



Recopilación de la Jurisprudencia

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Quinta)

de 13 de enero de 2022 *

«Recurso de casación — Recurso de anulación — Medio ambiente — Homologación de tipo de los vehículos de motor — Reglamento (UE) 2016/646 — Emisiones procedentes de turismos y vehículos comerciales ligeros (Euro 6) — Fijación, con respecto a las emisiones de óxidos de nitrógeno, de valores no sobrepasables (NTE) en los ensayos en condiciones reales de conducción (RDE) — Artículo 263 TFUE, párrafo cuarto — Admisibilidad de un recurso — Entidad infraestatal con potestades en materia de protección del medio ambiente para limitar la circulación de determinados vehículos — Requisito de la afectación directa del demandante»

En los asuntos acumulados C-177/19 P a C-179/19 P,

que tienen por objeto tres recursos de casación interpuestos con arreglo al artículo 56 del Estatuto del Tribunal de Justicia de la Unión Europea el 22 de febrero de 2019 (C-177/19 P y C-178/19 P) y el 23 de febrero de 2019 (C-179/19 P),

República Federal de Alemania, representada por los Sres. J. Möller y D. Klebs y por la Sra. S. Eisenberg, en calidad de agentes,

parte recurrente en casación,

apoyada por

Association des Constructeurs Européens d'Automobiles, representada por los Sres. F. Di Gianni y G. Coppo, avvocati,

Rumanía, representada inicialmente por las Sras. E. Gane, O.-C. Ichim y L. Lițu y por el Sr. C.-R. Canțăr, y posteriormente por las Sras. E. Gane, O.-C. Ichim y L. Lițu, en calidad de agentes,

República Eslovaca, representada por la Sra. B. Ricziová, en calidad de agente,

partes coadyuvantes en casación,

y en el que las otras partes en el procedimiento son:

Ville de Paris (Francia), representada por el Sr. J. Assous, avocat,

Ville de Bruxelles (Bélgica), representada por los Sres. M. Uyttendaele, C. Derave y N. Mouraux y por la Sra. A. Feyt, avocats, así como por el Sr. S. Kaisergruber, Rechtsanwalt,

* Lenguas de procedimiento: español y francés

Ayuntamiento de Madrid, representado por el Sr. J. Assous, avocat,

partes demandantes en primera instancia,

Comisión Europea, representada por los Sres. J.-F. Brakeland y M. Huttunen, en calidad de agentes,

parte demandada en primera instancia (C-177/19 P),

y

Hungría, representada por el Sr. M. Z. Fehér, en calidad de agente,

parte recurrente en casación,

apoyada por

Association des Constructeurs Européens d'Automobiles, representada por los Sres. F. Di Gianni y G. Coppo, avvocati,

parte coadyuvante en casación,

y en el que las otras partes en el procedimiento son:

Ville de Paris (Francia), representada por el Sr. J. Assous, avocat,

Ville de Bruxelles (Bélgica), representada por los Sres. M. Uyttendaele, C. Derave y N. Mouraux y por la Sra. A. Feyt, avocats, así como por el Sr. S. Kaisergruber, Rechtsanwalt,

Ayuntamiento de Madrid, representado por el Sr. J. Assous, avocat,

partes demandantes en primera instancia,

Comisión Europea, representada por los Sres. J.-F. Brakeland y M. Huttunen, en calidad de agentes,

parte demandada en primera instancia (C-178/19 P)

y

Comisión Europea, representada por el Sr. J.-F. Brakeland, en calidad de agente,

parte recurrente en casación,

apoyada por

Association des Constructeurs Européens d'Automobiles, representada por los Sres. F. Di Gianni y G. Coppo, avvocati,

parte coadyuvante en casación,

y en el que las otras partes en el procedimiento son:

Ville de Paris (Francia), representada por el Sr. J. Assous, avocat,

Ville de Bruxelles (Bélgica), representada por los Sres. M. Uyttendaele, C. Derave y N. Mouraux y por la Sra. A. Feyt, avocats, así como por el Sr. S. Kaisergruber, Rechtsanwalt,

Ayuntamiento de Madrid, representado por el Sr. J. Assous, avocat,

partes demandantes en primera instancia (C-179/19 P),

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Quinta),

integrado por el Sr. E. Regan (Ponente), Presidente de Sala, el Sr. C. Lycourgos, Presidente de la Sala Cuarta, y el Sr. M. Ilešič, Juez;

Abogado General: Sr. M. Bobek;

Secretario: Sr. A. Calot Escobar;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos;

