examen?

88. Aunque es cierto que en el presente caso resulta difícil apreciar hacia qué lado se inclina la balanza, habida cuenta de todos los elementos de hecho y de Derecho del asunto, me inclino por dar una respuesta afirmativa a la pregunta. En efecto, el Reglamento impugnado incide en la forma en que los recurridos pueden ejercer legalmente sus competencias concretas en materia de protección del medio ambiente y de la salud pública al combatir la contaminación y garantizar unos niveles adecuados de calidad del aire, a lo cual están legalmente obligados.

89. El Tribunal General dio por probado en la sentencia recurrida que los recurridos gozan de *competencias específicas* de rango constitucional en materia de protección del medio ambiente y de regulación de la circulación, y no parece que esto haya sido rebatido por los recurrentes. A este respecto procede añadir que, dentro de sus respectivos ordenamientos jurídicos, a los recurridos les incumben incluso correlativas *obligaciones legales*. Estos elementos revisten especial importancia, pues permiten diferenciar a los recurridos de otras autoridades nacionales dentro de la Unión a las que el Reglamento impugnado pueda afectar solo indirectamente en la medida en que tengan encomendada la función de velar por el bienestar de sus ciudadanos. Con mayor motivo, dichos elementos diferencian a los recurridos de cualquier persona física que viva en la Unión y que, por el mero hecho de respirar aire contaminado, pueda sentirse afectada por el Reglamento impugnado.

<sup>50</sup> Compárese, por ejemplo, con la insistencia del Tribunal de Justicia sobre el principio de efectividad, también aplicable al acceso a los tribunales nacionales por los particulares que invoquen derechos derivados del Derecho de la Unión, formulado inicialmente en el sentido de que oponía a la mera «imposibilidad» [sentencia de 16 de diciembre de 1976, Rewe-Zentralfinanz y Rewe-Zentral (33/76, EU:C:1976:188), apartado 5]; posteriormente ampliado en el sentido de oponerse a «la imposibilidad o la excesiva dificultad» [sentencia de 5 de marzo de 1996, Brasserie du pêcheur y Factortame (C-46/93 y C-48/93, EU:C:1996:79), apartado 83]; después extendido en mayor medida con elementos adicionales de la tutela judicial efectiva con arreglo al artículo 47 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (en lo sucesivo, «Carta») [sentencia de 12 de julio de 2018, Banger (C-89/17, EU:C:2018:570), apartado 48], y más recientemente ampliado en aún mayor medida con el artículo 19 TUE, apartado 1, con el mismo contenido que el artículo 47 de la Carta pero incorporando también situaciones que, estrictamente, no están siquiera comprendidas en el ámbito de aplicación del Derecho de la Unión en el sentido tradicional [sentencia de 2 de marzo de 2021, A. B. y otros (Nombramiento de jueces al Tribunal Supremo — Recursos) (C-824/18, EU:C:2021:153), apartado 143]. No obstante, es evidente que se trata de cuestiones muy diferentes: de un lado, la del acceso efectivo a los tribunales nacionales para la eventual protección de los derechos individuales derivados del Derecho de la Unión y, de otro lado, la del acceso a los tribunales de la Unión en virtud del artículo 263 TFUE para la protección de derechos individuales derivados del Derecho de la Unión.

90. En consecuencia, la cuestión clave es si el ejercicio de esas competencias por los recurridos, a fin de cumplir sus obligaciones legales, se ve significativamente afectado por el Reglamento impugnado.

91. En primer lugar, las partes están de acuerdo en que, con arreglo al Derecho nacional, las entidades locales como los recurridos son responsables de la adopción de diversas medidas para luchar contra la contaminación y garantizar ciertos niveles de calidad del aire a fin de proteger la salud y la seguridad de los ciudadanos. Tales medidas pueden ser necesarias (algo fundamental a los efectos del presente asunto) *para cumplir con las obligaciones que se derivan del Derecho de la Unión*, como las dimanantes de las disposiciones de la Directiva 2008/50. Según he mencionado en el punto 59 de las presentes conclusiones, dicha Directiva exige a los Estados miembros respetar los niveles europeos de calidad del aire y, a tal fin, adoptar planes de calidad del aire (incluidos planes de acción a corto plazo) para zonas concretas y aglomeraciones donde los contaminantes sobrepasen los límites.

92. En segundo lugar, también es pacífico que las grandes ciudades europeas, como las de los recurridos, sufren una gran contaminación, generada, en buena medida, por las emisiones de los vehículos. Esto es así sobre todo en relación con las emisiones de NO<sub>x</sub> en las grandes urbes, especialmente generadas por el tráfico rodado local, que con frecuencia rebasan sobremanera los límites legales aplicables.<sup>51</sup>

93. En tercer lugar, las pruebas realizadas tras el escándalo del diésel revelaron que *casi todos* los vehículos diésel ligeros Euro 5 y Euro 6 excedían ampliamente los límites de NO<sub>x</sub>.<sup>52</sup> Por lo tanto, la introducción de dichas normas hasta la fecha no ha mejorado significativamente la situación respecto a las emisiones de estos gases contaminantes.<sup>53</sup>

94. En cuarto lugar, también es difícilmente discutible que, si las instituciones de la Unión no hacen lo posible por garantizar (como alegan los recurridos) el respeto de los límites establecidos en «su propia» legislación en materia de emisiones contaminantes de vehículos, la carga de la adopción de medidas para asegurar la calidad del aire lógicamente se traslada a las autoridades de los Estados miembros. Esto es especialmente cierto con respecto a las autoridades nacionales responsables de regular el tráfico, en particular las que gobiernan las zonas más contaminadas. Evidentemente, a estas se les exige que actúen cuanto antes, teniendo en cuenta el ciclo de vida habitual de los vehículos ligeros. Asimismo, la Comisión (lo cual no deja de ser irónico) está exhortando a las autoridades nacionales para que *actúen con prontitud y determinación*, y ha dado prioridad recientemente al inicio de procedimientos por incumplimiento contra los Estados miembros que no respeten los niveles de calidad del aire.<sup>54</sup>

<sup>51</sup> Véanse, en particular, el informe de la Comisión Europea *Primera perspectiva sobre el paquete «Aire Limpio»*, COM(2018) 446 final/2, p. 2, y la comunicación *Una Europa que protege: Aire puro para todos*, COM(2018) 330 final, punto 3.1.

