Recopilación de la Jurisprudencia

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Tercera)

de 5 de abril de 2017*

«Incumplimiento de Estado — Medio ambiente — Directiva 2008/50/CE — Calidad del aire ambiente — Artículo 13, apartado 1 — Anexo XI — Valores límite diario y anual aplicables a las concentraciones de PM_{10} — Superación sistemática y continuada de los valores límite — Artículo 22 — Prórroga de los plazos de cumplimiento de ciertos valores límite — Requisitos para su aplicación — Artículo 23, apartado 1 — Planes de calidad del aire — Período de superación "lo más breve posible" — Medidas adecuadas — Criterios de apreciación»

En el asunto C-488/15,

que tiene por objeto un recurso por incumplimiento interpuesto, con arreglo al artículo 258 TFUE, el 14 de septiembre de 2015,

Comisión Europea, representada por las Sras. E. Kružíková, S. Petrova y P. Mihaylova y por el Sr. E. Manhaeve, en calidad de agentes,

parte demandante,

contra

República de Bulgaria, representada por las Sras. E. Petranova y M. Georgieva, en calidad de agentes,

parte demandada,

apoyada por

República de Polonia, representada por la Sra. A. Gawłowska y por los Sres. B. Majczyna y D. Krawczyk, en calidad de agentes,

parte coadyuvante,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Tercera),

integrado por el Sr. L. Bay Larsen, Presidente de Sala, y los Sres. M. Vilaras, J. Malenovský, M. Safjan (Ponente) y D. Šváby, Jueces;

Abogado General: Sra. J. Kokott;

Secretario: Sr. M. Aleksejev, administrador;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 29 de septiembre de 2016;

* Lengua de procedimiento: búlgaro.

oídas las conclusiones de la Abogado General, presentadas en audiencia pública el 10 de noviembre de 2016;

dicta la siguiente

Sentencia

1 Mediante su recurso, la Comisión Europea solicita al Tribunal de Justicia que declare que la República de Bulgaria:

— al no haber respetado de manera sistemática y continuada, desde 2007 hasta al menos 2013 incluido, los valores límite diario y anual aplicables a las concentraciones de PM_{10} en las zonas y las aglomeraciones BG0001 AG Sofía, BG0002 AG Plovdiv, BG0004 Norte, BG0005 Sudoeste y BG0006 Sudeste,

— al no haber respetado de manera sistemática y continuada, desde 2007 hasta al menos 2013 incluido, el valor límite diario aplicable a las concentraciones de PM_{10} en la zona BG0003 AG Varna y el valor límite anual durante los años 2007, 2008 y 2010 hasta al menos 2013 incluido, en la misma zona BG0003 AG Varna,

— y, a falta de información complementaria de que esta situación de incumplimiento de los valores límite diarios y anuales aplicables a las concentraciones de PM_{10} en las zonas y las aglomeraciones antes indicadas hubiese cambiado,

continúa incumpliendo las obligaciones que le incumben en virtud de lo dispuesto en el artículo 13, apartado 1, en relación con el anexo XI, de la Directiva 2008/50/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de mayo de 2008, relativa a la calidad del aire ambiente y a una atmósfera más limpia en Europa (DO 2008, L 152, p. 1), y que

— teniendo en cuenta que el último informe anual sobre la calidad del aire para 2013, según el cual persiste la superación de los valores límite tanto anuales como diarios de PM_{10} en todas las zonas y aglomeraciones antes mencionadas, la República de Bulgaria ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 23, apartado 1, párrafo segundo, de la citada Directiva y, en particular, la obligación de asegurarse de que dicho período de superación sea lo más breve posible, y que persiste en ese incumplimiento.

Marco jurídico

Directiva 96/62/CE

2 El artículo 7 de la Directiva 96/62/CE del Consejo, de 27 de septiembre de 1996, sobre evaluación y gestión de la calidad del aire ambiente (DO 1996, L 296, p. 55), titulado «Mejora de la calidad del aire ambiente — Requisitos generales», establecía en sus apartados 1 y 3:

«1. Los Estados miembros tomarán las medidas necesarias para garantizar el respeto de los valores límite.

[…]

3. Los Estados miembros elaborarán planes de acción que indiquen las medidas que deban adoptarse a corto plazo en caso de riesgo de rebasamiento de los valores límite o de los umbrales de alerta, a fin de reducir el riesgo de rebasamiento y limitar su duración. Dichos planes podrán prever, según los casos, medidas de control y, cuando sea preciso, de supresión de las actividades, incluido el tráfico automovilístico, que contribuyan al rebasamiento de los valores límite.»

3 El artículo 8 de dicha Directiva, titulado «Medidas aplicables en las zonas en las que los niveles rebasen el valor límite», disponía en sus apartados 1, 3 y 4:

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

[…]

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

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

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

4 Según el artículo 11 de la referida Directiva, titulado «Transmisión de las informaciones e informes», los Estados miembros debían informar a la Comisión mediante informes anuales sobre el cumplimiento de los valores límite aplicables a las concentraciones de PM_{10}.

Directiva 1999/30/CE

5 A tenor del séptimo considerando de la Directiva 1999/30/CE del Consejo, de 22 de abril de 1999, relativa a los valores límite de dióxido de azufre, dióxido de nitrógeno y óxidos de nitrógeno, partículas y plomo en el aire ambiente (DO 1999, L 163, p. 41):

«Considerando que la Directiva 96/62/CE requiere la elaboración de planes de acción para las zonas en las que las concentraciones de uno o más contaminantes superan el valor o valores límite incrementados por el margen de tolerancia temporal en orden a asegurar el cumplimiento del valor o valores límite en la fecha especificada; que esos planes de acción y demás estrategias de reducción, cuando guarden relación con las partículas, deben tener por objeto reducir las concentraciones de partículas finas, como parte de la reducción global de las concentraciones de partículas».

6 El artículo 5 de la Directiva 1999/30, titulado «Partículas», preveía lo siguiente:

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

[…]

3. Los planes de actuación correspondientes a las partículas PM_{10} preparados con arreglo al artículo 8 de la Directiva 96/62/CE y las estrategias generales de reducción de las concentraciones de PM_{10} también tendrán por objetivo reducir las concentraciones de $PM_{2,5}$.

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

7 De conformidad con el artículo 12 de la Directiva 1999/30, los Estados miembros debían adoptar las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas necesarias para cumplir la misma Directiva a más tardar el 19 de julio de 2001.

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

Directiva 2008/50

9 A tenor de los considerandos 2, 16, 18 y 19 de la Directiva 2008/50:

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

[…]

(16) En el caso de las zonas y aglomeraciones que presentan condiciones particularmente difíciles, el plazo necesario para el cumplimiento de los valores límite de calidad del aire podrá prorrogarse cuando, a pesar de la aplicación de las medidas adecuadas de reducción de la contaminación, persistan graves problemas de cumplimiento de las normas en zonas y aglomeraciones específicas. Toda prórroga concedida a una zona o aglomeración determinada debe ir acompañada de un plan detallado, que será evaluado por la Comisión, dirigido a lograr el cumplimiento de los valores establecidos en el nuevo plazo fijado. La disponibilidad de las medidas comunitarias necesarias que reflejen el nivel de ambición elegido en la estrategia temática sobre la contaminación atmosférica de reducción de las emisiones en la fuente será importante para lograr una reducción efectiva de las emisiones en el plazo establecido en la presente Directiva para respetar los valores límite, y debe tenerse presente a la hora de evaluar las solicitudes de prórroga de los plazos de cumplimiento.