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 10 de junio de 2021;

dicta la siguiente

Sentencia

- 1 Mediante sus recursos de casación, la República Federal de Alemania (C-177/19 P), Hungría (C-178/19 P) y la Comisión Europea (C-179/19 P) solicitan la anulación de la sentencia del Tribunal General de 13 de diciembre de 2018, Ville de Paris, Ville de Bruxelles y Ayuntamiento de Madrid/Comisión (T-339/16, T-352/16 y T-391/16, en lo sucesivo, «sentencia recurrida», EU:T:2018:927), mediante la que, por un lado, se anuló el punto 2 del anexo II del Reglamento (UE) 2016/646 de la Comisión, de 20 de abril de 2016, por el que se modifica el Reglamento (CE) n.º 692/2008 en lo que concierne a las emisiones procedentes de turismos y vehículos comerciales ligeros (Euro 6) (DO 2016, L 109, p. 1; en lo sucesivo, «Reglamento controvertido»), en la medida en que fijaba, en los puntos 2.1.1 y 2.1.2 del anexo IIIA del Reglamento n.º 692/2008 de la Comisión, de 18 de julio de 2008, por el que se aplica y modifica el Reglamento (CE) n.º 715/2007 del Parlamento Europeo y del Consejo, sobre la homologación de tipo de los vehículos de motor por lo que se refiere a las emisiones procedentes de turismos y vehículos comerciales ligeros (Euro 5 y Euro 6) y sobre el acceso a la información relativa a la reparación y el mantenimiento de los vehículos (DO 2008, L 199, p. 1), el valor del factor de conformidad *CF_{pollutant}* definitivo y el valor del factor de conformidad *CF_{pollutant}* temporal con respecto a la masa de los óxidos de nitrógeno y, por otro lado, se mantuvieron los efectos de las disposiciones anuladas hasta la adopción en un plazo razonable de una nueva normativa que sustituyese a estas disposiciones, plazo que no podía exceder de doce meses a partir de la fecha en que esa sentencia surtiese efectos.

Marco jurídico

Directiva 2007/46/CE

- 2 La Directiva 2007/46/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de septiembre de 2007, por la que se crea un marco para la homologación de los vehículos de motor y de los remolques, sistemas, componentes y unidades técnicas independientes destinados a dichos vehículos (Directiva marco) (DO 2007, L 263, p. 1), en su versión modificada por el Reglamento (UE) n.º 214/2014 de la Comisión, de 25 de febrero de 2014 (DO 2014, L 69, p. 3) (en lo sucesivo, «Directiva 2007/46»), señala en sus considerandos 2, 3 y 14:

- «(2) Para el establecimiento y funcionamiento del mercado interior de la Comunidad, es conveniente sustituir los sistemas de homologación de los Estados miembros por un procedimiento de homologación comunitario basado en el principio de una armonización total.
- (3) Los requisitos técnicos aplicables a sistemas, componentes, unidades técnicas independientes y vehículos deben armonizarse y especificarse en actos reglamentarios, cuyo objetivo primario debe ser garantizar un elevado nivel de seguridad vial, protección de la salud, protección del medio ambiente, eficiencia energética y protección contra usos no autorizados.

[...]

- (14) El objetivo principal de la normativa sobre homologación de vehículos es garantizar que los vehículos nuevos, los componentes y unidades técnicas independientes que se comercialicen proporcionen un alto nivel de seguridad y protección del medio ambiente. Este objetivo no debe verse afectado por las piezas o equipos que se monten en los vehículos después de su comercialización o de su entrada en servicio. Por lo tanto, deben adoptarse medidas adecuadas para garantizar que las piezas y equipos que puedan montarse en los vehículos y que puedan dificultar significativamente el funcionamiento de sistemas que son esenciales para la seguridad o la protección del medio ambiente se sometan a control previo de la autoridad de homologación antes de su comercialización. Esas medidas deben consistir en disposiciones técnicas sobre los requisitos que las piezas y equipos han de cumplir.»

- 3 El artículo 1 de esta Directiva, titulado «Objeto», dispone lo siguiente:

«La presente Directiva establece un marco armonizado que contiene los requisitos técnicos generales y disposiciones administrativas para la homologación de todos los vehículos nuevos incluidos en su ámbito de aplicación, así como la homologación de los sistemas, componentes y unidades técnicas independientes destinados a dichos vehículos, con el fin de facilitar su matriculación, venta y puesta en servicio dentro de la Comunidad.

[...]

Los requisitos técnicos particulares relativos a la fabricación y funcionamiento de los vehículos se establecerán en aplicación de la presente Directiva en actos reglamentarios, que aparecen enumerados en una lista exhaustiva en el anexo IV.»

- 4 El artículo 4 de dicha Directiva, titulado «Obligaciones de los Estados miembros», establece en sus apartados 1 a 3:

«1. Los Estados miembros garantizarán que los fabricantes que soliciten una homologación cumplen las obligaciones que les incumben con arreglo a lo dispuesto en la presente Directiva.

