



Recopilación de la Jurisprudencia

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Tercera)

de 22 de febrero de 2018*

«Incumplimiento de Estado — Directiva 2008/50/CE — Calidad del aire ambiente — Artículo 13, apartado 1 — Artículo 22, apartado 3 — Anexo XI — Concentraciones de partículas PM₁₀ en el aire ambiente — Superación de los valores límite en determinadas zonas y aglomeraciones — Artículo 23, apartado 1 — Planes de calidad del aire — Período de superación “lo más breve posible” — Falta de acciones adecuadas en los programas de protección de la calidad del aire ambiente — Transposición incorrecta»

En el asunto C-336/16,

que tiene por objeto un recurso por incumplimiento interpuesto el 15 de junio de 2016 con arreglo al artículo 258 TFUE,

Comisión Europea, representada por las Sras. K. Herrmann y K. Petersen y por el Sr. E. Manhaeve, en calidad de agentes,

parte demandante,

contra

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

parte demandada,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Tercera),

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

Abogado General: Sra. E. Sharpston;

Secretario: Sra. R. Şereş, administradora;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 7 de septiembre de 2017;

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

dicta la siguiente

* Lengua de procedimiento: polaco.

Sentencia

- 1 Mediante su recurso, la Comisión Europea solicita al Tribunal de Justicia que declare que la República de Polonia ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de los artículos 13, apartado 1, en relación con el anexo XI, 23, apartado 1, párrafo segundo, y 22, apartado 3, 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):
 - al haber superado, desde 2007 hasta al menos 2013, los valores límite diarios de partículas PM_{10} (en lo sucesivo, « PM_{10} ») en 35 zonas de evaluación y gestión de la calidad del aire y los valores límite anuales de PM_{10} en 9 zonas de evaluación y gestión de la calidad del aire, sin haber proporcionado información sobre una eventual mejora de esta situación;
 - al no haber adoptado medidas adecuadas en los planes de calidad del aire para que el período de superación de los valores límite de PM_{10} en el aire ambiente sea lo más breve posible;
 - al haber superado los valores límite diarios, incrementados con el margen de tolerancia, desde el 1 de enero de 2010 hasta el 10 de junio de 2011, en las zonas 14.17 —Radom—, 14.18 —Pruszków-Żyrardów— y 16.5 —Kędzierzyn-Koźle— y, desde el 1 de enero de 2011 hasta el 10 de junio de 2011, en la zona 30.3 —Ostrów-Kępnó—, y
 - al no haber transpuesto correctamente el artículo 23, apartado 1, párrafo segundo, de la Directiva 2008/50.

Marco jurídico

Derecho de la Unión

Directiva 96/62/CE

- 2 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), establecía en su artículo 7, titulado «Mejora de la calidad del aire ambiente — Requisitos generales», lo siguiente:

«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 11 de dicha Directiva establecía que los Estados miembros informarían anualmente a la Comisión sobre el cumplimiento de los valores diarios y anuales que deben respetarse en relación con los contaminantes atmosféricos, en particular las PM_{10} .

Directiva 1999/30/CE

- 4 A tenor del artículo 5, apartado 1, 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):

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

[...]»

- 5 Por lo que respecta a las PM₁₀, la fecha a partir de la cual debían respetarse los valores límite era el 1 de enero de 2005.
- 6 El artículo 5, apartado 4, de dicha Directiva disponía lo siguiente:

«Cuando se superen los valores límite de PM₁₀ a que se refiere la sección I del anexo III debido a concentraciones de PM₁₀ 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] 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] 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 dicha Directiva a más tardar el 19 de julio de 2001.

Directiva 2008/50

- 8 La Directiva 2008/50, que entró en vigor el 11 de junio de 2008, es una codificación de cinco actos legislativos preexistentes en materia de evaluación y de control de la calidad del aire ambiente, en particular de las Directivas 96/62 y 1999/30.
- 9 El artículo 31 de la Directiva 2008/50 derogó las referidas Directivas con efecto al 11 de junio de 2010, sin perjuicio de las obligaciones que incumben a los Estados miembros en lo que atañe a los plazos de transposición y a la aplicación de esas mismas Directivas.
- 10 A tenor del artículo 2, puntos 5, 8 y 16 a 18, de la Directiva 2008/50:

«A efectos de la presente Directiva se entenderá por:

[...]

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

[...]

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

[...]

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

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

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

11 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, PM₁₀, plomo y monóxido de carbono en el aire ambiente no superen los valores límite establecidos en el anexo XI.

[...]

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

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

12 El artículo 22 de la citada Directiva, que lleva por título «Prórroga de los plazos de cumplimiento y exención de la obligación de aplicar ciertos valores límite», establece:

«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 PM₁₀ 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.

[...]»

- 13 El artículo 23 de la misma Directiva, 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.

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

- 14 A tenor del anexo XI de la Directiva 2008/50, con el título «Valores límite para la protección de la salud humana», en lo que respecta a las PM_{10} , el valor límite diario es de $50 \mu\text{g}/\text{m}^3$, que no podrá superarse más de 35 veces por año civil, y el valor límite anual es de $40 \mu\text{g}/\text{m}^3$, que no podrá superarse.

Normativa polaca

- 15 La Directiva 2008/50 fue transpuesta al Derecho polaco mediante la Prawo Ochrony Środowiska (Ley de Protección del Medio Ambiente), de 27 de abril de 2001 (Dz. U. de 2001, n.º 62, posición 627), en su versión aplicable al litigio (en lo sucesivo, «Ley POŚ»). Según el artículo 91, apartado 1, de dicha Ley:

«Para las zonas mencionadas en el artículo 89, apartado 1, punto 1 [en las que el nivel de sustancias en el aire supere el valor límite], la administración del voivodato, en un plazo de 15 meses a contar desde el día de obtención de los resultados de la evaluación de los niveles de sustancias en el aire y de la clasificación de las zonas indicadas en el artículo 89, apartado 1, elaborará y presentará a dictamen a los alcaldes de ciudades y pueblos, a los presidentes de las administraciones urbanas y a los presidentes de distrito competentes, un proyecto de resolución dirigido a establecer un plan de calidad del aire con el fin de alcanzar los valores límite de sustancias en el aire y de determinar la obligación en materia de concentración relativa a la exposición.»