[…]

(18) Deben elaborarse planes de calidad del aire para las zonas y aglomeraciones donde las concentraciones de contaminantes en el aire ambiente rebasen los valores objetivo o los valores límite de calidad del aire correspondientes, más los márgenes de tolerancia temporales, cuando sean aplicables. Los contaminantes atmosféricos proceden de múltiples fuentes y actividades. Para asegurar la coherencia entre las distintas políticas, esos planes deben, cuando sean viables, ser coherentes e integrarse en los planes y programas elaborados en virtud de la Directiva 2001/80/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2001, sobre limitación de emisiones a la atmósfera de determinados agentes contaminantes procedentes de grandes instalaciones de combustión [DO 2001, L 309, p. 1], de la Directiva 2001/81/CE [del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2001, sobre techos nacionales de emisión de determinados contaminantes atmosféricos (DO 2001, L 309, p. 22)] y de la Directiva 2002/49/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de junio de 2002, sobre evaluación y gestión del ruido ambiental [DO 2002, L 189, p. 12]. También deben tenerse plenamente en cuenta los objetivos de calidad del aire ambiente contemplados en la presente Directiva cuando se concedan permisos para actividades industriales en virtud de la Directiva 2008/1/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de enero de 2008, relativa a la prevención y al control integrados de la contaminación [DO 2008, L 24, p. 8].

(19) Deben elaborarse planes de acción que indiquen las medidas que han de adoptarse a corto plazo cuando exista el riesgo de superaciones de uno o varios umbrales de alerta, con el fin de reducir ese riesgo y limitar su duración. Cuando el riesgo se refiere a uno o varios valores límites o valores objetivo, los Estados miembros podrán, en su caso, elaborar planes de acción a corto plazo. […]»

10 El artículo 1 de la Directiva 2008/50, cuyo epígrafe es «Objeto», dispone en sus puntos 1 a 3:

«La presente Directiva establece medidas destinadas a:

1) definir y establecer objetivos de calidad del aire ambiente para evitar, prevenir o reducir los efectos nocivos para la salud humana y el medio ambiente en su conjunto;

2) evaluar la calidad del aire ambiente en los Estados miembros basándose en métodos y criterios comunes;

3) obtener información sobre la calidad del aire ambiente con el fin de ayudar a combatir la contaminación atmosférica y otros perjuicios y controlar la evolución a largo plazo y las mejoras resultantes de las medidas nacionales y comunitarias;»

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

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

[…]

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

[…]

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

[…]

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

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

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

[…]»

13 El artículo 22 de la misma Directiva, que lleva como epígrafe «Prórroga de los plazos de cumplimiento y exención de la obligación de aplicar ciertos valores límite», dispone lo siguiente:

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

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

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

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

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

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

14 El artículo 23 de la Directiva 2008/50, titulado «Planes de calidad del aire», establece en su apartado 1:

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

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

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

[…]»

15 El artículo 27 de dicha Directiva, titulado «Transmisión de información y comunicación de datos», prevé lo siguiente:

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

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

a) las modificaciones efectuadas en dicho año en la lista y la delimitación de zonas y aglomeraciones establecidas con arreglo al artículo 4;

b) la lista de zonas y aglomeraciones en las que los niveles de uno o varios contaminantes superan los valores límite más el margen de tolerancia, cuando proceda, o superan los valores objetivo o los niveles críticos; y para estas zonas y aglomeraciones:
   i) los niveles evaluados y, en su caso, las fechas y períodos en que se observaron dichos niveles,
   ii) en su caso, una evaluación de las aportaciones procedentes de fuentes naturales y de la resuspensión de partículas provocada por el uso de sal o arena en las carreteras durante el invierno a los niveles evaluados, según lo declarado a la Comisión con arreglo a los artículos 20 y 21.

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

16 El artículo 31 de la referida Directiva, titulado «Disposiciones derogatorias y transitorias», prevé en su apartado 1:

«Quedan derogadas las Directivas 96/62/CE, 1999/30/CE, 2000/69/CE [del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de noviembre de 2000, sobre los valores límite para el benceno y el monóxido de carbono en el aire ambiente (DO 2000, L 313, p. 12)] y 2002/3/CE [del Parlamento Europeo y del

Consejo, de 12 de febrero de 2002, relativa al ozono en el aire ambiente (DO 2002, L 67, p. 14)] a partir del 11 de junio de 2010, sin perjuicio de las obligaciones de los Estados miembros en cuanto a los plazos de incorporación o aplicación de esas Directivas.

[…]»

17 El artículo 33 de la Directiva 2008/50, titulado «Incorporación al Derecho interno», establece, en su apartado 1:

«Los Estados miembros pondrán en vigor las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas necesarias para dar cumplimiento a lo establecido en la presente Directiva antes del 11 de junio de 2010. Comunicarán inmediatamente a la Comisión el texto de dichas disposiciones.

[…]»

18 Según el artículo 34 de la Directiva 2008/50, que lleva como epígrafe «Entrada en vigor», la referida Directiva entró en vigor el día de su publicación en el *Diario Oficial de la Unión Europea*, es decir, el 11 de junio de 2008.

19 El anexo XI de la Directiva 2008/50 se titula «Valores límite para la protección de la salud humana». Con arreglo a dicho anexo, por lo que respecta a las PM_{10}, el valor límite diario es de 50 $\mu g/m^3$, que no podrá superarse más de 35 veces por año natural, y el valor límite anual es de 40 $\mu g/m^3$ por año natural. El referido anexo precisa que la fecha en la que debían cumplirse dichos valores límite era el 1 de enero de 2005.

Procedimiento administrativo previo

20 El 14 de abril de 2009, la República de Bulgaria, en aplicación del artículo 22, apartado 2, de la Directiva 2008/50, notificó a la Comisión una solicitud a fin de obtener una exención de la obligación de aplicar los valores límite de PM_{10} hasta el 11 de junio de 2011. Mediante decisión de 11 de diciembre de 2009, la Comisión, basándose en el artículo 22, apartado 4, de la citada Directiva, emitió una objeción a dicha solicitud de exención.

21 Tras haber adoptado la mencionada decisión, la Comisión, considerando que la República de Bulgaria había incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 13 de la Directiva 2008/50, dirigió a dicho Estado miembro un escrito de requerimiento con fecha de 1 de octubre de 2010.

22 El 18 de febrero de 2011, la República de Bulgaria, en respuesta a dicho escrito de requerimiento, no negó haber incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 13 de la Directiva 2008/50. Ese Estado miembro indicó que, durante los años 2007 y 2008, se habían registrado rebasamientos de los valores límite aplicables a las concentraciones de PM_{10} en las zonas y las aglomeraciones búlgaras, excepto en determinados municipios, y analizó en su respuesta las causas de tales rebasamientos.

23 Mediante escrito de 9 de junio de 2011, la República de Bulgaria notificó a la Comisión una segunda solicitud dirigida a obtener una exención de la obligación de aplicar los valores límite de PM_{10} en virtud del artículo 22, apartado 2, de la Directiva 2008/50 (en lo sucesivo, «notificación de 9 de junio de 2011»). Mediante carta de 11 de julio de 2011, la Comisión respondió que, dado que dicha solicitud se había registrado el 10 de junio de 2011, el período de nueve meses previsto en el artículo 22, apartado 4, párrafo segundo, de la Directiva 2008/50 para que la Comisión efectúe su evaluación terminaba mucho después de la fecha límite prevista en el artículo 22, apartado 2, de dicha Directiva, a saber, el 11 de junio de 2011. La Comisión añadió que, para efectuar una evaluación completa, necesitaba ese período de nueve meses y que, para mantener el efecto útil de la Directiva

2008/50 y garantizar la seguridad jurídica, era imposible adoptar una decisión después de la fecha del 11 de junio de 2011, pues supondría apreciar la referida solicitud en lo que respecta a un período pasado.