<sup>52</sup> Véase la nota 11 de las presentes conclusiones.

<sup>53</sup> Véase, en particular, Parlamento Europeo, *Informe sobre la investigación sobre la medición de las emisiones en el sector del automóvil* [2016/2215(INI)], marzo de 2017, p. 26.

<sup>54</sup> Véase, por ejemplo, en relación con los límites de emisiones de NO<sub>2</sub>, 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), y de 3 de junio de 2021, Comisión/Alemania (Valores límite — NO<sub>2</sub>) (C-635/18, no publicada, EU:C:2021:437). En relación con el aspecto conexo de los niveles de PM<sub>10</sub>, véanse las sentencias de 22 de febrero de 2018, Comisión/Polonia (C-336/16, EU:C:2018:94); de 30 de abril de 2020, Comisión/Rumanía (Superación de los valores límite para las PM<sub>10</sub>) (C-638/18, no publicada, EU:C:2020:334), y de 10 de noviembre de 2020, Comisión/Italia (Valores límite — PM<sub>10</sub>) (C-644/18, EU:C:2020:895). En absoluto es una casualidad que la mayoría de los casos en este terreno se refieran a las principales aglomeraciones urbanas de los Estados miembros.

95. Así pues, a tal fin, las autoridades nacionales como los recurridos están por tanto obligadas a adoptar determinadas medidas, incluido en el marco de los planes de calidad del aire, que, si la Unión hubiese prohibido la matriculación y venta de vehículos no conformes con sus propias normas sobre emisiones, muy probablemente habrían sido menos restrictivas o incluso innecesarias. Por lo tanto, la elección de las medidas que adoptarán los recurridos y la forma en que se habrán de ejecutar inevitablemente se verán limitadas como consecuencia directa del Reglamento impugnado. Su margen de actuación para el cumplimiento de las obligaciones legales que les incumben tanto en virtud del Derecho de la Unión como del Derecho nacional se ve sustancialmente reducido, obligándolas a llevar a cabo de otra forma las tareas necesarias a tal fin.

96. Es cierto que, tal como ya he señalado,<sup>55</sup> técnicamente los ayuntamientos u otras entidades regionales conservan sus competencias derivadas del Derecho nacional para regular como consideren oportuno la circulación viaria local por razones de medio ambiente o de salud, independientemente de si se cumple una norma Euro 6 «verdadera» o «falsa». Si lo desean, dichas autoridades pueden imponer prohibiciones a los vehículos Euro 6, o incluso introducir sus propias normas Euro 7 o Euro 8. Siguen teniendo potestad para decidir que solo determinados vehículos puedan acceder al centro de la ciudad, o que solo se permita el tráfico rodado a ciertas horas o en ciertos días, o incluso prohibirlo por completo.

97. Sin embargo, esto no cambia el hecho de que el ejercicio de sus competencias y obligaciones legales se ha visto sumamente dificultado. Una regulación racional de la circulación viaria local atendiendo a consideraciones de medio ambiente y salud debe basarse en criterios más amplios y normalizados. Nadie va a proponer seriamente que cada gran ciudad o región europea haya de establecer a partir de ahora su propia lista de vehículos a los que se permite entrar en los centros urbanos y se instalen puestos de medición de emisiones a la entrada de las ciudades. No obstante, la imposibilidad de basarse (con tal propósito) en categorías y normas de la Unión establecidas implica que los ayuntamientos hayan de elegir sus propios criterios, inevitablemente generadores de mayor controversia por su coste social o económico para los residentes o para ciertos grupos de ellos, pudiendo llegar a exponer a los ayuntamientos a demandas judiciales basadas en la discriminación o en la limitación arbitraria del acceso o de la libertad de circulación.<sup>56</sup>

98. La poco envidiable tarea de abordar todas estas decisiones (sin duda complejas) y la posible responsabilidad que implican se trasladan a las autoridades locales (y a los Estados miembros). De este modo, dichas autoridades pueden acabar viéndose forzadas a adoptar medidas draconianas e impopulares para poder cumplir el Derecho de la Unión precisamente porque la Comisión ha optado por tolerar otras infracciones de este Derecho.

99. En tal situación, afirmar que la posición de las entidades locales solo se ve afectada de hecho, y no de Derecho, por el Reglamento impugnado resulta extremadamente formalista,<sup>57</sup> por no decir cínico. La realidad es que una supuesta falta de actuación por la Comisión al velar por el

<sup>55</sup> Como sugiero en la sección anterior de las presentes conclusiones, en particular en el punto 70.

<sup>56</sup> Véase otro ejemplo de cómo determinados criterios de selección o acceso respecto a bienes públicos restringidos (ya sea la política de vivienda o el acceso en coche al centro de la ciudad) pueden tener graves consecuencias sociales para ciertos grupos en mis conclusiones presentadas en los asuntos acumulados *Cali Apartments* y *HX* (C-724/18 y C-727/18, EU:C:2020:251), puntos 121 a 136.

<sup>57</sup> Véanse, en este sentido, las sentencias de 17 de enero de 1985, *Piraiiki-Patraiki* y otros/Comisión (11/82, EU:C:1985:18), apartados 6 a 10, y de 13 de marzo de 2008, *Comisión/Infront WM* (C-125/06 P, EU:C:2008:159).

cumplimiento de los límites de emisión de NO<sub>x</sub> tiene un impacto directo y significativo en la forma en que entidades como los recurridos han de ejercer sus competencias autónomas en los ámbitos de la protección del medio ambiente y la regulación de la circulación.<sup>58</sup>

100. En esta última dimensión, la incidencia en la situación de los recurridos es *jurídica*, y *no meramente fáctica*. No tengo reparos en reconocer que el límite entre lo jurídico y lo fáctico en casos como el presente dista mucho de ser nítido. Es evidente que, como cualquier otro sujeto, los recurridos también se ven afectados de hecho: deben asumir la legislación europea como un hecho y como punto de partida para cualquier actuación. No obstante, *adicionalmente*, existe también un elemento de afectación jurídica. El Reglamento impugnado tiene incidencia directa en la forma en que los recurridos han de ejercer sus derechos y obligaciones legales.