- 16 El artículo 91, apartado 3a, de la citada Ley establece:

«Para las zonas en las que se superen los valores límite de sustancias, la administración del voivodato elaborará un proyecto de resolución dirigido a establecer o actualizar el plan de calidad del aire que constituye en su conjunto el plan de acción a corto plazo previsto en el artículo 92.»

17 El artículo 92, apartado 1, de la Ley POŚ establece lo siguiente:

«En caso de riesgo de superación, en una zona determinada, del nivel de alerta relativo a un valor límite o un valor objetivo de una sustancia en el aire, la administración del voivodato, en un plazo de 15 meses a contar desde el día en que haya obtenido la información relativa a dicho riesgo de la inspección de la protección del medio ambiente del voivodato, elaborará y presentará para dictamen a los alcaldes de ciudades y pueblos, a los presidentes de las administraciones urbanas y a los presidentes de distrito competentes un proyecto de resolución dirigido a establecer un plan de acción a corto plazo a fin de:

- 1) reducir el riesgo de sufrir tales superaciones;
- 2) limitar los efectos y la duración de las superaciones existentes.»

18 El 11 de septiembre de 2012, el Ministro de Medio Ambiente polaco adoptó el Reglamento relativo a los planes de calidad del aire y a los planes de acción a corto plazo. Dicho Reglamento fija en detalle los requisitos que deben reunir los planes de calidad del aire y los planes de acción a corto plazo, su forma y los datos que deben figurar en ellos.

Procedimiento administrativo previo

19 La partícula PM_{10} está compuesta por una mezcla de sustancias orgánicas e inorgánicas que se encuentran en el aire. Puede contener sustancias tóxicas, tales como hidrocarburos aromáticos policíclicos, metales pesados, dioxina y furano. Contiene elementos de un diámetro inferior a 10 micrómetros que pueden penetrar en las vías respiratorias superiores y en los pulmones.

20 El 12 de noviembre de 2008, la República de Polonia transmitió a la Comisión, en aplicación del artículo 22, apartado 2, de la Directiva 2008/50, una notificación a fin de obtener una prórroga del plazo fijado para cumplir los valores límite aplicables a las concentraciones de PM_{10} en el aire ambiente.

21 El 2 de febrero de 2009, la Comisión remitió a la República de Polonia un escrito de requerimiento en el que instaba a dicho Estado a poner fin al incumplimiento de la obligación de no superar los valores límite aplicables a las concentraciones de PM_{10} en el aire ambiente resultante del artículo 5, apartado 1, de la Directiva 1999/30. Además, la Comisión identificaba en dicho escrito nueve zonas en las que se habían observado, en los años 2006 y 2007, superaciones de los valores límite establecidos para dichas partículas y para los que la República de Polonia no había solicitado la prórroga del plazo de aplicación de dichos valores.

22 Mediante escrito de 31 de marzo de 2009, las autoridades polacas, en respuesta a dicho escrito de requerimiento, informaron a la Comisión de su intención de enviar una notificación complementaria relativa a la aplicación de la prórroga y de una serie de acciones dirigidas a aportar una solución global al problema de la calidad del aire.

23 De este modo, la República de Polonia transmitió posteriormente una notificación, al considerar que podía beneficiarse de una exención de la obligación de aplicar los valores límite aplicables a las concentraciones de PM_{10} en 83 zonas. El 11 de diciembre de 2009, la Comisión adoptó la decisión de no formular objeciones a la aplicación de tal exención a tres zonas, a saber, Radom, Pruszków-Żyrardów y Ostrów-Kępnó, y consideró que la exención podía aplicarse también, siempre que se cumpliesen determinadas condiciones, a otras dos zonas, a saber, Oleski y Kędzierzyn-Koźle.

- 24 El 4 y el 12 de enero de 2010, la República de Polonia transmitió una segunda notificación a la Comisión a fin de obtener una exención conforme al artículo 22, apartado 2, de la Directiva 2008/50. Mediante decisión de 22 de octubre de 2010, la Comisión formuló objeciones a dicha exención.
- 25 El 15 de junio de 2010, la República de Polonia transmitió una tercera notificación a la Comisión a fin de obtener una exención de conformidad con la referida disposición. Mediante decisión de 22 de marzo de 2011, la Comisión también formuló objeciones a dicha exención.
- 26 El 1 de octubre de 2010, la Comisión emitió un dictamen motivado en el que concluía que la República de Polonia había incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 13, apartado 1, de la Directiva 2008/50, al no haber observado los valores límite diarios aplicables a las concentraciones de PM_{10} en varias zonas y aglomeraciones.
- 27 El 30 de noviembre de 2010, las autoridades polacas respondieron a dicho dictamen motivado que era difícil no superar los referidos valores límite debido a condiciones climáticas particulares, a fuentes importantes de contaminación del aire, a la situación socioeconómica del país y a su contexto histórico y cultural.
- 28 Mediante escrito de 26 de abril de 2013, la Comisión remitió a la República de Polonia un escrito de requerimiento complementario, considerando que dicho Estado miembro había infringido el artículo 13, apartado 1, y el anexo XI de la Directiva 2008/50, así como el artículo 22, apartado 3, y el artículo 23, apartado 1, de dicha Directiva.
- 29 Asimismo, la Comisión decidió reiniciar el procedimiento por incumplimiento, puesto que la división del territorio polaco en zonas en el sentido del artículo 2, punto 16, de la Directiva 2008/50 había sido modificada durante el año 2010.
- 30 El 26 de junio de 2013, las autoridades polacas respondieron al escrito de requerimiento complementario de la Comisión.
- 31 Mediante escrito de 31 de marzo de 2014, la Comisión remitió a la República de Polonia un segundo escrito de requerimiento complementario, al considerar que dicho Estado miembro había incumplido el artículo 23, apartado 1, párrafo segundo, de la Directiva 2008/50. A este respecto, la Comisión formuló una nueva imputación, basada en la transposición incorrecta al Derecho polaco de las obligaciones que figuran en la referida disposición.
- 32 El 5 de mayo de 2014, las autoridades polacas respondieron a ese segundo escrito de requerimiento complementario de la Comisión.
- 33 El 27 de febrero de 2015, la Comisión emitió un dictamen motivado complementario en el que concluía que la República de Polonia había incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 13, apartado 1, del anexo XI y del artículo 22, apartado 3, de la Directiva 2008/50 por no haber observado, por una parte, entre 2007 y 2013, y posteriormente, los valores límite diarios aplicables a las concentraciones de PM_{10} en 35 zonas y los valores límite anuales aplicables a las concentraciones de PM_{10} en 9 zonas y, por otra parte, los referidos valores límite diarios incrementados con el margen de tolerancia en 3 zonas, entre el 1 de enero de 2010 y el 10 de junio de 2011, y en una zona, entre el 1 de enero de 2011 y el 10 de junio de 2011. Además, la Comisión consideró que la República de Polonia había incumplido el artículo 23, apartado 1, párrafo segundo, y el anexo XV, parte A, de dicha Directiva, al no haber adoptado las medidas necesarias para que el período de superación de los valores límite aplicables a las concentraciones de PM_{10} en el aire ambiente fuera lo más breve posible y debido a la transposición incorrecta al Derecho polaco de las obligaciones que en ella figuran.