24 El 25 de enero de 2013, la Comisión envió a la República de Bulgaria un escrito de requerimiento complementario, al considerar que dicho Estado miembro había infringido tanto el artículo 13 de la Directiva 2008/50, como el artículo 23, apartado 1, de la misma Directiva. A este respecto, la Comisión invocó el incumplimiento de los valores límite aplicables a las concentraciones de PM_{10} en todas las zonas y las aglomeraciones de dicho Estado miembro entre el año 2007 y el año 2011 incluido, a excepción de la zona BG0003 AG Varna, donde el valor límite anual aplicable a las concentraciones de PM_{10} se había respetado durante el año 2009.

25 Mediante carta de 1 de abril de 2013, completada con una carta de 2 de septiembre de 2013, la República de Bulgaria respondió a la Comisión que los datos comunicados mostraban una tendencia a la baja de las superaciones de los valores límite aplicables a las concentraciones de PM_{10}. Dicho Estado miembro afirmó haber definido y adoptado medidas adecuadas para dar cumplimiento al artículo 13 de la Directiva 2008/50.

26 Mediante escrito de 11 de julio de 2014, recibido el mismo día, la Comisión emitió un dictamen motivado en el que reprochaba a la República de Bulgaria haber incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de lo dispuesto en el artículo 13, apartado 1, en relación con el anexo XI, de la Directiva 2008/50, y en el artículo 23, apartado 1, de dicha Directiva, por no haber respetado, por una parte, los valores límite diarios y anuales aplicables a las concentraciones de PM_{10} en las zonas y las aglomeraciones BG0001 AG Sofía, BG0002 AG Plovdiv, BG0004 Norte, BG0005 Sudoeste y BG0006 Sudeste desde el año 2007 hasta al menos el año 2012 y, por otra parte, los valores límite diarios en la zona BG0003 AG Varna, desde el año 2007 hasta al menos el año 2012, y el valor límite anual durante los años 2007 y 2008, así como desde 2010 hasta al menos 2012 (en lo sucesivo, «dictamen motivado de 11 de julio de 2014»). Asimismo, la Comisión instó a dicho Estado miembro a adoptar las medidas necesarias para dar cumplimiento al dictamen motivado en un plazo de dos meses desde su recepción.

27 Mediante escrito de 8 de septiembre de 2014, enviado en respuesta al dictamen motivado, la República de Bulgaria no negó el hecho de haber superado los valores límite aplicables a las concentraciones de PM_{10} en las zonas y las aglomeraciones indicadas. A este respecto, el referido Estado miembro presentó datos relativos a las concentraciones diarias y anuales de PM_{10} a nivel de los municipios, comparando los datos del año 2013 con los correspondientes a los años 2012 y 2011, lo que mostraría una mejora de los valores medios.

28 El 2 de junio de 2015, la República de Bulgaria envió a la Comisión una respuesta complementaria al dictamen motivado de 11 de julio de 2014, señalando que existía en su territorio una tendencia a la baja, tanto del número de superaciones de los valores límite aplicables a las concentraciones de PM_{10}, como de las concentraciones diarias y anuales de las mismas en gran parte de los puntos de medición de la calidad del aire.

29 Sin embargo, según la Comisión, el informe anual sobre la calidad del aire relativo al año 2013, presentado por la República de Bulgaria conforme al artículo 27 de la Directiva 2008/50, confirmaba que los valores límite aplicables a las concentraciones de PM_{10} tampoco se respetaron aquel año en ninguna de las seis zonas y aglomeraciones indicadas en el dictamen motivado de 11 de julio de 2014.

30 En estas circunstancias, la Comisión interpuso el presente recurso.

Sobre el recurso

Sobre la primera imputación, basada en la infracción del artículo 13, apartado 1, de la Directiva 2008/50, en relación con su anexo XI

Sobre la admisibilidad de la primera imputación

– Alegaciones de las partes

31 La República de Bulgaria sostiene, en su escrito de contestación a la demanda, que la primera imputación es inadmisible debido a que la Comisión amplió el objeto del litigio con respecto a como se había definido en el procedimiento administrativo previo.

32 En efecto, para empezar, por lo que respecta al artículo 13, apartado 1, de la Directiva 2008/50, en relación con su anexo XI, el escrito de requerimiento complementario de 25 de enero de 2013 tenía por objeto los años 2007 a 2011. Posteriormente, el dictamen motivado de 11 de julio de 2014 se refería al período que se extiende desde el año 2007 hasta «al menos el año 2012». Por último, el recurso versaba sobre el año 2007 hasta «al menos el año 2013 incluido».

33 El mismo Estado miembro alega a continuación, en lo relativo al período al que se refiere la primera imputación, que el presente recurso contiene expresiones imprecisas, como la afirmación de que la República de Bulgaria «continúa incumpliendo» las obligaciones que le incumben. En estas circunstancias, la no indicación de un elemento indispensable del contenido del escrito de interposición del recurso, como es el período durante el cual la República de Bulgaria violó, según lo alegado por la Comisión, el Derecho de la Unión, no se ajusta a las exigencias de coherencia, de claridad y de precisión, tal como se recuerdan en la sentencia de 15 de noviembre de 2012, Comisión/Portugal (C-34/11, EU:C:2012:712, apartado 47).

34 La Comisión alega en su réplica que resulta contrario a la finalidad, al espíritu y a la letra de la Directiva 2008/50 ignorar el período posterior al dictamen motivado de 11 de julio de 2014, período durante el cual persistió y se vio confirmada por nuevos datos la infracción del artículo 13, apartado 1, de la Directiva 2008/50, en relación con su anexo XI.

35 En efecto, añade la Comisión, el informe anual sobre la calidad del aire relativo al año 2014, presentado por la República de Bulgaria de conformidad con el artículo 27 de la Directiva 2008/50, demuestra una superación de los valores límite aplicables a las concentraciones de PM_{10} también en relación con aquel año. Por lo tanto, ha de tenerse en cuenta el período que se extiende desde el año 2007 hasta «al menos el año 2014 incluido». A este respecto, concluye la Comisión, el objeto del litigio no ha sido modificado ni ampliado y la República de Bulgaria no puede alegar fundadamente que no podía comprender el objeto del litigio o que no tuvo la posibilidad de defenderse.

36 En su dúplica, la República de Bulgaria invoca los datos provisionales resultantes de las medidas relativas a la calidad del aire adoptadas en lo que respecta al año 2015.

– Apreciación del Tribunal de Justicia

37 Según jurisprudencia reiterada del Tribunal de Justicia, el dictamen motivado de la Comisión delimita el objeto de un recurso por incumplimiento, de conformidad con el artículo 258 TFUE, de manera que el recurso debe basarse en los mismos motivos y alegaciones que el propio dictamen motivado (véanse las sentencias de 8 de julio de 2010, Comisión/Portugal C-171/08, EU:C:2010:412, apartado 25, y de 13 de febrero de 2014, Comisión/Bulgaria, C-152/12, no publicada, EU:C:2014:82, apartado 30).

38 En el presente asunto, tanto en el marco del presente recurso, como en el dictamen motivado de 11 de julio de 2014, la Comisión invoca una superación de los valores límite diarios y anuales aplicables a las concentraciones de PM_{10}, según están previstos en el artículo 13, apartado 1, de la Directiva 2008/50, en relación con su anexo XI.