101. Un sencillo experimento mental puede ayudar a ilustrar este argumento. Suponiendo que se considerase que los recurridos solo se ven afectados de hecho, y no de Derecho, ¿a quién podría llegar a afectar jurídicamente el Reglamento impugnado? El Gobierno húngaro ha defendido que solo podrían verse afectados jurídicamente por el Reglamento impugnado los fabricantes de vehículos y las autoridades nacionales encargadas de supervisar el cumplimiento de las disposiciones de dicho Reglamento.<sup>59</sup> Sin embargo, ¿cuánto más afectado jurídicamente se ve un fabricante de vehículos por una legislación que debe cumplir si desea comercializar unos productos que aún están por fabricarse?<sup>60</sup> Un fabricante carece jurídicamente de derecho alguno a que se adopte una determinada legislación que establezca ciertas normas o valores. En consecuencia, su situación jurídica (en cuanto a sus derechos y obligaciones existentes), por definición no puede verse afectada por ninguna nueva legislación que establezca normas futuras, pues, para empezar, no tiene jurídicamente ningún derecho (potencial) en este sentido. Lo mismo cabría decir, *a fortiori*, de las autoridades nacionales dedicadas a supervisar el respeto de los valores de emisiones establecidos en la legislación de la Unión. ¿Cuáles serían los derechos y obligaciones legales adquiridos (independientes de los del Estado miembro de las que probablemente tal autoridad sea un mero órgano) de una entidad nacional central dedicada a la homologación de tipo de vehículos? Para estos dos tipos de sujetos, los nuevos valores que tendrán que respetar en el futuro (uno fabricando vehículos conformes con estas exigencias para que le sean homologados y otro supervisando la observancia de las exigencias) no son sino los puntos de partida fácticos, carentes de verdadero impacto directo e inmediato sobre su situación jurídica.

102. Yo no digo que defienda una postura tan reduccionista. Con esa argumentación solo pretendo demostrar que, si se acogiese una concepción expansionista de una afectación meramente fáctica que llegara a excluir toda afectación jurídica, nadie se vería nunca jurídicamente afectado por un acto de Derecho de la Unión.

<sup>58</sup> Resulta interesante que, en un reciente procedimiento por incumplimiento, el Gobierno alemán haya alegado que el rebasamiento de los valores de NO<sub>2</sub> en determinadas áreas alemanas era esencialmente imputable a la Comisión dado que durante varios años esta había eludido actuar para garantizar el cumplimiento de las disposiciones del Reglamento n.º 715/2007 sobre las emisiones en condiciones reales de conducción. El Gobierno alemán sostuvo que la inacción de la Comisión había dificultado, si no imposibilitado, el cumplimiento de los límites de NO<sub>2</sub> fijados en la Directiva 2008/50. Véase la sentencia de 3 de junio de 2021, Comisión/Alemania (Valores límite — NO<sub>2</sub>) (C-635/18, no publicada, EU:C:2021:437), apartados 22, 68, 73, 125 y 126.

<sup>59</sup> Véase el punto 36 de las presentes conclusiones.

<sup>60</sup> En esta dimensión, solapándose quizá con la falta de interés en ejercitar la acción, véanse, por ejemplo, las sentencias de 4 de junio de 2015, Andechser Molkerei Scheitz/Comisión (C-682/13 P, no publicada, EU:C:2015:356), apartado 25, y de 23 de noviembre de 2017, Bionorica y Diapharm/Comisión (C-596/15 P y C-597/15 P, EU:C:2017:886), apartado 85. En esta última sentencia (apartado 115) el Tribunal de Justicia negó la existencia de interés en ejercitar la acción por parte de un demandante que, en el momento de presentar su demanda, aún no había fabricado el producto controvertido con arreglo al régimen jurídico impugnado, por lo que declaró la demanda inadmisibile.

103. Por último, existen tres razones más amplias, de carácter estructural, para acoger una interpretación equilibrada del artículo 263 TFUE, párrafo cuarto, cuando los demandantes son entidades infraestatales de los Estados miembros. Dado que en buena parte se solapan con los argumentos ya expuestos en mis conclusiones presentadas en el asunto *Région de Bruxelles-Capitale* a este respecto,<sup>61</sup> me voy a permitir ser breve.

104. En primer lugar, podría decirse que una aplicación *excesivamente* restrictiva del artículo 263 TFUE con respecto a las entidades locales probablemente sería incompatible con algunos principios constitucionales básicos, en particular los consagrados en el artículo 4 TUE, apartados 2 y 3.

105. Por un lado, una postura que, a los efectos del control jurisdiccional en el ámbito de la Unión, considere irrelevantes las funciones constitucionales que desempeñan en el ámbito nacional las entidades regionales y locales chocaría con el artículo 4 TUE, apartado 2, donde se exige a la Unión que respete, en particular, la identidad nacional de los Estados miembros, «inherente a las estructuras fundamentales políticas y constitucionales de estos, también en lo referente a la autonomía local y regional».

106. Por otro lado, un acceso más amplio a la justicia de la Unión para las entidades infraestatales se presenta como la contrapartida lógica (y casi ineludible) de las numerosas y gravosas obligaciones que impone el Derecho de la Unión a dichas entidades. Entre ellas están no solo la obligación general de adoptar todas las medidas necesarias para garantizar la aplicación de este Derecho y su observancia y de abstenerse de adoptar cualquier medida que pueda oponerse a su eficacia, sino también las obligaciones mucho más concretas y específicas que les incumben en concretas áreas políticas, como ilustra el presente asunto. Evidentemente, el principio de cooperación leal, consagrado en el artículo 4 TUE, apartado 3, ha de regir en ambos sentidos.<sup>62</sup>

107. En segundo lugar, denegar a entidades como los recurridos legitimación para impugnar actos de la Unión que afectan significativamente al ejercicio de determinadas competencias que tienen a nivel constitucional podría derivar en lo que no puedo llamar de otra manera que «situación constitucionalmente insana» en cuanto a incentivos y control. En efecto, no es raro que un acto de la Unión delegado o de ejecución sea el resultado de algún tipo de pacto (legalmente previsto) entre una institución de la Unión y el sector económico en cuestión o las partes interesadas. En tales casos, una concepción restrictiva de la «afectación directa» podría significar que la única categoría de demandantes que (quizá) pudieran gozar de legitimación activa ante los tribunales de la Unión fuesen los propios miembros de ese sector. Pues bien, es difícil que ello constituya el mejor incentivo para la negociación con las partes interesadas y un resultado legislativo equilibrado si la única forma de evitar que se impugne dicho resultado consiste en que se adopte una legislación al gusto del sector de que se trate.