- 34 El 27 de abril de 2015, en respuesta al referido dictamen motivado complementario, la República de Polonia informó de la mejora sistemática de la calidad del aire en Polonia, con una tendencia a la baja de las superaciones de los valores límite aplicables a las concentraciones de PM₁₀ en el aire ambiente. Aun reconociendo que los criterios de calidad del aire seguían sin respetarse, las autoridades polacas declararon que pretendían mejorar dicha situación y que se estaban tramitando una serie de proyectos de ley con esta finalidad.
- 35 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

– Alegaciones de las partes

- 36 La República de Polonia se opone a la admisibilidad de la primera imputación alegando que no reúne los requisitos de claridad y precisión establecidos en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia.
- 37 Según la República de Polonia, la primera imputación denuncia la superación de los valores límite diarios y anuales aplicables a las concentraciones de PM₁₀ en las zonas indicadas, no solamente para los años 2007 a 2013, sino también para el período posterior al año 2013, tal como demuestra la formulación «hasta al menos 2013» adoptada por la Comisión. Además, puesto que la alegación que sirve de fundamentación a la primera imputación usa la expresión «al haber persistido en una superación», la República de Polonia considera que existe incertidumbre sobre si el supuesto incumplimiento se refiere también a posibles rebasamientos producidos durante los años 2014, 2015 o 2016.
- 38 Por su parte, la Comisión considera que el marco temporal fijado en el escrito de recurso está suficientemente claro, puesto que pone de relieve un incumplimiento general y sistemático. Según la Comisión, tal incumplimiento de las obligaciones derivadas de las Directivas de la Unión Europea en el ámbito de la protección del medio ambiente ha sido reconocido en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia.
- 39 Por otro lado, la Comisión señala que debe entenderse la expresión «hasta al menos 2013» en el sentido de que engloba las superaciones generales y continuadas de los valores diarios y anuales de las concentraciones de PM₁₀ documentadas sobre la base tanto de los datos del año 2014, indicados en la motivación de la primera imputación en los apartados 50 a 53 del escrito de recurso, como de los datos correspondientes al año 2015 visto en su conjunto, mencionados en la réplica, que muestran que dichas superaciones no habían cesado y persistían aún al término del plazo fijado en el dictamen motivado, a saber, el 27 de abril de 2015.
- 40 La República de Polonia sostiene, además, que la Comisión no ha demostrado que las autoridades polacas no hayan adoptado medidas para adaptarse a las exigencias de la Directiva 2008/50, lo que constituye una condición previa a la posible declaración de que existe un incumplimiento general y continuado.

– *Apreciación del Tribunal de Justicia*

- 41 Debe señalarse que, a tenor del artículo 13, apartado 1, de la Directiva 2008/50, los Estados miembros se asegurarán de que, en todas sus zonas y aglomeraciones, los niveles de PM₁₀ en el aire ambiente no superen los valores límite establecidos en el anexo XI de dicha Directiva.
- 42 De entrada, antes de responder a las alegaciones de la República de Polonia, procede examinar de oficio si se cumplen las condiciones previstas en el artículo 258 TFUE y, por lo tanto, comprobar si la primera imputación es admisible en la medida en que está dirigida a que se declare que la República de Polonia ha incumplido sus obligaciones desde el año 2007.
- 43 A este respecto, de conformidad con su artículo 34, la Directiva 2008/50, única mencionada por la Comisión en su escrito de recurso, entró en vigor el 11 de junio de 2008 y, a tenor de su artículo 33, apartado 1, los Estados miembros pondrán en vigor las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas necesarias para dar cumplimiento a lo establecido en ella antes del 11 de junio de 2010. Siendo esto así, la referida Directiva sustituyó, de conformidad con su tercer considerando, cinco actos del Derecho de la Unión, entre ellos la Directiva 1999/30, en la que se precisaban los valores límite que debían respetarse a partir del 1 de enero de 2005.
- 44 Según la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, es admisible una imputación dirigida a que se declare un incumplimiento de las obligaciones cuyo origen se encuentra en la versión inicial de un acto de la Unión, 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 extenderse a obligaciones derivadas de nuevas disposiciones que no tengan su equivalente en la versión inicial del acto de que se trate, so pena de constituir un vicio sustancial de forma que afecte a la legalidad del procedimiento por el que se declare el incumplimiento (véase la sentencia de 5 de abril de 2017, Comisión/Bulgaria, C-488/15, EU:C:2017:267, apartado 52 y jurisprudencia citada).
- 45 Más en concreto, el Tribunal de Justicia ha declarado que lo dispuesto en el artículo 5 de la Directiva 1999/30, en relación con su anexo III, que cubría el período anterior a la entrada en vigor de la Directiva 2008/50, se ha mantenido en el artículo 13, apartado 1, en relación con el anexo XI, de esta última Directiva (véase, en este sentido, la sentencia de 5 de abril de 2017, Comisión/Bulgaria, C-488/15, EU:C:2017:267, apartados 53 y 54).
- 46 A la luz de la citada jurisprudencia, la primera imputación debe considerarse admisible en la medida en que está dirigida a que se declare que la República de Polonia ha incumplido sus obligaciones desde el año 2007.
- 47 Por lo que respecta a la alegación de la República de Polonia precisada en el apartado 37 de la presente sentencia, se desprende de reiterada jurisprudencia que la existencia de un incumplimiento debe apreciarse en función de la situación del Estado miembro en cuestión tal como ésta se presentaba al finalizar el plazo fijado en el dictamen motivado y que no pueden tomarse en consideración los cambios ocurridos posteriormente (véase, en particular, la sentencia de 27 de noviembre de 1990, Comisión/Grecia, C-200/88, EU:C:1990:422, apartado 13).
- 48 Dicho esto, en un supuesto como el de autos, en el que un recurso interpuesto al amparo del artículo 258 TFUE está dirigido a que se declare un incumplimiento sistemático y continuado de las disposiciones indicadas, el Tribunal de Justicia permite la aportación de datos adicionales en la fase del procedimiento ante él que acrediten el carácter general y continuado del incumplimiento alegado (véase, en este sentido, la sentencia de 5 de abril de 2017, Comisión/Bulgaria, C-488/15, EU:C:2017:267, apartado 42 y jurisprudencia citada).