39 Por consiguiente, procede hacer constar que, en lo que respecta a la primera imputación, el presente recurso se basa en los mismos motivos y alegaciones que el dictamen motivado de 11 de julio de 2014.

40 Además, de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia se desprende que la existencia de un incumplimiento debe apreciarse en función de la situación del Estado miembro tal como ésta se presentaba al final del plazo señalado en el dictamen motivado (sentencias de 10 de abril de 2003, Comisión/Alemania, C-20/01 y C-28/01, EU:C:2003:220, apartado 32; de 6 de octubre de 2009, Comisión/España, C-562/07, EU:C:2009:614, apartado 23, y de 1 de diciembre de 2016, Comisión/Luxemburgo, C-152/16, no publicada, EU:C:2016:919, apartado 20).

41 En el caso de autos, la fecha de expiración del plazo previsto en el dictamen motivado de 11 de julio de 2014, que la República de Bulgaria recibió el mismo día, se fijó en el 11 de septiembre de 2014.

42 Sin embargo, se desprende asimismo de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia que, en la medida en que el presente recurso pretende denunciar un incumplimiento sistemático y continuado del artículo 13, apartado 1, de la Directiva 2008/50, en relación con su anexo XI, no puede excluirse, en principio, la aportación de datos adicionales en la fase del procedimiento ante el Tribunal de Justicia, que acrediten el carácter general y continuado del incumplimiento alegado (véanse, en este sentido, las sentencias de 26 de abril de 2005, Comisión/Irlanda, C-494/01, EU:C:2005:250, apartado 37; de 22 de diciembre de 2008, Comisión/España, C-189/07, no publicada, EU:C:2008:760, apartado 29, y de 11 de julio de 2013, Comisión/Países-Bajos, C-576/10, EU:C:2013:510, apartado 29).

43 En particular, el Tribunal de Justicia ya tuvo ocasión de precisar que el objeto de un recurso por incumplimiento puede ampliarse a hechos posteriores al dictamen motivado, siempre que tengan la misma naturaleza que los mencionados en dicho dictamen y formen parte del mismo comportamiento (véanse, en este sentido, las sentencias de 22 de marzo de 1983, Comisión/Francia, 42/82, EU:C:1983:88, apartado 20; de 22 de diciembre de 2008, Comisión/España, C-189/07, no publicada, EU:C:2008:760, apartado 30, y de 15 de marzo de 2012, Comisión/Chipre, C-340/10, EU:C:2012:143, apartado 37).

44 En el presente asunto, la República de Bulgaria ha presentado a la Comisión el informe anual sobre la calidad del aire relativo al año 2014, de conformidad con el artículo 27 de la Directiva 2008/50, que se refería, en particular, al cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 13, apartado 1, de la Directiva 2008/50, en relación con su anexo XI. Los datos contenidos en el citado informe se reproducen en el anexo al escrito de contestación a la demanda de la República de Bulgaria.

45 En su réplica, la Comisión se basó en esos datos para alegar que la primera imputación se refería al período que se extiende «hasta al menos el año 2014 incluido».

46 Pues bien, aunque los datos relativos a la calidad del aire en lo que se refiere al año 2014 constituyen hechos sobrevenidos con posterioridad al dictamen motivado de 11 de julio de 2014, estos últimos son de la misma naturaleza que los mencionados en el dictamen motivado y forman parte del mismo comportamiento.

47 Por consiguiente, los referidos datos, de los que la Comisión tuvo conocimiento después de haber emitido el dictamen motivado de 11 de julio de 2014, podía mencionarlos válidamente dicha institución para considerar que la República de Bulgaria había incumplido lo dispuesto en el artículo 13, apartado 1, de la Directiva 2008/50, en relación con su anexo XI, también en lo que respecta al año 2014.

48 En estas circunstancias, el mero hecho de que la Comisión no se haya referido a una fecha concreta y determinada para indicar hasta qué momento incumplió la República de Bulgaria las obligaciones que le incumben en virtud de lo dispuesto en el artículo 13, apartado 1, de la Directiva 2008/50, en relación con su anexo XI, no es suficiente para considerar que la primera imputación sea inadmisible en su conjunto.

49 Procede añadir que la República de Bulgaria presentó, en anexo a su dúplica, los datos relativos a las concentraciones diarias y anuales de PM_{10} en lo que respecta a una parte del año 2015. No obstante, los referidos datos, en ese momento, no se referían al año entero y eran aún provisionales. Por lo tanto, no procede tomarlos en consideración en el marco del presente recurso.

50 Además, al poder el Tribunal de Justicia examinar de oficio si concurren los requisitos exigidos por el artículo 258 TFUE para la interposición de un recurso por incumplimiento (véanse las sentencias de 15 de enero de 2002, Comisión/Italia, C-439/99, EU:C:2002:14, apartado 8, y de 22 de septiembre de 2016, Comisión/República Checa, C-525/14, EU:C:2016:714, apartado 14), es preciso verificar si, mediante su primera imputación, la Comisión está legitimada para solicitar que se declare que la República de Bulgaria ha incumplido las obligaciones que le incumben a partir del año 2007.

51 De conformidad con su artículo 34, la Directiva 2008/50, la única invocada por la Comisión en su primera imputación, entró en vigor el 11 de junio de 2008, a saber, después de la fecha a partir de la cual la Comisión solicita al Tribunal de Justicia que declare el incumplimiento. Además, en aplicación de su artículo 33, apartado 1, los Estados miembros debían poner en vigor las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas necesarias para dar cumplimiento a lo establecido en la referida Directiva antes del 11 de junio de 2010.

52 No obstante, según la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, la Comisión está legitimada para instar la declaración de un incumplimiento de las obligaciones cuyo origen se encuentra en la versión inicial de un acto de la Unión europea, posteriormente modificado o derogado, que hayan sido mantenidas por las disposiciones de un nuevo acto de la Unión. En cambio, el objeto del litigio no puede ampliarse a las obligaciones derivadas de las nuevas disposiciones que no tengan su equivalente en la versión inicial del acto de que se trata, so pena de constituir un vicio sustancial de forma en cuanto a la regularidad del procedimiento por el que se declare el incumplimiento (sentencias de 24 de mayo de 2011, Comisión/Portugal, C-52/08, EU:C:2011:337, apartado 42, y de 10 de septiembre de 2015, Comisión/Polonia, C-36/14, no publicada, EU:C:2015:570, apartado 24).

53 En el presente asunto, de lo dispuesto en el artículo 5 de la Directiva 1999/30, en relación con su anexo III, se desprende que, en los períodos de la fase 1, que se extiende desde el 1 de enero de 2005 hasta el 31 de diciembre de 2009, por una parte, el valor diario de 50 $\mu g/m^3$ no debía superarse más de 35 veces por año natural y, por otra, el valor anual que no debía rebasarse era de 40 $\mu g/m^3$ por año natural.

54 Ha quedado acreditado que esas obligaciones se han mantenido por lo dispuesto en el artículo 13, apartado 1, de la Directiva 2008/50, en relación con su anexo XI. En efecto, el referido anexo indica que esos valores límite se exigen desde el 1 de enero de 2005.

55 Habida cuenta de todo lo anterior, procede declarar que la imputación basada en la infracción del artículo 13, apartado 1, de la Directiva 2008/50, en relación con su anexo XI, es admisible en lo que respecta al período comprendido entre el año 2007 y el año 2014 incluido.