108. En tercer lugar, desde el punto de vista institucional, sigo sintiéndome perplejo ante una estructura judicial, y ante la constante línea decisoria judicial que la perpetúa, que, al limitar el acceso directo a los tribunales de la Unión, deriva a los tribunales nacionales asuntos en que se debate la validez de actos de la Unión que al final acaban llegando al Tribunal de Justicia muchos

<sup>61</sup> Conclusiones presentadas en el asunto *Région de Bruxelles-Capitale/Comisión* (C-352/19 P, EU:C:2020:588), puntos 46 a 63 y 129 a 147. Si bien es cierto que dichos argumentos no parecieron convencer al Tribunal de Justicia para la resolución de su sentencia de 3 de diciembre de 2020, *Région de Bruxelles-Capitale/Comisión* (C-352/19 P, EU:C:2020:978), no es menos cierto que en dicha sentencia el Tribunal de Justicia no contradujo ni rebatió ninguno de ellos, ni directa ni indirectamente.

<sup>62</sup> Véanse, con más detalle, mis conclusiones presentadas en el asunto *Région de Bruxelles-Capitale/Comisión* (C-352/19 P, EU:C:2020:588), punto 80.

años más tarde por la vía del procedimiento prejudicial.<sup>63</sup> Esta combinación de procedimientos, compleja y gravosa en términos del tiempo que requiere, resulta sencillamente irrazonable, habida cuenta de la última reforma de la estructura judicial de la Unión, que confirió al Tribunal General los medios necesarios para desempeñar su función constitucional de primera instancia judicial de la Unión, que, dentro del ámbito de sus competencias, puede ejercer un control jurisdiccional pleno examinando tanto el Derecho aplicable como los hechos.<sup>64</sup>

109. Esto resulta especialmente cierto en los asuntos que versan sobre materias técnicas complejas, para cuya resolución no parece óptima, en la práctica, la distribución de funciones dentro del procedimiento prejudicial. Por un lado, es improbable que un tribunal nacional, en ocasiones incluso uno de primera instancia al que se haya planteado una cuestión algo diferente, lleve a cabo una valoración preliminar detallada, fáctica y técnica de los aspectos relevantes para la interpretación del Derecho de la Unión que ha de efectuar el Tribunal de Justicia.<sup>65</sup> Por otro lado, no corresponde al Tribunal de Justicia en los procedimientos prejudiciales valorar los hechos. Así, existe el riesgo de que cuestiones técnicas muy complejas que influirán en el resultado de la interpretación o de la validez del Derecho de la Unión no se examinen en ninguno de los procedimientos.<sup>66</sup>

110. Habida cuenta de las consideraciones que preceden, y a pesar del error de Derecho en que incurrió el Tribunal General al respecto, propongo al Tribunal de Justicia que desestime la segunda parte del primer motivo de casación de Hungría y los dos primeros motivos de casación de Alemania. Los recurridos sí están directamente afectados.

## **2. Acerca de si el Reglamento impugnado incluye medidas de ejecución**

### **a) Alegaciones de las partes**

111. La primera parte del primer motivo del recurso de casación de Hungría se refiere a la apreciación del Tribunal General, en el apartado 40 de la sentencia recurrida, según la cual el Reglamento impugnado no incluía *medidas de ejecución* con respecto a los recurridos. En

<sup>63</sup> Tal como queda patente en los asuntos pendientes en relación con el escándalo del diésel (véase la nota 10 de las presentes conclusiones), es probable que este tema, de una u otra manera, vaya a mantener ocupados a los tribunales (de la Unión) durante los próximos años.

<sup>64</sup> Véanse los argumentos desarrollados en mis conclusiones presentadas en el asunto Région de Bruxelles-Capitale/Comisión (C-352/19 P, EU:C:2020:588), puntos 137 a 147. Más recientemente, véanse también mis conclusiones presentadas en el asunto FBF (C-911/19, EU:C:2021:294), punto 148.

<sup>65</sup> Véase, por ejemplo, la sentencia de 1 de octubre de 2019, Blaise y otros (C-616/17, EU:C:2019:800). En dicho asunto, el hecho de que el Sr. Blaise y otras personas entrasen en ciertas tiendas del departamento de Ariège (Francia) y causaran daños en unos bidones de herbicidas que contenían glifosato y en unas vitrinas de cristal dio lugar a un proceso penal contra ellos por un delito de degradación o deterioro de bienes de terceros. Partiendo de esta base, y tras una petición de decisión prejudicial planteada por el tribunal correctionnel de Foix (Tribunal de lo Penal de Foix, Francia), que conocía del asunto en primera instancia, en relación con las imputaciones penales formuladas contra los encausados, el Tribunal de Justicia valoró diversos aspectos técnicos de gran complejidad en relación con la validez del Reglamento (CE) n.º 1107/2009 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de octubre de 2009, relativo a la comercialización de productos fitosanitarios y por el que se derogan las Directivas 79/117/CEE y 91/414/CEE del Consejo (DO 2009, L 309, p. 1), en el contexto de la autorización del glifosato como sustancia activa. Al mismo tiempo, esa misma cuestión (la prórroga de la autorización del glifosato como sustancia activa) no pudo ser examinada por el Tribunal General en un recurso directo interpuesto por la Región de Bruselas-Capital debido a que esta no estaba directamente afectada: sentencia de 3 de diciembre de 2020, Région de Bruxelles-Capitale/Comisión (C-352/19 P, EU:C:2020:978).

<sup>66</sup> Véase otro ejemplo en la sentencia de 25 de julio de 2018, Confédération paysanne y otros (C-528/16, EU:C:2018:583), donde se partió de una serie de valoraciones técnicas que posteriormente fueron refutadas por parte de la comunidad científica internacional. Véase un resumen (quizá más neutral) de dichas críticas en la declaración del Grupo de Consejeros Científicos Principales (de la Comisión Europea), *A scientific perspective on the regulatory status of products derived from gene editing and the implications for the GMO Directive of 13 November 2018*, Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, 2018 (DOI 10.2777/407732).

esencia, Hungría alega que el Reglamento impugnado, por sí solo, no produce efectos jurídicos, pues es necesaria la adopción de diversos actos en el ámbito nacional antes de que pueda producirse efecto jurídico alguno.