- 49 En particular, el Tribunal de Justicia ya ha tenido ocasión de precisar que, en tal supuesto, el objeto de un recurso por incumplimiento supuestamente continuado 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 (sentencia de 5 de abril de 2017, Comisión/Bulgaria, C-488/15, EU:C:2017:267, apartado 43).
- 50 En el presente asunto, el plazo fijado en el dictamen motivado complementario, que es el único pertinente, expiraba el 27 de abril de 2015.
- 51 Ahora bien, si bien es cierto que, en lo que respecta al año 2015, los datos relativos a la calidad del aire que transmitieron las autoridades polacas en el mes de septiembre de 2016 constituyen en parte hechos producidos con posterioridad al referido dictamen motivado complementario, debe considerarse que esos hechos tienen la misma naturaleza que los mencionados en dicho dictamen motivado, por lo que forman parte del mismo comportamiento del Estado miembro de que se trata.
- 52 Por consiguiente, esos datos, de los que la Comisión no tuvo conocimiento hasta después de haber emitido el dictamen motivado complementario, pudieron invocarse válidamente por ésta para considerar que la República de Polonia ha incumplido de manera sistemática y continuada lo dispuesto en el artículo 13, apartado 1, de la Directiva 2008/50, en relación con su anexo XI. En estas circunstancias, el mero hecho de que la Comisión no indique la fecha hasta la que la República de Polonia ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de dichas disposiciones no implica la inadmisibilidad de la primera imputación.
- 53 Por lo que respecta a la alegación de la República de Polonia precisada en el apartado 40 de la presente sentencia, basta con recordar que el supuesto incumplimiento objeto de la primera imputación versa sobre el rebasamiento de los valores límite aplicables a las concentraciones de PM_{10} en el aire ambiente, incumpliendo el artículo 13, apartado 1, y el anexo XI de la Directiva 2008/50, sin que se cuestionen las posibles medidas a fin de dar cumplimiento a las referidas disposiciones.
- 54 Por lo tanto, al ser la primera imputación, basada en una infracción del artículo 13, apartado 1, de la Directiva 2008/50, en relación con su anexo XI, suficientemente clara y precisa, procede declarar su admisibilidad en lo que respecta al período que se extiende desde el año 2007 hasta el año 2015 incluido.

Sobre la procedencia

– Alegaciones de las partes

- 55 Mediante su primera imputación, la Comisión alega que la República de Polonia ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 13, apartado 1, de la Directiva 2008/50, en relación con su anexo XI, debiendo precisarse que dichas obligaciones entraron en vigor el 1 de enero de 2005 de conformidad con el artículo 5, apartado 1, de la Directiva 1999/30, en relación con su anexo III, y no han sido modificadas por el artículo 13, apartado 1, de la Directiva 2008/50.
- 56 La Comisión se basa en la superación, por una parte, de los valores límite diarios aplicables a las concentraciones de PM_{10} en el aire ambiente y, por otra, de los valores límite anuales aplicables a dichas concentraciones.
- 57 Según la Comisión, en Polonia continuaba, a finales del año 2014, la superación de los límites diarios aplicables a las concentraciones de PM_{10} en 42 zonas y aglomeraciones, así como el rebasamiento de los valores límite anuales aplicables a las concentraciones de PM_{10} en 16 zonas y aglomeraciones. Además, en su respuesta al dictamen motivado complementario, la República de Polonia no formuló oposición a esos datos presentados por la Comisión.

- 58 La República de Polonia sostiene que la primera imputación carece de fundamento. A este respecto, aduce que, a raíz de las modificaciones legislativas introducidas para transponer al Derecho polaco las disposiciones de la Directiva 2008/50, se han adoptado planes de calidad del aire de manera continuada y, como consecuencia de ellos, los resultados de las últimas valoraciones globales de la calidad del aire efectuadas por la inspección nacional del medio ambiente muestran una tendencia a la baja de los valores contaminantes entre los años 2010 y 2015, ilustrada, en particular, por la comparación de los datos recogidos para los años 2014 y 2015.
- 59 La Comisión reconoce, en su réplica, dicha tendencia a la baja entre los años 2014 y 2015. No obstante, observa que la referida tendencia es debida a las tasas de superación particularmente elevadas registradas durante el año 2014. Además, alega que los niveles de concentración de PM₁₀ en el aire ambiente que superan los valores límite establecidos en el anexo XI de la Directiva 2008/50 continúan manifestándose no sólo en las mismas zonas, sino también en un determinado número de zonas adicionales a las identificadas en el dictamen motivado complementario, sobre la base de los datos del año 2013.
- 60 En su dúplica, la República de Polonia responde que la Comisión no ha presentado pruebas que demuestren el carácter continuado del rebasamiento de los valores autorizados aplicables a las concentraciones de PM₁₀ en el aire ambiente.