Sobre el carácter fundado de la primera imputación

– Alegaciones de las partes

56 La Comisión sostiene, en su recurso, que el hecho de superar los valores límite aplicables a las concentraciones de PM_{10} constituye, por sí mismo, una infracción de lo dispuesto en el artículo 13, apartado 1, de la Directiva 2008/50, en relación con su anexo XI.

57 Pues bien, de los informes anuales sobre la calidad del aire, presentados por la República de Bulgaria a contar desde el año 2008, resulta que los valores límite diarios y anuales aplicables a las concentraciones de PM_{10} se han rebasado de manera sistemática y continuada en todo el territorio de dicho Estado miembro, a saber, en las zonas y aglomeraciones BG0001 AG Sofía, BG0002 AG Plovdiv, BG0003 AG Varna, BG0004 Norte, BG0005 Sudoeste y BG0006 Sudeste, desde el año 2007, salvo en lo que respecta a la zona BG0003 AG Varna, donde, en el año 2009, se respetó el valor límite anual.

58 La Comisión afirma que, en su respuesta al dictamen motivado de 11 de julio de 2014, la República de Bulgaria no negó las mencionadas superaciones de los valores límite. La Comisión añade que, en lo que respecta a numerosos puntos de medición de la calidad del aire, no se desprende de los datos facilitados ninguna tendencia a la baja en lo relativo al número de días de superación del valor límite anual aplicable a las concentraciones de PM_{10}.

59 La República de Bulgaria alega que, el 9 de junio de 2011, notificó a la Comisión, con arreglo al artículo 22 de la Directiva 2008/50, una solicitud dirigida a obtener una exención de la obligación de aplicar los valores límite de PM_{10}, solicitud a la que la Comisión respondió que era imposible adoptar una decisión después de la fecha de 11 de junio de 2011, prevista en el apartado 2 de dicho artículo, pues ello significaría apreciar dicha solicitud para un período pasado.

60 Pues bien, según la República de Bulgaria, no está prevista fecha límite alguna para una notificación de un Estado miembro en virtud del artículo 22 de la Directiva 2008/50. Por lo tanto, considera que la Comisión estaba obligada a examinar la notificación de 9 de junio de 2011 y a adoptar una decisión con carácter retroactivo.

61 La República de Bulgaria sostiene que, al negarse a pronunciarse sobre la notificación de 9 de junio de 2011, la Comisión incumplió su obligación de cooperación leal derivada del artículo 4 TUE, apartado 3, por lo que no pudo haber infracción del artículo 13, apartado 1, de la Directiva 2008/50, en relación con su anexo XI.

62 Por lo que se refiere a las superaciones de los valores límite diarios y anuales aplicables a las concentraciones de PM_{10}, la República de Bulgaria señala que estos últimos años se ha producido en Bulgaria una tendencia a la baja de PM_{10} en el aire ambiente.

63 A este respecto dicho Estado miembro observa, en particular, que 28 de los 37 puntos de medición de la calidad del aire registraron una bajada de la concentración media anual de PM_{10}. Asimismo, 29 de los 37 puntos de medición de la calidad del aire registraron una bajada del número de superaciones de los valores límite diarios entre el año 2011 y el año 2015.

64 La República de Bulgaria alega, además, que sus esfuerzos por reducir los niveles de PM_{10} se ven obstaculizados por su situación socioeconómica. En efecto, las emisiones de PM_{10} son difíciles de reducir debido a las fuentes de contaminación que suponen la calefacción doméstica y el transporte por carretera. Así, la leña y el carbón se emplean masivamente en la calefacción durante el período invernal, debido a las dificultades económicas de una parte importante de la población búlgara. En

particular, el porcentaje de la población que tiene grandes dificultades para cubrir sus gastos básicos mensuales se elevaba en Bulgaria, en lo que respecta al año 2013, al 32,9 %, mientras que era del 12,2 % en el conjunto de los 28 Estados miembros.

65 En su réplica, la Comisión señala que recibió la notificación de 9 de junio de 2011 tan sólo dos días antes de la expiración del plazo previsto en el artículo 22, apartado 2, de la Directiva 2008/50, a saber, el 11 de junio de 2011. Ahora bien, ella no tiene la facultad de prorrogar dicho plazo para que se respeten los valores límite aplicables a las concentraciones de PM_{10}, ni para aprobar con carácter retroactivo una situación que no es conforme con las exigencias de dicha Directiva.

– Apreciación del Tribunal de Justicia

66 En lo que respecta a la apreciación del carácter fundado de la primera imputación, procede recordar que, a tenor del artículo 1, apartado 1, de la Directiva 2008/50, ésta establece medidas destinadas a definir y establecer objetivos de calidad del aire ambiente para evitar, prevenir o reducir los efectos nocivos para la salud humana y el medio ambiente en su conjunto.

67 En ese marco, el artículo 13, apartado 1, párrafo primero, de la misma Directiva dispone que los Estados miembros se asegurarán de que, en todas sus zonas y aglomeraciones, los niveles de PM_{10} en el aire ambiente, en particular, no superen los valores límite establecidos en el anexo XI de la propia Directiva.

68 Pues bien, el procedimiento contemplado en el artículo 258 TFUE se basa en la comprobación objetiva del incumplimiento por parte de un Estado miembro de las obligaciones que le impone el Tratado FUE o un acto de Derecho derivado (véanse las sentencias de 1 de marzo de 1983, Comisión/Bélgica, 301/81, EU:C:1983:51, apartado 8; de 19 de diciembre de 2012, Comisión/Italia, C-68/11, EU:C:2012:815, apartado 62, y de 4 de septiembre de 2014, Comisión/Grecia, C-351/13, no publicada, EU:C:2014:2150, apartado 23).

69 Por lo tanto, la superación de los valores límite basta para declarar un incumplimiento de lo dispuesto en el artículo 13, apartado 1, de la Directiva 2008/50, en relación con su anexo XI (véanse, en este sentido, las sentencias de 10 de mayo de 2011, Comisión/Suecia, C-479/10, no publicada, EU:C:2011:287, apartados 15 y 16, y de 15 de noviembre de 2012, Comisión/Portugal, C-34/11, EU:C:2012:712, apartados 52 y 53).

70 A este respecto, no cabe dar por bueno el análisis según el cual un Estado miembro ha cumplido plenamente las obligaciones que resultan del artículo 13, apartado 1, párrafo segundo, de la Directiva 2008/50 por el mero hecho de haber elaborado un plan relativo a la calidad del aire (véase, en este sentido, la sentencia de 19 de noviembre de 2014, ClientEarth, C-404/13, EU:C:2014:2382, apartado 42).

71 En el presente asunto, los datos resultantes de los informes anuales sobre la calidad del aire presentados por la República de Bulgaria muestran que dicho Estado miembro superó los valores límite diarios y anuales aplicables a las concentraciones de PM_{10} en las zonas y las aglomeraciones BG0001 AG Sofía, BG0002 AG Plovdiv, BG0003 AG Varna, BG0004 Norte, BG0005 Sudoeste y BG0006 Sudeste desde el año 2007 hasta el año 2014 incluido, a excepción del valor límite anual en la zona BG0003 AG Varna durante el año 2009, extremo que, por lo demás, la República de Bulgaria no niega.