2. Los Estados miembros homologarán únicamente aquellos vehículos, sistemas, componentes o unidades técnicas independientes que satisfagan los requisitos de la presente Directiva.

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

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

- 5 El anexo IV de la referida Directiva, titulado «Requisitos para la homologación de tipo CE de vehículos», contiene, en su parte I, la lista de los «actos reglamentarios para la homologación de tipo CE de vehículos fabricados en series ilimitadas». De ahí resulta que el acto reglamentario para las emisiones de los vehículos ligeros (Euro 5 y Euro 6) es el Reglamento (CE) n.º 715/2007 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de junio de 2007, sobre la homologación de tipo de los vehículos de motor por lo que se refiere a las emisiones procedentes de turismos y vehículos comerciales ligeros (Euro 5 y Euro 6) y sobre el acceso a la información relativa a la reparación y el mantenimiento de los vehículos (DO 2007, L 171, p. 1).

Reglamento n.º 715/2007

- 6 El artículo 1 del Reglamento n.º 715/2007, titulado «Objeto», establece en su apartado 1:

«El presente Reglamento establece requisitos técnicos comunes para la homologación de tipo de los vehículos de motor (“los vehículos”) y las piezas de recambio, como los dispositivos de control de la contaminación de recambio, por lo que se refiere a sus emisiones.»

- 7 En el capítulo II de dicho Reglamento, titulado «Obligaciones de los fabricantes en materia de homologación de tipo», figura su artículo 4, que se titula «Obligaciones de los fabricantes» y que establece en su apartado 1:

«Los fabricantes demostrarán que todos los vehículos nuevos vendidos, registrados o puestos en servicio en la Comunidad disponen de la homologación de tipo con arreglo a lo dispuesto en el presente Reglamento y sus medidas de aplicación. [...]

Estas obligaciones incluyen el cumplimiento de los límites de emisiones establecidos en el anexo I y las medidas de aplicación contempladas en el artículo 5.»

Directiva 2008/50/CE

- 8 Como resulta de su artículo 1, titulado «Objeto», 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), establece medidas destinadas, en particular, a «mantener la calidad del aire, cuando sea buena, y mejorarla en los demás casos».

Reglamento (UE) 2016/427

- 9 Mediante el Reglamento (UE) 2016/427 de la Comisión, de 10 de marzo de 2016, por el que se modifica el Reglamento (CE) n.º 692/2008 en lo que concierne a las emisiones procedentes de turismos y vehículos comerciales ligeros (Euro 6) (DO 2016, L 82, p. 1), la Comisión introdujo un procedimiento de ensayo de las emisiones en condiciones reales de conducción (RDE, *real driving emissions*) para reflejar mejor las emisiones medidas en la carretera.

Reglamento controvertido

- 10 Según el considerando 1 del Reglamento controvertido:

«El Reglamento [n.º 715/2007] es uno de los actos reglamentarios específicos que se enmarcan en el procedimiento de homologación de tipo establecido por la Directiva [2007/46].»

- 11 El artículo 1 de este Reglamento dispone:

«El Reglamento [n.º 692/2008] se modifica como sigue:

[...]

6. El anexo IIIA queda modificado con arreglo a lo dispuesto en el anexo II del presente Reglamento.»

- 12 El anexo II de dicho Reglamento prescribe, en particular, la inserción de los puntos 2.1.1, 2.1.2 y 2.1.3 en el anexo IIIA del Reglamento n.º 692/2008.

- 13 El punto 2.1.1 establece un factor de conformidad definitivo para la masa de óxidos de nitrógeno de 1 más un margen de 0,5 y precisa que este margen «es un parámetro que tiene en cuenta las incertidumbres de la medición adicionales introducidas por el equipo de PEMS, que están sujetas a reexamen periódico y que se revisarán a raíz de la mejora de la calidad del procedimiento de PEMS o del progreso técnico».

- 14 El punto 2.1.2 preceptúa que, no obstante lo dispuesto en el punto 2.1.1, podrá aplicarse, durante un período de cinco años y cuatro meses después de las fechas indicadas en el artículo 10, apartados 4 y 5, del Reglamento n.º 715/2007, y a petición del fabricante, un factor de conformidad temporal para la masa de óxidos de nitrógeno de 2,1.

- 15 El punto 2.1.3 se refiere a las «funciones de transferencia».