– *Apreciación del Tribunal de Justicia*

- 61 La imputación basada en el incumplimiento de la obligación establecida en el artículo 13, apartado 1, párrafo primero, de la Directiva 2008/50 debe apreciarse teniendo en cuenta la reiterada jurisprudencia según la cual el procedimiento contemplado en el artículo 258 TFUE se basa en la comprobación objetiva del incumplimiento por parte de un Estado miembro de las obligaciones que le impone el Tratado FUE o un acto de Derecho derivado (véase la sentencia de 5 de abril de 2017, Comisión/Bulgaria, C-488/15, EU:C:2017:267, apartado 68 y jurisprudencia citada).
- 62 Por lo tanto, en el presente asunto, el hecho de superar los valores límite aplicables a las concentraciones de PM₁₀ en el aire ambiente basta en sí mismo para poder declarar un incumplimiento de lo dispuesto en el artículo 13, apartado 1, de la Directiva 2008/50, en relación con su anexo XI (sentencia de 5 de abril de 2017, Comisión/Bulgaria, C-488/15, EU:C:2017:267, apartado 69).
- 63 Pues bien, en el presente asunto, los datos resultantes de los informes anuales sobre la calidad del aire presentados por la República de Polonia en virtud del artículo 27 de la Directiva 2008/50 muestran que, entre los años 2007 y 2015 incluido, dicho Estado miembro superó regularmente, por una parte, los valores límite diarios aplicables a las concentraciones de PM₁₀ en 35 zonas y, por otra, los valores límite anuales de tales concentraciones en 9 zonas.
- 64 De ello resulta que debe considerarse que el rebasamiento comprobado de este modo es continuado, sin que la Comisión deba aportar pruebas adicionales.
- 65 Contrariamente a lo que alega la República de Polonia, una posible tendencia parcial a la baja puesta de relieve por los datos recabados que no conduzca, sin embargo, a que dicho Estado miembro cumpla los valores límite que debe observar no permite alterar la constatación del incumplimiento que le resulta imputable a estos efectos.
- 66 En estas circunstancias, procede estimar la primera imputación.

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

Sobre la admisibilidad

– Alegaciones de las partes

- 67 La República de Polonia se opone a la admisibilidad de la segunda imputación alegando que su formulación es incoherente, vaga e imprecisa y que el Tribunal de Justicia no puede, sin pronunciarse *ultra petita*, decidir sobre la procedencia de la misma.
- 68 Según la República de Polonia, más concretamente, por un lado, la Comisión no explicó por qué estimaba que las medidas adoptadas en los planes a los que se refiere la referida imputación no eran adecuadas, sino que se limitó a considerar que la superación de los valores límite aplicables a las concentraciones de PM₁₀ en una zona o aglomeración determinada implica que las medidas previstas en dichos planes son ineficaces.
- 69 Por otro lado, en opinión de la República de Polonia, la segunda imputación se refiere a un período no comprendido en la Directiva 2008/50, puesto que la obligación contenida en el artículo 23, apartado 1, párrafo segundo, de la Directiva 2008/50 fue establecida por primera vez en dicha Directiva y no se encuentra en la Directiva 1999/30 ni en la Directiva 96/62, ambas derogadas por la Directiva 2008/50.
- 70 Según la República de Polonia, el artículo 23, apartado 1, párrafo segundo, de la Directiva 2008/50 no puede aplicarse con carácter retroactivo a situaciones anteriores a la expiración del plazo de transposición de dicha Directiva, es decir, antes del 11 de junio de 2010.
- 71 La Comisión considera que estas alegaciones carecen de fundamento.
- 72 Según la Comisión, ante todo, se desprende del procedimiento administrativo previo y del intercambio de correspondencia entre la Comisión y las autoridades polacas que, debido a la falta de disposiciones jurídicas adoptadas a nivel nacional, los planes adoptados a escala regional carecen de eficacia.
- 73 A continuación, la Comisión alega que el incumplimiento general y continuado de lo dispuesto en el artículo 13, apartado 1, de la Directiva 2008/50, en relación con su anexo XI, es un indicio o un elemento constitutivo de una infracción del artículo 23, apartado 1, párrafo segundo, de dicha Directiva. Su segunda imputación se refiere, en consecuencia, a la falta de acciones adecuadas y a la ineficacia de todos los programas establecidos para las zonas que presentan superaciones continuadas de los valores límite aplicables a las concentraciones de PM₁₀ en el aire ambiente.
- 74 Finalmente, por lo que respecta a la alegación relativa a la aplicación supuestamente retroactiva del artículo 23, apartado 1, párrafo segundo, de la Directiva 2008/50, la Comisión considera que, en efecto, únicamente puede imputarse por primera vez el incumplimiento de la obligación prevista en dicha disposición al término del plazo de transposición de la Directiva 2008/50. Además, alega que las obligaciones impuestas por la referida disposición no son objeto de una evaluación anual y que, por consiguiente, la segunda imputación no se refiere a determinados años durante los cuales se produjo el incumplimiento, sino a un incumplimiento general de esa misma disposición.

– Apreciación del Tribunal de Justicia

- 75 Con arreglo al artículo 23, apartado 1, párrafo segundo, de la Directiva 2008/50, 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.

- 76 Procede señalar que 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.
- 77 La República de Polonia reprocha, esencialmente, a la Comisión haber concluido, a partir de la mera comprobación de una superación de los valores límite, que no se habían adoptado las medidas adecuadas previstas en el artículo 23, apartado 1, párrafo segundo, de la Directiva 2008/50.
- 78 Sin embargo, incluso suponiendo que dicha circunstancia sea pertinente para apreciar la admisibilidad de la segunda imputación, es evidente, en cualquier caso, que la Comisión no se limita a establecer tal causalidad esquemática. Invoca varios elementos concretos que la han llevado a su conclusión.
- 79 Por lo que respecta a la aplicación supuestamente retroactiva del artículo 23, apartado 1, párrafo segundo, de la Directiva 2008/50, ha de señalarse que la Comisión no indicó fecha de inicio alguna en su segunda imputación, tal como se ha expuesto en el apartado 1 de la presente sentencia. Por lo tanto, no cabe reprochar a la Comisión haber basado dicha imputación en el período anterior a la fecha en la que los Estados miembros debían cumplir la obligación prevista en dicha disposición. Por otra parte, excluyó tal extensión de su imputación, tal como se indica en el apartado 74 de la presente sentencia.
- 80 Habida cuenta de las consideraciones anteriores, procede señalar que la segunda imputación, basada en la infracción del artículo 23, apartado 1, párrafo segundo, de la Directiva 2008/50, es admisible.