## *b) Análisis*

112. A mi parecer, procede desestimar este motivo.

113. De la jurisprudencia se deduce que la cuestión de si un acto reglamentario incluye medidas de ejecución debe valorarse atendiendo a la situación de la persona que interpone el recurso y al objeto del recurso.<sup>67</sup> Por lo tanto, es irrelevante si el acto en cuestión incluye medidas de ejecución con respecto a otras personas<sup>68</sup> y si otras partes del acto impugnado contra las que no se dirija el recurso del recurrente incluyen medidas de ejecución.<sup>69</sup> Lo importante a este respecto es si los efectos jurídicos concretos que alteran la situación del recurrente se materializan frente a él como resultado del acto de la Unión impugnado o como resultado de algún otro acto adoptado por la Unión o por el Estado miembro de que se trate.<sup>70</sup>

114. En estas circunstancias, y en vista de la situación de los recurridos y del objeto del presente procedimiento, soy del parecer de que el Tribunal General no incurrió en error al considerar que, respecto a la situación *específica* de los recurridos, el Reglamento impugnado no incluía medidas de ejecución a los efectos del tercer supuesto del artículo 263 TFUE, párrafo cuarto.

115. Si se considera que el Reglamento impugnado permite que reciban la homologación de tipo «falsos vehículos Euro 6», haciendo posible que estos se comercialicen y circulen, los efectos sobre la capacidad jurídica de los recurridos para ejercer sus competencias como consideren oportuno son directos e inmediatos. No es necesario ningún otro acto de la Unión o nacional para (metafóricamente) atar las manos de los recurridos. Dicho de otra manera, existe una relación de causa-efecto entre las normas de la Unión impugnadas por los recurridos y la alteración de su situación jurídica.

116. Sería ilógico y artificial defender que las entidades infraestatales han de esperar a la primera homologación de tipo de algún «falso vehículo Euro 6» para impugnarla ante un órgano jurisdiccional nacional y, dentro del procedimiento que se incoase, invocar la invalidez de la normativa de la Unión aplicada. Es obvio que ninguno de esos actos de ejecución habría sido adoptado «con respecto a» los recurridos. Por lo tanto, en lo atinente a los efectos jurídicos impugnados por los recurridos (la modificación implícita o subrepticia de la norma Euro 6), es evidente que el acto de la Unión impugnado es, utilizando las palabras del Abogado General Cruz Villalón, «operativ[o], plenamente y por sí mism[o]». <sup>71</sup>

117. En estas circunstancias, debe desestimarse la primera parte del primer motivo de casación de Hungría.

<sup>67</sup> Véase, en particular, la sentencia de 19 de diciembre de 2013, Telefónica/Comisión (C-274/12 P, EU:C:2013:852), apartados 30 y 31.

<sup>68</sup> Véase, en particular, la sentencia de 6 de noviembre de 2018, Scuola Elementare Maria Montessori/Comisión, Comisión/Scuola Elementare Maria Montessori y Comisión/Ferracci (C-622/16 P a C-624/16 P, EU:C:2018:873), apartados 63 a 65.

<sup>69</sup> Véase, en este sentido, la sentencia de 19 de diciembre de 2013, Telefónica/Comisión (C-274/12 P, EU:C:2013:852), apartado 31.

<sup>70</sup> Véanse, en particular, las sentencias de 13 de marzo de 2018, European Union Copper Task Force/Comisión (C-384/16 P, EU:C:2018:176), apartados 43 a 45, y de 18 de octubre de 2018, Internacional de Productos Metálicos/Comisión (C-145/17 P, EU:C:2018:839), apartados 56 y 57.

<sup>71</sup> Conclusiones del Abogado General Cruz Villalón presentadas en el asunto T & L Sugars y Sidul Açúcares/Comisión (C-456/13 P, EU:C:2014:2283), punto 32.



## B. Apreciación en cuanto al fondo: falta de competencia de la Comisión

### a) Alegaciones de las partes

118. Con su tercer motivo de casación, Alemania alega que el Tribunal General interpretó erróneamente el artículo 5, apartado 3, del Reglamento n.º 715/2007 para llegar a la conclusión de que la Comisión no era competente para adoptar el Reglamento impugnado. Alemania sostiene que la Comisión goza de un amplio margen de discreción respecto a la calificación de una disposición como «no esencial» y a los efectos prácticos de una disposición. Si se tiene debidamente en cuenta este margen de discreción, la introducción de los ensayos RDE en sí, de un factor de conformidad para dichos ensayos y de disposiciones transitorias han de considerarse elementos no esenciales en el sentido del artículo 5, apartado 3, del citado Reglamento.

119. El motivo único de casación de la Comisión también se refiere a las conclusiones del Tribunal General sobre su supuesta falta de competencia para adoptar el Reglamento impugnado. La Comisión no discute que, como declaró el Tribunal General en el apartado 118 de la sentencia recurrida, los límites de emisiones de NO<sub>x</sub> sean un elemento esencial del Reglamento n.º 715/2007. Sin embargo, considera que dicho elemento no ha sido modificado. En su opinión, a este respecto es revelador que el Tribunal General se refiera a una modificación «*de facto*» de los límites (apartados 128, 137 y 144 de la sentencia recurrida), al tiempo que reconoce que estos no han sido jurídicamente modificados (apartado 150 de la mencionada sentencia).

120. La Comisión señala que el Reglamento n.º 715/2007 no incluía disposiciones específicas sobre cómo habían de controlarse las emisiones. Por lo tanto, en su opinión, el Tribunal General confunde el método de comprobación del límite con la modificación de este. Dado que los antiguos ensayos de laboratorio, el NEDC, y los nuevos ensayos RDE son acumulativos, de modo que los vehículos deben superar ambos para obtener la homologación de tipo, el Reglamento impugnado no puede conducir a *deterioro* alguno de los métodos de comprobación y, por ende, tampoco a ninguna modificación *de facto* de dicho límite.

121. La Comisión también alega que el Tribunal General invirtió la carga de la prueba al exigir a la Comisión que justificase los métodos elegidos y al anular el acto impugnado por no estimar convincentes los argumentos de la Comisión; corresponde a los demandantes demostrar la ilegalidad de un acto de la Unión, cuya validez en principio se presume.

122. En este contexto, la ACEA recalca que los coeficientes introducidos por la Comisión eran necesarios para permitir la comparación de datos diferentes, debido a las incertidumbres técnicas y estadísticas relativas a los nuevos ensayos.