Procedimiento ante el Tribunal General y sentencia recurrida

- 16 Mediante demandas presentadas en la Secretaría del Tribunal General el 26 de junio, el 29 de junio y el 19 de julio de 2016, respectivamente, la ville de Paris (en lo sucesivo, «Ayuntamiento de París») (asunto T-339/16), la ville de Bruxelles (en lo sucesivo, «Ayuntamiento de Bruselas») (asunto T-352/16) y el Ayuntamiento de Madrid (asunto T-391/16) interpusieron sendos recursos de anulación contra el Reglamento controvertido.
- 17 En apoyo de sus recursos alegaban, en particular, que la Comisión no podía, mediante dicho Reglamento, adoptar unos valores NTE de emisiones de óxidos de nitrógeno superiores a los límites fijados para la norma Euro 6 por el Reglamento n.º 715/2007.
- 18 Mediante escritos separados, la Comisión propuso, al amparo del artículo 130, apartado 1, del Reglamento de Procedimiento del Tribunal General, sendas excepciones de inadmisibilidad contra dichos recursos basadas en que el Reglamento controvertido no afectaba directamente al Ayuntamiento de París, al Ayuntamiento de Bruselas y al Ayuntamiento de Madrid, a los efectos del artículo 263 TFUE, párrafo cuarto, y solicitó al Tribunal General que resolviera sin entrar en el fondo del asunto. El Tribunal General unió las excepciones de inadmisibilidad al examen del fondo.
- 19 Los asuntos T-339/16, T-352/16 y T-391/16 fueron acumulados a los efectos de la fase oral y de la resolución que pusiera fin al proceso.
- 20 Mediante la sentencia recurrida, el Tribunal General desestimó las excepciones de inadmisibilidad propuestas por la Comisión tras considerar, en el apartado 84 de dicha sentencia, que «ha[bía] quedado demostrado que el Reglamento [controvertido] produce efectos en la situación jurídica de los demandantes y que, en consecuencia, los afecta[ba] directamente, en el sentido del artículo 263 TFUE, párrafo cuarto». En cuanto al fondo, el Tribunal General, por un lado, anuló el punto 2 del anexo II del Reglamento controvertido, en la medida en que fijaba, en los puntos 2.1.1 y 2.1.2 del anexo IIIA del Reglamento n.º 692/2008, el valor del factor de conformidad *CFpollutant* definitivo y el valor del factor de conformidad *CFpollutant* temporal con respecto a la masa de los óxidos de nitrógeno, y, por otro lado, mantuvo los efectos de las disposiciones anuladas hasta la adopción en un plazo razonable de una nueva normativa que sustituyese a esas disposiciones, plazo que no podía exceder de doce meses a partir de la fecha en que esa sentencia surtiese efectos. El Tribunal General desestimó los recursos en todo lo demás, así como la pretensión indemnizatoria formulada por el Ayuntamiento de París.

Pretensiones de las partes y procedimiento ante el Tribunal de Justicia

- 21 Mediante su recurso de casación en el asunto C-177/19 P, la República Federal de Alemania solicita al Tribunal de Justicia que:
 - Con carácter principal, anule la sentencia recurrida y desestime los recursos interpuestos en primera instancia.
 - Con carácter subsidiario, modifique el punto 3 del fallo de la sentencia recurrida, en el sentido de que los efectos de la disposición anulada se mantengan durante un plazo máximo notablemente superior a doce meses a partir de la fecha en que la sentencia surta efectos.

- Condene en costas al Ayuntamiento de París, al Ayuntamiento de Bruselas y al Ayuntamiento de Madrid.
- 22 Mediante decisión del Presidente del Tribunal de Justicia de 27 de junio de 2019, se admitió la intervención de la República Eslovaca en apoyo de las pretensiones de la República Federal de Alemania.
- 23 Mediante decisión del Presidente del Tribunal de Justicia de 19 de julio de 2019, se admitió la intervención de Rumanía en apoyo de las pretensiones de la República Federal de Alemania en la fase oral, en caso de que se celebrara.
- 24 La Comisión solicita al Tribunal de Justicia que:
- Con carácter principal, anule la sentencia recurrida y desestime los recursos interpuestos en primera instancia.
 - Con carácter subsidiario, anule el fallo de la sentencia recurrida en la medida en que fija la duración del mantenimiento de los efectos de las disposiciones anuladas en doce meses a partir de que esa sentencia surta efectos y resuelva mantener los efectos de esas disposiciones hasta que se adopte la nueva normativa que las sustituya.
- 25 Mediante su recurso de casación en el asunto C-178/19 P, Hungría solicita al Tribunal de Justicia que:
- Con carácter principal, anule la sentencia recurrida y desestime los recursos interpuestos en primera instancia.
 - Con carácter subsidiario, anule el fallo de la sentencia recurrida en la medida en que fija la duración del mantenimiento de los efectos de las disposiciones anuladas en doce meses a partir de que esa sentencia surta efectos y resuelva mantener los efectos de esas disposiciones hasta que se adopte la nueva normativa que las sustituya.
 - Condene en costas a las partes en el procedimiento en primera instancia.
- 26 La Comisión formula idénticas pretensiones que Hungría tanto con carácter principal como con carácter subsidiario.
- 27 Mediante su recurso de casación en el asunto C-179/19 P, la Comisión solicita al Tribunal de Justicia que:
- Con carácter principal, anule la sentencia recurrida, desestime los recursos interpuestos en primera instancia y condene en costas al Ayuntamiento de París, al Ayuntamiento de Bruselas y al Ayuntamiento de Madrid.
 - Con carácter subsidiario, anule la sentencia recurrida, devuelva el asunto al Tribunal General para que lo reexamine y reserve la decisión sobre las costas de ambas instancias.
- 28 Mediante autos del Presidente del Tribunal de Justicia de 1 de octubre de 2019, Alemania/Comisión (C-177/19 P, no publicado, EU:C:2019:837), Hungría/Comisión (C-178/19 P, no publicado, EU:C:2019:835), y Comisión/Ville de Paris y otros (C-179/19 P, no