72 En lo que respecta a la alegación de la República de Bulgaria de que, tras su notificación de 9 de junio de 2011, debía haberse beneficiado de la aplicación del artículo 22, apartado 2, de la Directiva 2008/50, y de que la Comisión, al negarse a examinar su solicitud, incumplió el deber de cooperación leal que se deriva del artículo 4 TUE, apartado 3, procede observar, como hizo esencialmente la Abogado General

en el punto 59 de sus conclusiones, que la respuesta de la Comisión a la República de Bulgaria en el sentido de que la solicitud de ésta era tardía, habida cuenta de la fecha límite de 11 de junio de 2011, prevista en el artículo 22, apartado 2, de dicha Directiva, contenía una objeción de la Comisión en virtud del artículo 22, apartado 4, de la misma Directiva, a la que la República de Bulgaria no se opuso.

73 Pues bien, tal objeción de la Comisión, planteada fundadamente visto el carácter manifiestamente tardío de la solicitud presentada por la República de Bulgaria, es suficiente para excluir la aplicación de la exención condicional prevista en el artículo 22 de la Directiva 2008/50 y, por consiguiente, el incumplimiento por la Comisión de la obligación de cooperación leal derivada del artículo 4 TUE, apartado 3.

74 En estas circunstancias, procede declarar que la República de Bulgaria no estaba exenta de la obligación de respetar los valores límite hasta el 11 de junio de 2011.

75 Por lo que respecta a la alegación de la República de Bulgaria de que sus esfuerzos por reducir los niveles de PM_{10} se ven obstaculizados por su situación socioeconómica, procede recordar que, a tenor del anexo III de la Directiva 1999/30, la fecha a partir de la cual debían respetarse los valores límite diarios y anuales aplicables a las concentraciones de PM_{10} era el 1 de enero de 2005. Dicha obligación es aplicable a la República de Bulgaria a partir de la fecha de su adhesión a la Unión, a saber, el 1 de enero de 2007.

76 Pues bien, cuando se ha comprobado objetivamente el incumplimiento por parte de un Estado miembro de las obligaciones que le imponen el Tratado FUE o un acto de Derecho derivado, carece de relevancia que tal incumplimiento resulte de la voluntad del Estado miembro, al que le sea imputable, de su negligencia o incluso de dificultades técnicas a las que haya tenido que hacer frente (véanse las sentencias de 1 de octubre de 1998, Comisión/España, C-71/97, EU:C:1998:455, apartado 15, y de 4 de septiembre de 2014, Comisión/Grecia, C-351/13, no publicada, EU:C:2014:2150, apartado 23).

77 Por consiguiente, no cabe estimar la alegación de la República de Bulgaria relativa a su situación socioeconómica.

78 En estas circunstancias, debe acogerse la primera imputación invocada por la Comisión.

Sobre la segunda imputación, basada en la infracción del artículo 23, apartado 1, de la Directiva 2008/50

Sobre la admisibilidad de la segunda imputación

– *Alegaciones de las partes*

79 La República de Bulgaria señala que, por lo que respecta a la imputación basada en la infracción del artículo 23, apartado 1, de la Directiva 2008/50, el *petitum* del escrito de interposición del recurso no indica un período durante el cual se supone que se produjo tal incumplimiento, sino solamente que el incumplimiento tuvo lugar y que dicho Estado miembro «persiste en ese incumplimiento». De este modo, al igual que en lo relativo a la primera imputación, la Comisión no se ajusta a las exigencias de coherencia, de claridad y de precisión formuladas por el Tribunal de Justicia, especialmente en la sentencia de 15 de noviembre de 2012, Comisión/Portugal (C-34/11, EU:C:2012:712, apartados 46 a 48).

80 La Comisión destaca que, en lo que respecta la segunda imputación, la falta de designación de un período de tiempo determinado resulta del hecho de que la obligación de que el Estado miembro de que se trata adopte las medidas adecuadas a fin de que el período de superación de los valores límite sea lo más breve posible, de conformidad con el artículo 23, apartado 1, de la Directiva 2008/50, nace en el momento del primer incumplimiento de las obligaciones derivadas del artículo 13 de dicha Directiva y persiste mientras el referido Estado miembro no ponga fin a las superaciones de los valores límite aplicables a las concentraciones de PM_{10}.

– Apreciación del Tribunal de Justicia

81 Con arreglo al artículo 120, letra c), del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia y de la jurisprudencia relativa a esta disposición, el escrito de interposición del recurso debe contener la cuestión objeto del litigio, los motivos y las alegaciones invocados y una exposición sumaria de dichos motivos. Esta indicación debe ser suficientemente clara y precisa para permitir a la parte demandada preparar su defensa y al Tribunal de Justicia ejercer su control. De ello se desprende que los elementos esenciales de hecho y de Derecho en los que se basa un recurso deben deducirse de modo coherente y comprensible del propio texto del escrito de interposición del recurso y que las pretensiones de éste deben ser formuladas de manera inequívoca para que el Tribunal de Justicia no resuelva *ultra petita* o no omita pronunciarse sobre una imputación (véanse, en particular, las sentencias de 15 de junio de 2010, Comisión/España, C-211/08, EU:C:2010:340, apartado 32, y de 22 de septiembre de 2016, Comisión/República Checa, C-525/14, EU:C:2016:714, apartado 16).

82 A este respecto, procede señalar que, a tenor del artículo 23, apartado 1, párrafo segundo, de la Directiva 2008/50, en caso de superarse los valores límite aplicables a las concentraciones de PM_{10} para los que ya ha vencido el plazo de cumplimiento, los planes de calidad del aire establecerán medidas adecuadas, de modo que el período de superación sea «lo más breve posible».

83 Por consiguiente, la referida disposición establece una relación directa entre, por una parte, la superación de los valores límite aplicables a las concentraciones de PM_{10} tal como están previstos en el artículo 13, apartado 1, de la Directiva 2008/50, en relación con su anexo XI, y, por otra parte, la elaboración de tales planes.

84 Del apartado 55 de la presente sentencia se desprende que, en el caso de autos, la imputación basada en la infracción del artículo 13, apartado 1, de la Directiva 2008/50, en relación con su anexo XI, es admisible en lo que respecta al período que se extiende hasta el año 2014 incluido.

85 Es cierto que, en lo que respecta a la segunda imputación, la Comisión no se ha referido a fechas determinadas relativas al período durante el cual la República de Bulgaria incumplió supuestamente las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 23, apartado 1, de la Directiva 2008/50.

86 Sin embargo, debido a la relación directa existente con la infracción alegada del artículo 13, apartado 1, de la Directiva 2008/50 y de su anexo XI, ha de considerarse que la imputación basada en la infracción del artículo 23, apartado 1, de dicha Directiva también se refiere al período que se extiende hasta el año 2014 incluido.

87 Además, en lo que respecta a la fecha a partir de la cual se produjo la segunda imputación, de la jurisprudencia citada en el apartado 52 de esta sentencia se desprende que el objeto del litigio no puede ampliarse a las obligaciones derivadas de nuevas disposiciones que no tengan su equivalente en la versión inicial del acto de que se trata.

88 En el presente asunto, el artículo 5 de la Directiva 1999/30, en relación con el artículo 8 de la Directiva 96/62, no fijaba expresamente un plazo para la elaboración de planes de acción. A este respecto, como sostiene la Comisión, la Directiva 96/62 se limitaba a exigir a los Estados miembros que adoptasen, en un plazo razonable, medidas destinadas a conformar la calidad del aire a los valores límite aplicables a las concentraciones de PM_{10}.

89 En cambio, el artículo 23, apartado 1, párrafo segundo, de la Directiva 2008/50 dispone que, en caso de superarse los valores límite aplicables a las concentraciones de PM_{10} para los que ya ha vencido el plazo de cumplimiento, los planes de calidad del aire establecerán medidas adecuadas, de modo que el período de superación sea «lo más breve posible».