Sobre la procedencia

– Alegaciones de las partes

- 81 Mediante su segunda imputación, la Comisión sostiene que la República de Polonia ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 23, apartado 1, de la Directiva 2008/50.
- 82 Según la Comisión, si bien en el marco de la aplicación de dicho artículo, el Estado miembro de que se trata disfruta de cierto margen de maniobra para elegir las medidas que debe adoptar en los planes de calidad del aire, dicho margen está limitado por la exigencia de que esas medidas sean adecuadas y eficaces para resolver lo más rápidamente posible el problema de las emisiones de PM_{10} en una zona determinada y así poner fin a la infracción del artículo 13, apartado 1, de la Directiva 2008/50.
- 83 Pues bien, por una parte, las medidas adoptadas por la República de Polonia son ineficaces, como demuestran las superaciones sistemáticas y continuadas de los valores límite diarios aplicables a las concentraciones de PM_{10} en 35 zonas y de los valores límite anuales aplicables a las concentraciones de PM_{10} en 9 zonas.
- 84 Por otra parte, se desprende del análisis de los planes de calidad del aire presentados por la República de Polonia que éstos no contienen medidas adecuadas que permitan que el período de superación sea lo más breve posible.
- 85 En particular, los planes de calidad del aire establecen plazos cuya expiración varía, en función de las distintas zonas, entre el año 2020 y el año 2024 para poner fin a las superaciones de los valores límite aplicables a las concentraciones de PM_{10} en el aire ambiente, de modo que exceden manifiestamente el margen de maniobra de que dispone la República de Polonia.

- 86 Además, la Comisión considera que, mientras que la calefacción individual de los edificios era la principal fuente de contaminación atmosférica por las PM_{10} en gran número de zonas, el plan de sustitución de las calderas tan sólo podía tener una eficacia incierta, a falta de criterios de calidad impuestos a las calderas instaladas en sustitución de las antiguas.
- 87 Por último, la Comisión critica los planes de calidad del aire relativos a determinadas zonas concretas. A modo de ejemplo señala que, a pesar de que en la aglomeración de Varsovia el transporte constituye la fuente principal de emisión, el plan de calidad del aire no proporciona información sobre la existencia ni sobre la naturaleza de las medidas puestas en práctica en el ámbito del transporte.
- 88 Según la República de Polonia, en primer lugar, presumiendo que las medidas nacionales de corrección sean ineficaces debido a los incumplimientos alegados de lo dispuesto en el artículo 13 de la Directiva 2008/50, en relación con su anexo XI, la Comisión ha incurrido en un error de interpretación del artículo 23, apartado 1, párrafo segundo, de dicha Directiva. De ser así, tan sólo las medidas que conllevaran el cese inmediato de las superaciones serían eficaces.
- 89 En segundo lugar, las medidas de corrección que deben adoptarse tienen consecuencias socioeconómicas importantes, en particular al obligar a la población a utilizar combustibles más caros, lo que tiene un impacto, en concreto, sobre su salud. Asimismo, la precariedad de la sociedad polaca obstaculiza un amplio uso de fuentes de energía renovables.
- 90 En este contexto, la República de Polonia subraya que, debido a los importantes recursos económicos que han de invertirse necesariamente para reducir las emisiones contaminantes, las autoridades locales consideraron acertadamente que los plazos previstos en los planes de que se trata, que expiran entre los años 2020 y 2024, son lo más breves posible.
- 91 Por otra parte, si bien en el ejercicio de su facultad de apreciación la República de Polonia podía tener en cuenta determinados parámetros, la Comisión se limitó a dar una prioridad general a la protección de la salud humana sin proceder, como era necesario, a una evaluación concreta de las medidas nacionales de corrección.
- 92 En tercer lugar, la República de Polonia se opone a la afirmación de la Comisión de que el programa de sustitución de calderas no impone criterios de calidad. En su opinión, la financiación de la compra de instalaciones de calefacción ya está, en parte, supeditada a criterios de selección de calderas que cumplen determinadas normas de emisión.

– Apreciación del Tribunal de Justicia

- 93 El Tribunal de Justicia ha declarado que los planes de 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 (sentencia de 5 de abril de 2017, Comisión/Bulgaria, C-488/15, EU:C:2017:267, apartado 106).
- 94 Por lo tanto, el hecho de que un Estado miembro supere los valores límite aplicables a las concentraciones de PM_{10} en el aire ambiente no basta, por sí solo, para considerar que dicho Estado miembro ha incumplido las obligaciones previstas en el artículo 23, apartado 1, párrafo segundo, de la Directiva 2008/50 (sentencia de 5 de abril de 2017, Comisión/Bulgaria, C-488/15, EU:C:2017:267, apartado 107).

- 95 En efecto, de la referida disposición se desprende que, si bien los Estados miembros disponen de cierto margen de maniobra 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 5 de abril de 2017, Comisión/Bulgaria, C-488/15, EU:C:2017:267, apartado 109 y jurisprudencia citada).
- 96 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 el artículo 23, apartado 1, párrafo segundo, de la Directiva 2008/50 (sentencia de 5 de abril de 2017, Comisión/Bulgaria, C-488/15, EU:C:2017:267, apartado 108).
- 97 En el presente asunto, ante todo, la obligación de elaborar planes de calidad del aire, en caso de superarse los valores límite aplicables a las concentraciones de PM_{10} en el aire ambiente, se impone al Estado miembro de que se trata desde el 11 de junio de 2010.
- 98 Como se desprende del apartado 63 de la presente sentencia, ya se había comprobado en esa fecha la existencia de superaciones de los valores límite en Polonia.
- 99 Sin embargo, consta que los planes adoptados posteriormente por la República de Polonia fijaron la expiración de los plazos previstos para poner fin a dichos rebasamientos entre los años 2020 y 2024 en función de las distintas zonas, lo que permite al Estado miembro interesado poner fin a dichas superaciones tan sólo entre diez y catorce años después de la fecha en la que se comprobaron dichos rebasamientos.
- 100 A este respecto, la República de Polonia sostiene que los plazos fijados están plenamente adaptados a la magnitud de las transformaciones estructurales necesarias para poner fin a las superaciones de los valores límite aplicables a las concentraciones de PM_{10} en el aire ambiente y destaca las dificultades vinculadas al reto socioeconómico y presupuestario que suponen las inversiones técnicas de gran envergadura que han de realizarse.
- 101 No obstante, si bien tales elementos pueden tomarse en consideración en el marco del equilibrio mencionado en el apartado 93 de la presente sentencia, no es menos cierto que no se ha demostrado que las dificultades mencionadas por la República de Polonia, que no revisten carácter excepcional, excluyan que hubieran podido establecerse plazos más breves, tanto más por cuanto que una gran parte de las medidas previstas están destinadas a la sustitución de calderas individuales y colectivas por instalaciones más eficaces.
- 102 Por lo tanto, la referida argumentación de la República de Polonia no puede, en sí, justificar plazos tan amplios para poner fin a las mencionadas superaciones teniendo en cuenta la exigencia de garantizar que el período de superación sea lo más breve posible.
- 103 En este contexto, la adopción, invocada por la República de Polonia, de medidas complementarias, de las que no se discute que no pueden, por sí mismas, poner fin efectivamente a las superaciones de los valores límite aplicables a las concentraciones de PM_{10} en el aire ambiente, no es suficiente para cumplir con las obligaciones derivadas del artículo 23, apartado 1, de la Directiva 2008/50.
- 104 De todo lo anterior resulta que debe acogerse la segunda imputación.