publicado, EU:C:2019:836), se autorizó la intervención de la Association des Constructeurs Européens d'Automobiles (en lo sucesivo, «ACEA») en apoyo de las pretensiones de los recurrentes en casación.

- 29 En cada asunto que los concierne, el Ayuntamiento de París, el Ayuntamiento de Bruselas y el Ayuntamiento de Madrid solicitan al Tribunal de Justicia que desestime los recursos de casación y condene en costas a los recurrentes en casación.
- 30 Con carácter subsidiario, el Ayuntamiento de Madrid solicita al Tribunal de Justicia que devuelva los asuntos al Tribunal General para que este pueda pronunciarse sobre los motivos que no se examinaron en primera instancia. El Ayuntamiento de París y el Ayuntamiento de Bruselas formulan idéntica pretensión subsidiaria en el asunto C-179/19 P.
- 31 Con arreglo al artículo 54, apartado 2, del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia, el Presidente de la Sala Quinta decidió, el 28 de enero de 2021, tras oír al Abogado General y a las partes, acumular los presentes asuntos a los efectos de las conclusiones y de la sentencia.

Sobre los recursos de casación

- 32 En apoyo de su recurso de casación en el asunto C-177/19 P, la República Federal de Alemania formula cinco motivos, basados, el primero, en que el Tribunal General incurrió en error de Derecho al declarar que el Reglamento controvertido afectaba directamente a los ayuntamientos recurridos en casación; el segundo, en la falta de motivación en relación con este aspecto; el tercero, en la infracción, en particular, del artículo 5, apartado 3, del Reglamento n.º 715/2007, al haber declarado el Tribunal General que la Comisión carecía de competencia para adoptar el Reglamento controvertido; el cuarto, en que el Tribunal General incurrió en error de Derecho al anular parcialmente ese Reglamento, y, el quinto, en la pretensión de que los efectos de las disposiciones anuladas de dicho Reglamento se mantengan durante más de doce meses a partir de la fecha en que la sentencia recurrida surta efectos.
- 33 En apoyo de su recurso de casación en el asunto C-178/19 P, Hungría invoca dos motivos, referidos, el primero, a la admisibilidad de los recursos en primera instancia y, el segundo, al período fijado por el Tribunal General en relación con el mantenimiento de los efectos de las disposiciones anuladas del Reglamento controvertido.
- 34 En apoyo de su recurso de casación en el asunto C-179/19 P, la Comisión invoca un motivo único, basado en que el Tribunal General incurrió en error de Derecho al declarar que el Reglamento controvertido modificaba un elemento esencial del Reglamento n.º 715/2007.

Sobre el segundo motivo de casación en el asunto C-177/19 P

Alegaciones de las partes

- 35 Mediante su segundo motivo de casación en el asunto C-177/19 P, que procede examinar en primer lugar, la República Federal de Alemania, apoyada por la ACEA y la República Eslovaca, recuerda que, con arreglo a jurisprudencia reiterada del Tribunal de Justicia, la motivación de una sentencia debe mostrar de manera clara e inequívoca el razonamiento del Tribunal General. Pues bien, en el caso de autos, el Tribunal General no expuso en la sentencia recurrida de manera

suficiente las razones por las que consideró que el Reglamento controvertido afectaba directamente a los ayuntamientos recurridos en casación a los efectos del artículo 263 TFUE, párrafo cuarto, puesto que se limitó a indicar que el artículo 4, apartado 3, párrafo segundo, de la Directiva 2007/46 se opone a que esos ayuntamientos puedan adoptar normativas relativas a la circulación de los vehículos conformes con la norma Euro 6.

- 36 El Ayuntamiento de Bruselas y el Ayuntamiento de Madrid sostienen que el segundo motivo de casación en el asunto C-177/19 P carece de fundamento.