90 En estas circunstancias, mediante la referida exigencia de observar un período de superación lo más breve posible, dicha disposición establece una obligación que no tiene equivalente en la normativa anterior de la Unión, como indica la propia Comisión en su escrito de interposición del recurso.

91 Además, la fecha a partir de la cual los Estados miembros debían cumplir lo dispuesto en el artículo 23, apartado 1, de la Directiva 2008/50 se deduce del propio texto de dicha Directiva. En efecto, a tenor de su artículo 33, los Estados miembros debían poner en vigor las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas necesarias para dar cumplimiento a lo establecido en la Directiva antes del 11 de junio de 2010.

92 Por consiguiente, como señaló la Abogado General en el punto 91 de sus conclusiones, la infracción del artículo 23, apartado 1, de la Directiva 2008/50 tan sólo puede apreciarse a partir del 11 de junio de 2010.

93 En consecuencia, la imputación basada en la infracción del artículo 23, apartado 1, de la Directiva 2008/50 es admisible en lo que respecta al período que se extiende del 11 de junio de 2010 al año 2014 incluido.

Sobre el carácter fundado de la segunda imputación

– Alegaciones de las partes

94 Según la Comisión, cuando un Estado miembro infringe el artículo 13, apartado 1, de la Directiva 2008/50 y, tras dicha infracción, el Estado miembro, como ocurre en el presente asunto con la República de Bulgaria, no prevé durante siete años consecutivos en sus planes relativos a la calidad del aire todas las medidas para adaptarse a lo exigido, el referido Estado miembro también incumple las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 23, apartado 1, de dicha Directiva, a saber, en particular, asegurarse de que el período de superación sea lo más breve posible.

95 La Comisión sostiene que las medidas de ámbito nacional descritas por la República de Bulgaria en sus respuestas al dictamen motivado de 11 de julio de 2014 siguen sin aplicarse o han comenzado recientemente a aplicarse sin que se hayan demostrado resultados, lo que prueba el carácter insuficiente de esas medidas. Por lo que respecta a las medidas de ámbito local, si bien se ha podido constatar una mejora del número de superaciones de los valores límite diarios y anuales aplicables a las concentraciones de PM_{10} en la mayoría de los municipios, la situación seguía siendo, en la fecha de interposición del presente recurso, la de una superación continuada en cada una de las seis zonas y aglomeraciones búlgaras.

96 Por consiguiente, según la Comisión, esas medidas son insuficientes o inadecuadas para que el período de superación sea «lo más breve posible», con arreglo al artículo 23, apartado 1, de la Directiva 2008/50.

97 La República de Bulgaria alega que estaba obligada a adoptar, en el marco de un plan de acción y a corto plazo, medidas adecuadas para reducir a un mínimo el riesgo de superación de los valores límite aplicables a las concentraciones de PM_{10}, pero que el plazo en el que debía asegurarse de que el período de superación de esos valores límite fuese «lo más breve posible» varía en función de las circunstancias concretas y que la Comisión no le había indicado dicho plazo.

98 La República de Bulgaria añade que, habida cuenta de que el artículo 23, apartado 1, párrafo tercero, de la Directiva 2008/50 prevé que los planes se transmitan a la Comisión antes de que transcurran dos años desde el final del año en que se observó la primera superación, dicho plazo de dos años debe tenerse en cuenta para calcular lo que constituye el período de superación «lo más breve posible».

99 Además, si bien la obligación de respetar los valores límite aplicables a las concentraciones de PM_{10} se rige por el artículo 13, apartado 1, de la Directiva 2008/50, la superación de dichos valores es la condición para que nazca la obligación prevista en el artículo 23, apartado 1, de la misma Directiva. Por consiguiente, los requisitos para declarar un incumplimiento de esta última disposición son distintos de los relativos a la infracción del artículo 13 de la Directiva 2008/50. Ahora bien, concluye la República de Bulgaria, la Comisión no presenta alegaciones específicas para demostrar la existencia de una infracción del artículo 23, apartado 1, párrafo segundo, de la Directiva 2008/50.

100 Por lo que respecta a las medidas adoptadas, el mismo Estado miembro alega que todos los municipios búlgaros infractores han elaborado y aplicado planes cuyo objetivo final es cumplir las disposiciones de la Directiva 2008/50, planes que se han traducido en una mejora de los datos relativos a la calidad del aire. A escala nacional, la normativa fue modificada en diciembre de 2015 a fin de acelerar el proceso de mejora de la calidad del aire ambiente. Varios programas relativos, en particular, a los sistemas de transporte público de las ciudades, a la eficiencia energética de los edificios, a la mejora del medio ambiente urbano y al desarrollo rural se adoptaron a fin de mejorar la calidad del aire. Asimismo, se adoptaron medidas a fin de mejorar la conexión de las viviendas a la red de distribución de gas.

101 Por último, la República de Bulgaria alega que la ejecución de esas medidas continúa produciéndose y que los nuevos programas contienen calendarios de aplicación a corto, medio o largo plazo, en función del tipo de medidas. Por lo que respecta al número de superaciones de los valores límite aplicables a las concentraciones de PM_{10} y de los niveles medios de esas superaciones, la mejora de los resultados es manifiesta.

– Apreciación del Tribunal de Justicia

102 Del artículo 23, apartado 1, párrafo segundo, de la Directiva 2008/50 resulta que, cuando los valores límite aplicables a las concentraciones de PM_{10} se superan después del plazo previsto para su aplicación, el Estado miembro de que se trate está obligado a elaborar un plan de calidad del aire que cumpla determinadas exigencias.

103 Así, dicho plan deberá establecer medidas adecuadas de modo que el período en que se superen los valores límite sea lo más breve posible, y podrá incluir además medidas específicas destinadas a proteger a los sectores vulnerables de la población, incluidos los niños. Además, según el artículo 23, apartado 1, párrafo tercero, de la Directiva 2008/50, ese plan de calidad del aire contendrá al menos la información indicada en la sección A del anexo XV y podrá incluir medidas adoptadas de conformidad con su artículo 24. Ese plan será transmitido a la Comisión sin demora y, en cualquier caso, antes de que transcurran dos años desde el final del año en que se observó la primera superación.

104 De conformidad con la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, el artículo 23, apartado 1, de la Directiva 2008/50 tiene un alcance general, dado que se aplica, sin limitación en el tiempo, siempre que se supere cualquier valor límite de contaminante fijado por la citada Directiva, tras el plazo

previsto para su aplicación, tanto si lo establece la Directiva como la Comisión en virtud del artículo 22 de ésta (véase la sentencia de 19 de noviembre de 2014, ClientEarth, C-404/13, EU:C:2014:2382, apartado 48).

105 En el marco de la interpretación de la Directiva 96/62, el Tribunal de Justicia ha declarado que, si bien los Estados miembros disponen de una facultad de apreciación, el artículo 7, apartado 3, de dicha Directiva implica unos límites a su ejercicio, que pueden invocarse ante los tribunales nacionales por lo que respecta a la adecuación de las medidas que debe incluir el plan de acción al objetivo de reducción del riesgo de excesos y de limitación de su duración, habida cuenta del equilibrio que es preciso garantizar entre dicho objetivo y los distintos intereses públicos y privados en juego (véase la sentencia de 25 de julio de 2008, Janecek, C-237/07, EU:C:2008:447, apartados 45 y 46).