Sobre la tercera imputación, basada en la infracción del artículo 22, apartado 3, de la Directiva 2008/50, en relación con su anexo XI

Alegaciones de las partes

- 105 Mediante su tercera imputación, la Comisión considera que la República de Polonia ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 22, apartado 3, de la Directiva 2008/50, en relación con su anexo XI, al haber superado los valores límite diarios aplicables a las concentraciones de PM₁₀, incrementados con el margen de tolerancia desde el 1 de enero de 2010 hasta el 10 de junio de 2011 en tres zonas, a saber, Radom, Pruszków-Żyrardów y Kędzierzyn-Koźle, y desde el 1 de enero de 2011 hasta el 10 de junio de 2011 en la zona de Ostrów-Kęпно.
- 106 Según la Comisión, en virtud del artículo 22, apartado 3, de la Directiva 2008/50, la República de Polonia estaba obligada, durante el período en el que disfrutaba de la exención concedida por la Comisión para esas cuatro zonas, tal como se ha precisado en el apartado 23 de la presente sentencia, a no superar los valores límite diarios aplicables a las concentraciones de PM₁₀ en el aire ambiente, incrementados con el margen de tolerancia del 50 %, de conformidad con el anexo XI de la citada Directiva. Pues bien, de los datos facilitados por el referido Estado miembro se desprende que las concentraciones de PM₁₀ superaron en las cuatro zonas de que se trata, y hasta el final de dicha exención, los límites aplicables incrementados con el margen de tolerancia.
- 107 Por su parte, la República de Polonia responde que la tercera imputación es infundada y señala que las cifras presentadas por la Comisión carecen de precisión al referirse a datos diferentes, relativos no a los valores límite diarios, sino a los anuales.
- 108 En su réplica, la Comisión sostiene que la alegación de la República de Polonia es inoperante en la medida en que las cifras presentadas por dicho Estado miembro se refieren a los valores anuales aplicables a las concentraciones de PM₁₀ en el aire ambiente y no a los valores diarios, mientras que estos últimos son los únicos a los que se refiere la tercera imputación.

Apreciación del Tribunal de Justicia

- 109 De entrada procede recordar que, de conformidad con el artículo 22, apartado 2, de la Directiva 2008/50, cuando, en una zona o aglomeración determinada, no puedan respetarse los valores límite de PM₁₀ especificados en el anexo XI de dicha Directiva 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 de dicho artículo 22 y que el Estado miembro demuestre que se han adoptado todas las medidas adecuadas, a escala nacional, regional y local, para respetar los plazos.
- 110 El artículo 22, apartado 3, de la referida Directiva dispone al efecto que, cuando un Estado miembro aplique lo dispuesto en el apartado 2 de dicho artículo, 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 de la Directiva 2008/50. En lo que atañe a las PM₁₀, el referido margen de tolerancia está fijado en el 50 % con respecto a los valores límite.
- 111 Ante todo, procede señalar que la alegación de la República de Polonia, mencionada en el apartado 107 de la presente sentencia, es inoperante, puesto que se refiere a los datos de superación de los valores límite anuales aplicables a las concentraciones de PM₁₀ en el aire ambiente, mientras que la Comisión, en su tercera imputación, se refiere efectivamente tan sólo al rebasamiento de los límites diarios. El Tribunal de Justicia se pronunciará únicamente sobre la alegación de la superación de los límites diarios aplicables a las concentraciones de PM₁₀ en el aire ambiente.

- 112 A este respecto, procede recordar que la República de Polonia presentó durante el año 2008 una solicitud al amparo del artículo 22, apartado 2, de la Directiva 2008/50 en lo que respecta al rebasamiento de los valores límite aplicables a las concentraciones de PM₁₀ en 83 zonas. Mediante decisión de 11 de diciembre de 2009, la Comisión decidió no plantear objeción a la aplicación, hasta el 11 de junio de 2011, de la exención relativa a la obligación de cumplir los valores límite diarios aplicables a las concentraciones de PM₁₀ en cuatro zonas, a saber, Radom, Pruszków-Żyrardów, Kędzierzyn-Koźle y Ostrów-Kępnó.
- 113 Para esas cuatro zonas, la decisión de la Comisión implicaba que la República de Polonia estaba obligada a garantizar, hasta el 11 de junio de 2011, de conformidad con el artículo 22, apartado 2, de la Directiva 2008/50, el cumplimiento de los valores límite diarios aplicables a las concentraciones de PM₁₀ en el aire ambiente incrementados con el margen de tolerancia del 50 %, de conformidad con el anexo XI de dicha Directiva.
- 114 Pues bien, de los datos que la República de Polonia presentó el 26 de junio de 2013 a la Comisión en respuesta al escrito de requerimiento complementario de 26 de abril de 2013, se desprende que se habían comprobado superaciones de los valores límite diarios aplicables a las concentraciones de PM₁₀ en el aire ambiente, incrementados con el margen de tolerancia del 50 %, entre el 1 de enero de 2010 y el 10 de junio de 2011 en las zonas de Radom, de Pruszków-Żyrardów y de Kędzierzyn-Koźle y que se habían constatado rebasamientos similares entre el 1 de enero y el 10 de junio de 2011 en la zona de Ostrów-Kępnó.
- 115 En estas circunstancias, y habida cuenta de la jurisprudencia citada en el apartado 62 de la presente sentencia, que procede aplicar por analogía en este contexto, ha de señalarse que la República de Polonia ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 22, apartado 3, de la Directiva 2008/50, en relación con su anexo XI.
- 116 Por consiguiente, procede acoger la tercera imputación.