Apreciación del Tribunal de Justicia

- 37 Según reiterada jurisprudencia, la motivación de una sentencia debe mostrar de manera clara e inequívoca el razonamiento del Tribunal General, de manera que los interesados puedan conocer las razones de la decisión adoptada y el Tribunal de Justicia ejercer su control jurisdiccional (sentencia de 13 de diciembre de 2018, Unión Europea/Kendrion, C-150/17 P, EU:C:2018:1014, apartado 80 y jurisprudencia citada).
- 38 En el caso de autos, es cierto, como se desprende de la fundamentación de la sentencia recurrida, en particular de sus apartados 50 a 84, que, a efectos de determinar si el Reglamento controvertido afecta directamente a los ayuntamientos recurridos en casación, el Tribunal General no se centró fundamentalmente en interpretar este Reglamento, sino la Directiva 2007/46, en concreto su artículo 4, apartado 3, párrafo segundo. A tenor de esta disposición, los Estados miembros «no prohibirán, restringirán ni impedirán la matriculación, la venta, la puesta en servicio o la circulación viaria de vehículos, componentes o unidades técnicas independientes por razones relacionadas con aspectos de su fabricación o funcionamiento regulados por la presente Directiva, si satisfacen los requisitos establecidos en ella».
- 39 No obstante, el Tribunal General expuso con la suficiente claridad y precisión, en particular en los apartados 50 a 54, 56, 59, 67, 74, 76 y 77 de la sentencia recurrida, las razones por las que estimaba que el artículo 4, apartado 3, párrafo segundo, de la Directiva 2007/46 es pertinente para determinar si el Reglamento controvertido afecta directamente a los ayuntamientos recurridos en casación pese a figurar en un acto de Derecho derivado de la Unión distinto de dicho Reglamento.
- 40 En particular, en el apartado 76 de la sentencia recurrida, el Tribunal General declaró que las interpretaciones literal, teleológica y contextual de la Directiva 2007/46, específicamente de su artículo 4, apartado 3, párrafo segundo, llevan a considerar que esta impide efectivamente a las autoridades públicas de los Estados miembros prohibir, restringir u obstaculizar la circulación viaria de vehículos por motivos relacionados con aspectos de su fabricación o funcionamiento comprendidos en dicha Directiva si satisfacen los requisitos establecidos en ella. Pues bien, en esencia, en los apartados 3, 4, 52, 74 y 76 de la sentencia recurrida, tras recordar que estos requisitos son los recogidos en los «actos reglamentarios» de la misma Directiva y en los actos derivados de estos actos reglamentarios, el Tribunal General subrayó que el Reglamento n.º 715/2007 es el «acto reglamentario» aplicable en relación con el procedimiento de homologación de tipo establecido en la Directiva 2007/46 para las emisiones contaminantes de los turismos y vehículos comerciales ligeros, las cuales constituyen uno de los aspectos de su fabricación o funcionamiento regulados por la Directiva 2007/46, en el sentido del artículo 4, apartado 3, párrafo segundo, de esta. Por otra parte, como en particular se desprende de la presentación del marco jurídico de los asuntos que figura en los apartados 2 a 16 de la sentencia

recurrida, el Reglamento n.º 692/2008, el Reglamento 2016/427 y el Reglamento controvertido son «actos derivados» del Reglamento n.º 715/2007, por cuanto este último constituye su base jurídica y tienen por objeto aplicarlo.

- 41 Asimismo, se desprende de los apartados 59, 74 y 76 de la sentencia recurrida que, según el Tribunal General, en la medida en que el Reglamento controvertido introduce un factor de conformidad que se aplica a los valores fijados en el Reglamento n.º 715/2007, a fin de definir los valores de emisiones contaminantes de óxidos de nitrógeno no sobrepasables (NTE) en los ensayos de RDE establecidos por el Reglamento n.º 2016/427, el artículo 4, apartado 3, párrafo segundo, de la Directiva 2007/46 se aplica igualmente a estos valores NTE, de modo que, debido a la adopción del Reglamento controvertido, las autoridades públicas ya no pueden imponer restricciones de circulación basadas en el nivel de las emisiones contaminantes de los vehículos a aquellos cuya categoría esté comprendida en el Reglamento n.º 715/2007 y que respeten dichos valores NTE. Habida cuenta de su apreciación de que el Reglamento controvertido afecta de este modo a las propias competencias normativas de los ayuntamientos recurridos en casación en materia de regulación de la circulación de automóviles, el Tribunal General concluyó, en concreto en los apartados 50, 76, 80 y 84 de esa sentencia, que el Reglamento controvertido los afectaba directamente.
- 42 Así pues, una lectura de la sentencia recurrida en su conjunto permite a los interesados conocer las razones por las que el Tribunal General consideró que de su interpretación del artículo 4, apartado 3, párrafo segundo, de la Directiva 2007/46 resultaba que el Reglamento controvertido afectaba directamente a los ayuntamientos recurridos en casación.
- 43 Por consiguiente, la motivación desarrollada por el Tribunal General en apoyo de la conclusión de que los ayuntamientos recurridos en casación se veían directamente afectados por el Reglamento controvertido a los efectos del artículo 263 TFUE, párrafo cuarto, es suficiente para cumplir las exigencias que se han expuesto en el apartado 37 de la presente sentencia, sin perjuicio de determinar si dicha motivación se ajusta a Derecho, cuestión que es objeto del primer motivo del recurso de casación en el asunto C-177/19 P y de la segunda parte del primer motivo del recurso de casación en el asunto C-178/19 P.
- 44 Por consiguiente, procede desestimar por infundado el segundo motivo de casación en el asunto C-177/19 P.