106 Como subrayó la Abogado General en el punto 96 de sus conclusiones, en la interpretación del artículo 23, apartado 1, de la Directiva 2008/50, debe adoptarse el mismo enfoque. Por consiguiente, los planes relativos a la calidad del aire tan sólo pueden ser adoptados sobre la base del equilibrio entre el objetivo de reducir el riesgo de contaminación y los diferentes intereses públicos y privados en juego.

107 Por lo tanto, el hecho de que un Estado miembro supere los valores límite aplicables a las concentraciones de PM_{10} no basta, por sí solo, para considerar que dicho Estado miembro ha incumplido las obligaciones previstas en el artículo 23, apartado 1, de la Directiva 2008/50.

108 En estas circunstancias, ha de comprobarse, mediante un análisis caso por caso, si los planes elaborados por el Estado miembro de que se trata son conformes con la referida disposición.

109 A este respecto, del artículo 23, apartado 1, de la Directiva 2008/50 se desprende que, si bien los Estados miembros disponen de cierto margen de apreciación para determinar las medidas que han de adoptarse, éstas deben, en cualquier caso, permitir que el período en que se superen los valores límite sea lo más breve posible (sentencia de 19 de noviembre de 2014, ClientEarth, C-404/13, EU:C:2014:2382, apartado 57).

110 Según la República de Bulgaria, a fin de determinar si se cumple el requisito de que el período de superación sea lo más breve posible ha de tenerse en cuenta el plazo de dos años previsto en el artículo 23, apartado 1, párrafo tercero, de la Directiva 2008/50 para la transmisión de los planes a la Comisión una vez finalizado el año en el que se observó la primera superación.

111 Esta alegación no puede prosperar.

112 En efecto, del tenor del artículo 23, apartado 1, de la Directiva 2008/50, así como de la configuración de dicha disposición, se desprende que la obligación de que el período de superación de los valores límite sea lo más breve posible es independiente de la obligación de transmitir los planes a la Comisión. Por consiguiente, el artículo 23, apartado 1, párrafo tercero, de dicha Directiva no concede al Estado miembro de que se trata ningún plazo adicional para adoptar medidas adecuadas y para que éstas surtan efecto.

113 En el presente asunto, tal como se desprende del apartado 78 de esta sentencia, la República de Bulgaria ha incumplido durante ocho años consecutivos las obligaciones que le incumben en virtud de lo dispuesto en el artículo 13, apartado 1, de la Directiva 2008/50, en relación con su anexo XI, en todas las zonas y aglomeraciones.

114 Por lo tanto, la República de Bulgaria estaba obligada a adoptar y ejecutar, lo más rápidamente posible, las medidas adecuadas en aplicación del artículo 23, apartado 1, de la Directiva 2008/50 a partir del 11 de junio de 2010, fecha en la que dicho Estado miembro debía haber puesto en vigor las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas necesarias para dar cumplimiento a lo establecido en la citada Directiva, de conformidad con su artículo 33, apartado 1.

115 Pues bien, todavía en el año 2014, los valores límite diarios y anuales aplicables a las concentraciones de PM_{10} se superaron en la totalidad de las seis zonas y aglomeraciones búlgaras, es decir, tres años después de la expiración del plazo de transposición de la Directiva 2008/50. De este modo, la superación de dichos valores límite sigue siendo sistemática y continuada en ese Estado miembro, pese a las obligaciones que le incumben en virtud de la Directiva 2008/50.

116 Además, como ha señalado la República de Bulgaria y tal como se desprende del apartado 100 de esta sentencia, la normativa nacional tan sólo se modificó en el mes de diciembre de 2015 a fin de acelerar el proceso de mejora de la calidad del aire ambiente.

117 Una situación como ésta demuestra por sí misma, sin que sea necesario examinar de manera detallada el contenido de los planes elaborados por la República de Bulgaria, que, en el presente asunto, dicho Estado miembro no ha llevado a ejecución medidas adecuadas y eficaces para que el período en que se superan los valores límite aplicables a las concentraciones de PM_{10} sea «lo más breve posible», con arreglo al artículo 23, apartado 1, párrafo segundo, de la Directiva 2008/50.

118 En estas circunstancias, debe acogerse la segunda imputación invocada por la Comisión.

119 A la luz de las consideraciones anteriores, procede declarar que la República de Bulgaria:

— al no haber respetado de manera sistemática y continuada, desde el año 2007 hasta el año 2014 incluido, los valores límite diarios y anuales aplicables a las concentraciones de PM_{10} en las zonas y las aglomeraciones BG0001 AG Sofía, BG0002 AG Plovdiv, BG0004 Norte, BG0005 Sudoeste y BG0006 Sudeste,

— al no haber respetado de manera sistemática y continuada, desde el año 2007 hasta el año 2014 incluido, el valor límite diario aplicable a las concentraciones de PM_{10} en la zona BG0003 AG Varna y el valor límite anual durante los años 2007, 2008 y 2010 a 2014 incluido, en la misma zona BG0003 AG Varna,

ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de lo dispuesto en el artículo 13, apartado 1, en relación con el anexo XI, de la Directiva 2008/50, y

— al persistir en la superación de los valores límite diarios y anuales aplicables a las concentraciones de PM_{10} en todas las zonas y aglomeraciones antes indicadas, ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 23, apartado 1, párrafo segundo, de dicha Directiva y, en particular, la obligación de asegurarse de que el período de superación sea lo más breve posible en lo que respecta al período que se extiende desde el 11 de junio de 2010 hasta el año 2014 incluido.

Costas

120 En virtud del artículo 138, apartado 1, del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia, la parte que haya visto desestimadas sus pretensiones será condenada en costas, si así lo hubiera solicitado la otra parte. Por haber solicitado la Comisión que se condene en costas a la República de Bulgaria y al haber sido desestimados en lo sustancial los motivos formulados por ésta, procede condenarla en costas.

121 Conforme a lo dispuesto en el artículo 140, apartado 1, del mismo Reglamento, según el cual los Estados miembros que intervengan en el litigio cargarán con sus propias costas, la República de Polonia cargará con sus propias costas.

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

1) **Declarar que la República de Bulgaria:**

— **al no haber respetado de manera sistemática y continuada, desde el año 2007 hasta el año 2014 incluido, los valores límite diarios y anuales aplicables a las concentraciones de PM_{10} en las zonas y las aglomeraciones BG0001 AG Sofía, BG0002 AG Plovdiv, BG0004 Norte, BG0005 Sudoeste y BG0006 Sudeste,**

— **al no haber respetado de manera sistemática y continuada, desde el año 2007 hasta el año 2014 incluido, el valor límite diario aplicable a las concentraciones de PM_{10} en la zona BG0003 AG Varna y el valor límite anual durante los años 2007, 2008 y 2010 a 2014 incluido, en la misma zona BG0003 AG Varna,**

ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de lo dispuesto en el artículo 13, apartado 1, en relación con el anexo XI, de la Directiva 2008/50 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de mayo de 2008, relativa a la calidad del aire ambiente y a una atmósfera más limpia en Europa, y

— **al persistir en la superación de los valores límite diarios y anuales aplicables a las concentraciones de PM_{10} en todas las zonas y aglomeraciones antes indicadas, ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 23, apartado 1, párrafo segundo, de dicha Directiva y, en particular, la obligación de asegurarse de que el período de superación sea lo más breve posible en lo que respecta al período que se extiende desde el 11 de junio de 2010 hasta el año 2014 incluido.**

2) **La República de Bulgaria cargará, además de con sus propias costas, con las de la Comisión Europea.**

3) **La República de Polonia cargará con sus propias costas.**

Firmas