### b) Análisis

123. En primer lugar, no me convencen los argumentos relativos al supuesto margen de actuación de la Comisión para determinar qué elementos de un acto normativo son esenciales y cuáles no. Ante todo, incumbe al legislador de la Unión (en este caso, el Consejo y el Parlamento) decidir los aspectos sobre los que desea asignar a la Comisión competencias delegadas o de ejecución y

aquellos sobre los que no.<sup>72</sup> En segundo lugar, los elementos «esenciales» y «no esenciales» constituyen categorías jurídicas, por lo que le corresponde al Tribunal de Justicia, en último término, interpretarlos y comprobar su correcta aplicación en el caso concreto.<sup>73</sup>

124. En segundo lugar, de manera similar, no considero que se haya invertido en modo alguno la carga de la prueba. El Tribunal General se limitó a aplicar, en un asunto jurídica y fácticamente complejo, los principios ordinarios de la carga de la prueba en los recursos directos. Al haber demostrado los recurridos que sus recursos estaban fundados a primera vista, correspondía a la Comisión rebatir y desvirtuar, de forma sustantiva y detallada, la información aportada por aquellos y las conclusiones que habían de extraerse de esa información.<sup>74</sup> Pues bien, al no haber hallado convincentes los contraargumentos de la Comisión, el Tribunal General llegó a la conclusión de que esta no podía, sin alterar *de facto* el límite de emisiones de NO<sub>x</sub> establecido en el anexo I del Reglamento n.º 715/2007: i) fijar valores NTE de las emisiones de NO<sub>x</sub> que, debido a los CF<sub>pollutant</sub>, excedan dicho límite, y, en cualquier caso, ii) adoptar factores de una magnitud como la de los CF<sub>pollutant</sub> que se fijaron.

125. En tercer lugar, una vez hechas estas observaciones, la principal cuestión que plantean estos motivos de casación es si el Tribunal General incurrió en error de Derecho al considerar que, con el Reglamento impugnado, la Comisión había modificado *de facto* un elemento esencial de la legislación de base.

126. Considerados los argumentos formulados por los recurrentes, no aprecio tal error.

127. En primer lugar, el límite de emisiones de NO<sub>x</sub> establecido en el Reglamento n.º 715/2007 constituye, a todas luces, un *elemento esencial* de este acto legislativo.<sup>75</sup> Al igual que el Tribunal General, partiendo del tenor literal, el contexto y, sobre todo, el objetivo de dicho acto de la Unión, no veo cómo se podría llegar a una conclusión diferente sobre este extremo. En consecuencia, la Comisión no estaría facultada para modificarlo mediante la adopción de un reglamento de ejecución como el Reglamento impugnado. Las partes parecen estar de acuerdo sobre este extremo.

128. En segundo lugar, sin duda cabe afirmar que, en principio, elementos como los valores NTE o CF<sub>pollutant</sub> (especialmente si se consideran aisladamente) son elementos no esenciales del Reglamento. Se trata de elementos técnicos de carácter meramente funcional e instrumental. Del considerando 26 y de los artículos 5, apartado 3, y 14, apartado 3, del Reglamento n.º 715/2007 se desprende con claridad que los procedimientos y ensayos para la homologación de tipo constituyen elementos no esenciales de dicho Reglamento, por lo que pueden ser adoptados por la Comisión conforme al procedimiento de reglamentación con control.

<sup>72</sup> Véase, en este sentido, la sentencia de 18 de marzo de 2014, Comisión/Parlamento y Consejo (C-427/12, EU:C:2014:170), apartado 40: «el legislador de la Unión dispone de una facultad de apreciación cuando decide atribuir a la Comisión un poder delegado en virtud del artículo 290 TFUE, apartado 1, o un poder de ejecución en virtud del artículo 291 TFUE, apartado 2». Véase también la sentencia de 10 de septiembre de 2015, Parlamento/Consejo (C-363/14, EU:C:2015:579), apartado 46.

<sup>73</sup> Véanse, en este sentido, las sentencias de 5 de septiembre de 2012, Parlamento/Consejo (C-355/10, EU:C:2012:516), apartado 67, y de 10 de septiembre de 2015, Parlamento/Consejo (C-363/14, EU:C:2015:579), apartado 47.

<sup>74</sup> Véase, por analogía, la sentencia de 17 de diciembre de 2020, Comisión/Hungría (Acogida de los solicitantes de protección internacional) (C-808/18, EU:C:2020:1029), apartado 112 y jurisprudencia citada.

<sup>75</sup> A este respecto, los elementos esenciales de una normativa de base son aquellos cuya adopción hace necesarias elecciones de carácter político comprendidas en las responsabilidades propias del legislador de la Unión. Véase la sentencia de 11 de mayo de 2017, Dyson/Comisión (C-44/16 P, EU:C:2017:357), apartado 61 y jurisprudencia citada.

129. En tercer lugar, pese a lo anteriormente expuesto, no se deduce que, al fijar ciertos parámetros para los ensayos RDE (como los valores NTE y/o el factor  $CF_{\text{pollutant}}$ ), la Comisión nunca podría alterar lo que en sí es un elemento esencial (el límite de emisiones de  $\text{NO}_x$ ). Es lógico que, si el procedimiento de comprobación elegido y los valores concretos allí adoptados son excesivamente laxos e ineficaces, el límite establecido por el legislador de la Unión bien deviene imposible de comprobar o bien queda superado *de facto* y, en consecuencia, muchas veces no será respetado en la práctica. Por lo tanto, no aprecio error alguno, al menos en teoría, en el razonamiento del Tribunal General según el cual la adopción de unos parámetros excesivamente elevados podía derivar *de facto* en una modificación indirecta o subrepticia del límite de emisiones de  $\text{NO}_x$ .