Sobre el primer motivo de casación en el asunto C-177/19 P y la segunda parte del primer motivo de casación en el asunto C-178/19 P

Alegaciones de las partes

- 45 Mediante el primer motivo de casación en el asunto C-177/19 P y la segunda parte del primer motivo de casación en el asunto C-178/19 P, la República Federal de Alemania y Hungría, respectivamente, sostienen que el Tribunal General incurrió en error de Derecho al declarar que el Reglamento controvertido afectaba directamente a los ayuntamientos recurridos en casación.
- 46 En particular, la República Federal de Alemania, apoyada por la ACEA, Rumanía y la República Eslovaca, alega, en primer lugar, que las restricciones a la libertad de actuación de los municipios no resultan del Reglamento controvertido, sino de otras exigencias, y que, en concreto, el hecho de que se permita o no a una entidad local establecer zonas en las que se prohíba la circulación no

depende de ese Reglamento. En su opinión, suponiendo que las zonas en las que se prohíba la circulación sean ilegales, tal circunstancia derivaría de las exigencias generales del Derecho de la Unión en materia de derechos y libertades fundamentales.

- 47 Según la República Federal de Alemania, por ejemplo, la Directiva 2008/50 dispone que los Estados miembros establecerán «medidas adecuadas» para que, en caso de que se superen los valores límite, el período de superación sea lo más breve posible. Por otra parte, como se desprende de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia dimanante de la sentencia de 4 de junio de 2009, Mickelsson y Roos (C-142/05, EU:C:2009:336), y del apartado 53 de la sentencia recurrida, normas como las relativas a la libre circulación de mercancías y al derecho de propiedad, protegido por el Derecho de la Unión en virtud del artículo 17 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, pueden suponer que resulten desproporcionadas las restricciones a la utilización de vehículos matriculados recientemente que tengan un bajo nivel de emisiones contaminantes. La anulación parcial del Reglamento controvertido en nada cambia esta situación jurídica, de modo que no hay relación alguna entre las «competencias normativas» de las entidades infraestatales en este ámbito y el Reglamento controvertido.
- 48 En segundo lugar, la República Federal de Alemania sostiene que las normas en materia de matriculación en su conjunto no se refieren a las condiciones de uso de las vías públicas, como las relativas al establecimiento de zonas en las que se prohíbe la circulación. El mero hecho de que los municipios, entre otros, puedan ser responsables de la consecución de objetivos medioambientales no justifica que puedan recurrir por la vía del artículo 263 TFUE, párrafo cuarto, contra cualquier acto que pueda tener efectos sobre el medio ambiente. Esto supondría reconocerles una legitimación para interponer un recurso de anulación que solo tienen los demandantes privilegiados con arreglo al artículo 263 TFUE, párrafos primero y segundo.
- 49 En opinión de la República Federal de Alemania, como la medida que en este caso pretenden establecer los ayuntamientos recurridos en casación es una medida para mejorar la calidad del aire, la Directiva 2008/50 es la Directiva más específica y, por tanto, desplaza a la Directiva 2007/46. La demostración en sentido contrario que realiza el Tribunal General en el apartado 74 de la sentencia recurrida no resulta convincente.
- 50 La República Federal de Alemania considera que tampoco tiene fundamento la diferenciación que establece el Tribunal General en los apartados 52 a 54 de la sentencia recurrida entre, por un lado, las normativas generales en materia de circulación (días sin coches, reglas generales del código de la circulación) y, por otro lado, las normativas de circulación adoptadas por autoridades públicas de los Estados miembros que impongan restricciones de circulación basadas en el nivel de las emisiones contaminantes a vehículos cuya categoría esté comprendida en el Reglamento n.º 715/2007 y que se ajusten a la norma Euro 6 o, en los ensayos de RDE, a los valores no sobrepasables (NTE). Según la lógica del Tribunal General, en principio no debería ser legal adoptar medidas generales para limitar las emisiones que afecten también a los vehículos conformes con la norma Euro 6.
- 51 Hungría, apoyada por la ACEA, alega, en particular, por un lado, que el Reglamento controvertido solo afecta directamente a los fabricantes obligados a respetar los valores límite fijados en este Reglamento y a las autoridades competentes para controlar esos límites y para autorizar la homologación de tipo y la matriculación, dado que estas entidades son quienes ejecutan y aplican el citado Reglamento y respecto a las cuales este establece disposiciones vinculantes.