Sobre la cuarta imputación, basada en la infracción del artículo 23, apartado 1, párrafo segundo, de la Directiva 2008/50 debido a la transposición incorrecta de dicha disposición

Alegaciones de las partes

- 117 Mediante su cuarta imputación, la Comisión alega que, a pesar del artículo 23, apartado 1, párrafo segundo, de la Directiva 2008/50, que exige que, en caso de superarse los valores límite, los planes de calidad del aire establecerán medidas adecuadas, de modo que el período de superación sea lo más breve posible, ni los artículos 91 y 92 de la Ley POŚ ni el reglamento relativo a los planes de calidad del aire y los planes de acción a corto plazo contienen expresamente tal exigencia.
- 118 La Comisión sostiene, en particular, que la no inclusión del requisito expreso de que los planes de calidad del aire contengan medidas dirigidas a limitar al máximo el período de superación de los valores límite aplicables a las concentraciones de PM₁₀ en una zona determinada impide que se cumpla la exigencia de que se adopten, en dichos planes, medidas dirigidas a poner fin lo más rápidamente posible a la situación de superación.
- 119 Por su parte, la República de Polonia se opone a la cuarta imputación y pretende demostrar que, pese a la falta de una disposición que establezca expresamente dicho requisito, la naturaleza de las medidas previstas efectivamente en los planes de calidad del aire y en los planes de acción a corto plazo satisfacen las exigencias relativas a una correcta transposición del artículo 23, apartado 1, párrafo segundo, de la Directiva 2008/50.

Apreciación del Tribunal de Justicia

- 120 De reiterada jurisprudencia se desprende que la transposición de una Directiva al Derecho nacional no exige necesariamente que se recojan de modo formal y literal sus disposiciones en una norma legal o reglamentaria expresa y específica, y que puede lograrse con un contexto jurídico general, siempre que éste asegure efectivamente la plena aplicación de la Directiva de un modo suficientemente claro y preciso (sentencia de 30 de junio de 2016, Comisión/Polonia, C-648/13, EU:C:2016:490, apartado 73 y jurisprudencia citada).
- 121 A este respecto, por una parte, al haberse acogido las tres primeras imputaciones de la Comisión, procede considerar que la República de Polonia no garantiza la plena aplicación de la Directiva 2008/50. Si bien dicho Estado miembro invoca elementos del contexto jurídico nacional para afirmar que éste garantiza la correcta aplicación con respecto al cumplimiento de la exigencia derivada del artículo 23, apartado 1, párrafo segundo, de la referida Directiva, no aporta elemento de prueba alguno en apoyo de dicha alegación.
- 122 Por otra parte, ninguno de los planes de calidad del aire adoptados por el Estado miembro de que se trata, a nivel tanto nacional como regional, contiene la mención expresa de la exigencia de que dichos planes deben permitir limitar las superaciones de los valores límite al período más breve posible.
- 123 En estas circunstancias, la transposición por la República de Polonia de la Directiva 2008/50 al Derecho nacional no puede, habida cuenta de su contexto jurídico general, garantizar efectivamente la plena aplicación de dicha Directiva.
- 124 Por lo tanto, procede acoger la cuarta imputación alegada por la Comisión.
- 125 A la luz de todas las consideraciones anteriores, procede declarar que la República de Polonia ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de los artículos 13, apartado 1, en relación con el anexo XI, 23, apartado 1, párrafo segundo, y 22, apartado 3, en relación con el anexo XI, de la Directiva 2008/50:
- al haber superado, desde el año 2007 hasta el año 2015 incluido, los valores límite diarios aplicables a las concentraciones de PM_{10} en 35 zonas de evaluación y gestión de la calidad del aire y los valores límite anuales aplicables a las concentraciones de PM_{10} en 9 zonas de evaluación y gestión de la calidad del aire;
 - al no haber adoptado medidas adecuadas en los planes de calidad del aire para que el período de superación de los valores límite aplicables a las concentraciones de PM_{10} en el aire ambiente sea lo más breve posible;
 - al haber superado los valores límite diarios aplicables a las concentraciones de PM_{10} en el aire ambiente, incrementados con el margen de tolerancia, desde el 1 de enero de 2010 hasta el 10 de junio de 2011, en las zonas de Radom, de Pruszków-Żyrardów y de Kędzierzyn-Koźle y, desde el 1 de enero de 2011 hasta el 10 de junio de 2011, en la zona de Ostrów-Kępnó, y
 - al no haber transpuesto correctamente el artículo 23, apartado 1, párrafo segundo, de la Directiva 2008/50.

Costas

¹²⁶ En virtud del artículo 138, apartado 1, del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia, la parte que haya visto desestimadas sus pretensiones será condenada en costas, si así lo hubiera solicitado la otra parte. Al haber solicitado la Comisión la condena en costas de la República de Polonia y haber sido desestimados en lo esencial los motivos invocados por ésta, procede condenarla en costas.

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

1) La República de Polonia ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de los artículos 13, apartado 1, en relación con el anexo XI, 23, apartado 1, párrafo segundo, y 22, apartado 3, 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:

- **al haber superado, desde el año 2007 hasta el año 2015 incluido, los valores límite diarios aplicables a las concentraciones de partículas PM₁₀ en 35 zonas de evaluación y gestión de la calidad del aire y los valores límite anuales aplicables a las concentraciones de partículas PM₁₀ en 9 zonas de evaluación y gestión de la calidad del aire;**
- **al no haber adoptado medidas adecuadas en los planes de calidad del aire para que el período de superación de los valores límite aplicables a las concentraciones de partículas PM₁₀ en el aire ambiente sea lo más breve posible;**
- **al haber superado los valores límite diarios aplicables a las concentraciones de partículas de PM₁₀ en el aire ambiente, incrementados con el margen de tolerancia, desde el 1 de enero de 2010 hasta el 10 de junio de 2011, en las zonas de Radom, de Pruszków-Żyrardów y de Kędzierzyn-Koźle y, desde el 1 de enero de 2011 hasta el 10 de junio de 2011, en la zona de Ostrów-Kępnó, y**
- **al no haber transpuesto correctamente el artículo 23, apartado 1, párrafo segundo, de la Directiva 2008/50.**

2) Condenar en costas a la República de Polonia.

Firmas