130. Si los parámetros concretos adoptados por la Comisión, habida cuenta de las circunstancias del presente asunto, condujeron o no a una modificación *de facto* del límite de emisiones de  $\text{NO}_x$  se me antoja una compleja apreciación de hechos. Como tal, esta apreciación no es susceptible de control por el Tribunal de Justicia en casación, a no ser que los recurrentes aleguen (y demuestren) una desnaturalización de los hechos o de las pruebas por el tribunal de primera instancia.<sup>76</sup> Según reiterada jurisprudencia, la desnaturalización debe deducirse manifiestamente de los documentos que obran en autos sin que sea necesario efectuar una nueva apreciación de los hechos y de las pruebas.<sup>77</sup>

131. En el presente asunto, no aprecio que se produjera tal desnaturalización.

132. Ninguno de los recurrentes o coadyuvantes ha formulado argumentos convincentes para demostrar que el Tribunal General malinterpretara *fundamentalmente* los hechos o hiciera una lectura errónea de las pruebas aportadas por las partes. Por el contrario, el Tribunal General llegó a una conclusión que no solo es posible, sino que también parece respaldada por diversos documentos oficiales relevantes a los que se remitieron las partes. Por ejemplo, el *Informe del Parlamento Europeo sobre la investigación sobre la medición de las emisiones en el sector del automóvil* concluyó que el factor de conformidad, «en la práctica, debilita las normas de emisiones actualmente en vigor», «no se [justifica] desde un punto de vista técnico ni [refleja] una necesidad evidente de desarrollar nuevas tecnologías» y se podría considerar «una excepción general de hecho a los límites de emisiones aplicables durante un período considerable».<sup>78</sup> De igual manera, un documento informativo reciente del Tribunal de Cuentas Europeo se hace eco de la opinión de ciertos investigadores de que los límites de  $\text{NO}_x$  establecidos para los ensayos RDE han minado la efectividad de tales ensayos, y observa que en los Estados Unidos rigen límites muy inferiores.<sup>79</sup>

133. Dicho esto, en mi opinión, un argumento que ha de ser tenido en cuenta (pues constituye una crítica del razonamiento jurídico seguido por el Tribunal General, y no de su apreciación de los hechos relevantes) es el relativo a que el Tribunal General supuestamente pasó por alto el carácter acumulativo de los dos ensayos. Dado que es preciso superar tanto el antiguo ensayo (en laboratorio, NEDC) como el nuevo (en condiciones reales de conducción, RDE) para obtener la

<sup>76</sup> Véase recientemente, por ejemplo, la sentencia de 28 de mayo de 2020, Asociación de Fabricantes de Morcilla de Burgos/Comisión (C-309/19 P, EU:C:2020:401), apartado 10 y jurisprudencia citada.

<sup>77</sup> Véase, entre otras muchas, la sentencia de 10 de marzo de 2021, Ertico — ITS Europe/Comisión (C-572/19 P, EU:C:2021:188), apartado 69 y jurisprudencia citada.

<sup>78</sup> Citado en la nota a pie de página 53 de las presentes conclusiones, puntos 6 y 9 a 11.

<sup>79</sup> *Respuesta de la UE al escándalo «dieselgate»*; véase la nota 9 de las presentes conclusiones, p. 27.

homologación de tipo de un vehículo, los recurrentes alegan que el Reglamento impugnado no *altera la situación anterior*. En consecuencia, estiman que no pudo haber modificación *de facto* de la legislación de base.

134. Se hace necesario responder a la cuestión de cuál es la «situación anterior» aquí relevante. Los recurrentes parecen acertar al alegar que el Reglamento impugnado ni ha dado ni podía dar lugar a una alteración *in peius* respecto a la situación anterior, si por tal se entiende el estado de las cosas en 2016. Si no me equivoco al interpretar el sistema de ensayos, lógicamente dicho Reglamento debió de mejorar efectivamente la verificación del cumplimiento de la norma Euro 6.

135. Sin embargo, el que la situación no cambiara desde el punto de vista  *fáctico* (o, en su caso, que cambiara para mejor) no desvirtúa la conclusión alcanzada por el Tribunal General respecto a la alteración ilegal de la situación  *jurídica*, que lógicamente había de ser el punto de partida para esta valoración.

136. Es verdad que era probablemente necesaria una actuación de la Comisión a este respecto. Con arreglo al considerando 15 y al artículo 14, apartado 3, del Reglamento n.º 715/2007, la Comisión debe examinar de forma continuada los procedimientos, ensayos y requisitos contemplados en el artículo 5, apartado 3, del mismo Reglamento, así como los ciclos de ensayo utilizados para medir las emisiones. Dichas disposiciones establecen que, si del examen resultase que estos han dejado de ser apropiados o no reflejan ya las emisiones en el mundo real, se *adaptarán* de forma que reflejen adecuadamente las emisiones generadas por la conducción en carretera en condiciones reales.

137. Sin embargo, esto no altera el hecho de que, como consideró el Tribunal General, la Comisión adoptó una normativa que, durante un determinado período de tiempo, *seguía tolerando desviaciones* del límite de emisiones de NO<sub>x</sub> establecido en la legislación de base.

138. En otras palabras, el punto al que, tras el descubrimiento de una infracción, por regla general ha de revertirse la situación jurídica es la observancia de la obligación legal existente en todo momento. El argumento según el cual el Reglamento impugnado de la Comisión no «empeoró las cosas» podría ser válido en relación con la  *situación de hecho* que había en ese momento y que salió a la luz tras el escándalo del diésel. En efecto, si entonces había en el mercado una serie de fabricantes y modelos de vehículo que no cumplían la normativa, algunos de ellos de forma muy considerable, el esfuerzo legislativo para garantizar siquiera un cierto grado de cumplimiento en las circunstancias del momento se ha de considerar necesariamente una actuación en pro del propio sistema y de su futuro funcionamiento.

139. No obstante, lo cierto y verdad es que, como parte de ese proceso, como determinó el Tribunal General, la Comisión siguió permitiendo desviaciones respecto al punto al cual debería haberse revertido  *inmediatamente* la situación  *jurídica*: el pleno cumplimiento de la norma ya existente, tal como fue concebida por el legislador de la Unión, debía haber sido mantenido y observado en todo momento. Esta es, en efecto, la «situación anterior» pertinente desde el punto de vista jurídico.

140. Por lo tanto, en principio no hay nada erróneo en la conclusión del Tribunal General según la cual, con la adopción del Reglamento impugnado, la Comisión sí alteró la situación jurídica al tolerar de manera expresa emisiones por encima de los límites determinados por el legislador de la Unión, el cual constituía un elemento esencial que la Comisión no estaba facultada para modificar efectivamente mediante una mera norma de ejecución.

141. En consecuencia, soy del parecer de que, también a este respecto, procede confirmar la sentencia recurrida.

## C. Consecuencias de las apreciaciones del Tribunal General

### 1. *El alcance de la anulación*

142. Con su cuarto motivo de casación, Alemania alega que el Tribunal General incurrió en error al considerar que el punto 2 del anexo II del Reglamento impugnado era *separable* del resto del instrumento. Alemania aduce que, conforme al razonamiento seguido en la sentencia recurrida, el Tribunal General también debió haber anulado el artículo 1, punto 2, del Reglamento impugnado, que modifica el artículo 3, apartado 10, del Reglamento n.º 692/2008, en la medida en que implícitamente determina (como se afirma en el apartado 156 de la sentencia recurrida) el momento a partir del cual los ensayos RDE dejan de realizarse con meros fines de seguimiento.

143. El Ayuntamiento de Bruselas formula una excepción de inadmisibilidad contra este motivo de casación, al entender que Alemania no tiene interés alguno en la anulación íntegra del Reglamento impugnado.

144. En efecto, no salta de inmediato a la vista a qué fin podría atender una anulación más amplia cuando ya ha sido suprimido un elemento clave de la estructura. Sin embargo, en general, el Gobierno alemán quizá podría estar considerando que, en lugar de un sistema desequilibrado (el sistema antiguo menos el  $CF_{\text{pollutant}}$  o con un CF inferior decidido por la Comisión), sería más beneficioso o razonable contar con un sistema íntegramente reformado. Si es así, podría tener interés en la anulación del Reglamento en su totalidad. Por consiguiente, no cabe acoger la excepción de inadmisibilidad.

145. No obstante, y en todo caso, respecto al fondo del argumento, no me parece fundado.

146. Según reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia, la anulación parcial de un acto de la Unión es posible en la medida en que los elementos cuya anulación se solicita puedan separarse del resto del acto. El Tribunal de Justicia también ha declarado que no se cumple dicha exigencia de separabilidad cuando la anulación parcial de un acto modificaría la esencia de este.<sup>80</sup>

147. En el presente asunto, el elemento crítico identificado por el Tribunal General en el Reglamento impugnado (el CF) es muy específico. Es un coeficiente que seguirá en vigor hasta que el legislador de la Unión lo derogue sustituyéndolo por otro más acorde con la realidad o decida simplemente suprimirlo.

148. El Gobierno alemán no ha conseguido explicar por qué la derogación o la sustitución de ese coeficiente afecta necesariamente al correcto funcionamiento del marco normativo que el Reglamento impugnado modifica o implementa. En efecto, el Tribunal General no halló ningún error de base en el diseño de los ensayos, sino solo en los valores NTE establecidos a tal efecto (a causa del CF).

<sup>80</sup> Véase la sentencia de 18 de marzo de 2014, Comisión/Parlamento y Consejo (C-427/12, EU:C:2014:170), apartado 16 y jurisprudencia citada.

149. Dicho Gobierno tampoco ha explicado qué es exactamente lo que habría cambiado si el Tribunal General también hubiese anulado el artículo 1, punto 2, del Reglamento impugnado.

150. En consecuencia, considero que procede desestimar también este motivo de casación.

## **2. Los efectos en el tiempo de la anulación**

151. Con su segundo motivo de casación, Hungría alega que el Tribunal General incurrió en error al limitar los efectos temporales de su anulación a un plazo razonable no superior a doce meses. En su opinión, tal plazo máximo es demasiado breve, pues en la práctica es imposible que el legislador de la Unión adopte una nueva legislación con tan estrecho margen temporal.

152. Alemania desarrolla argumentos muy similares en su quinto motivo de casación. El Gobierno alemán se remite a estimaciones del sector alemán de la automoción respecto al número de vehículos que dejarían de poder vender los fabricantes alemanes y otros fabricantes en toda Europa, y añade que el posible vacío legal supuestamente generado por la sentencia del Tribunal General podría derivar en una parada total de la fabricación, homologación y matriculación de nuevos vehículos a causa de la inseguridad jurídica resultante.

153. No me convencen estos motivos de casación.

154. De forma sencilla, la cuestión que los recurrentes piden al Tribunal de Justicia que aborde es la siguiente: ¿es suficiente el plazo de doce meses para que las instituciones de la Unión adopten nuevos actos que, subsanando el error detectado, garanticen el cumplimiento de las normas establecidas en la legislación de base?

155. A mi parecer, considerados los argumentos formulados por los recurrentes, la respuesta a esta cuestión exigiría del Tribunal de Justicia un examen de los hechos *ex novo*. En efecto, los recurrentes no invocan error alguno en los métodos y criterios aplicados por el Tribunal General para llevar a cabo tal valoración (como pudieran ser la aplicación de normas incorrectas, la omisión de elementos necesarios en la ecuación, etc.). Simplemente alegan que el Tribunal General erró en su evaluación global. A este respecto, dudo por tanto de que sean siquiera admisibles estos motivos de casación.

156. En cualquier caso, los recurrentes no aducen ningún elemento de hecho o de Derecho concreto que fundamente la alegación según la cual un plazo de doce meses es insuficiente para que intervenga la Comisión, en el ejercicio de sus competencias de ejecución, a fin de subsanar los problemas detectados en el Reglamento impugnado.

157. En consecuencia, considero que los presentes motivos de casación no son admisibles y, en cualquier caso, son infundados.

## **VI. Costas**

158. A tenor del artículo 138, apartado 1, del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia, aplicable al recurso de casación en virtud del artículo 184, apartado 1, del mismo Reglamento, la parte que haya visto desestimadas sus pretensiones será condenada en costas, si así lo hubiera solicitado la otra parte.

159. Al haberlo solicitado así los recurridos, corresponde a los recurrentes cargar con dichas costas.

160. Con arreglo al artículo 140, apartados 1 y 3, del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia, todos los coadyuvantes han de cargar con sus propias costas.

## **VII. Conclusión**

161. Propongo al Tribunal de Justicia que:

- Desestime los recursos de casación.
- Condene a la República Federal de Alemania, a Hungría y a la Comisión Europea a cargar con las costas de la Ville de Paris (Ayuntamiento de París, Francia), de la Ville de Bruxelles (Ayuntamiento de Bruselas, Bélgica) y del Ayuntamiento de Madrid en los procedimientos ante el Tribunal General y ante el Tribunal de Justicia;
- Condene a los coadyuvantes a cargar con sus propias costas.