- 52 Por otra parte, Hungría opina, al igual que la República Federal de Alemania, que el Tribunal interpretó erróneamente el artículo 4, apartado 3, párrafo segundo, de la Directiva 2007/46. Esta disposición no excluye ni limita la adopción por los ayuntamientos recurridos en casación de medidas que restrinjan, atendiendo a los niveles de las emisiones contaminantes, la circulación viaria de los vehículos que respeten esta Directiva y el Reglamento n.º 715/2007. Esa disposición solo pretende garantizar que los nuevos vehículos que se ajusten a la referida Directiva y a los demás actos jurídicos del Derecho de la Unión vinculados a ella puedan comercializarse sin obstáculos en el mercado interior.
- 53 El Ayuntamiento de Bruselas sostiene que el Tribunal General acertó al declarar que el Reglamento controvertido lo afecta directamente. Como se desprende, en particular, de los apartados 52, 54 y 76 de la sentencia recurrida, este Reglamento le impide efectivamente ejercer sus competencias como considere oportuno, ya que le impone la obligación jurídica de tolerar la presencia de vehículos que, no siendo conformes con la norma Euro 6 inicialmente adoptada, sean conformes con la norma Euro 6 en su forma redefinida por dicho Reglamento, bien entendido que los valores NTE de las emisiones de óxidos de nitrógeno fijados en el Reglamento controvertido son más elevados que los valores inicialmente fijados por el Reglamento n.º 715/2007. Como señaló el Tribunal General, se ven afectadas por el Reglamento controvertido las normativas de circulación adoptadas por las autoridades públicas de los Estados miembros que impongan restricciones de circulación basadas en el nivel de las emisiones contaminantes a vehículos cuya categoría esté comprendida en dicho Reglamento y que se ajusten a la norma Euro 6 o, en los ensayos de RDE, a los valores NTE.
- 54 El Ayuntamiento de Bruselas añade que, en el caso de autos, el Reglamento controvertido no solo produce efectos jurídicos, sino también efectos materiales consistentes, en particular, en el deterioro de la calidad del aire en su término municipal, efectos contra los que le corresponde luchar, so pena de incurrir en responsabilidad o de que se incoe un procedimiento por incumplimiento contra el Reino de Bélgica con arreglo a los artículos 258 TFUE y 259 TFUE. Así pues, en su opinión, el Tribunal General acertó al tener en cuenta en la sentencia recurrida esta afectación de su situación material y jurídica para concluir que el recurso era admisible.
- 55 Por otra parte, el Ayuntamiento de Bruselas indica que, en caso de que adopte una normativa que prohíba la circulación en su término municipal de los vehículos que no respeten la norma Euro 6 en los ensayos de laboratorio únicamente o que no respeten la norma Euro 6, sin aplicación del factor de conformidad, en los ensayos de RDE, la Comisión o un Estado miembro podría interponer un recurso por incumplimiento contra el Reino de Bélgica con arreglo a los artículos 258 TFUE o 259 TFUE. Se trata de un efecto que se deriva directamente del Reglamento controvertido y que permite demostrar por sí solo que este afecta directamente a los ayuntamientos recurridos en casación, en el sentido del artículo 263 TFUE, párrafo cuarto.
- 56 El Ayuntamiento de Bruselas rechaza que el Tribunal General incurriera en confusión entre la Directiva 2007/46 y la Directiva 2008/50. En cualquier caso, no se discute que las medidas adoptadas por los ayuntamientos recurridos en casación deben conformarse al Derecho de la Unión, ya sea a la Directiva 2008/50 o al principio de libre circulación de mercancías. No obstante, tales consideraciones son insuficientes para concluir que el Reglamento controvertido no impide a esos ayuntamientos ejercer sus competencias propias como consideren oportuno.
- 57 El Ayuntamiento de Bruselas añade que es un error afirmar que el Reglamento controvertido es un acto distinto y completamente separado de la Directiva 2007/46, habida cuenta de que se inscribe en el marco que esta establece.

- 58 El Ayuntamiento de Bruselas entiende que, además, el impacto del Reglamento controvertido en la situación de los ayuntamientos recurridos en casación no es meramente hipotético. En concreto, no está claro que estos ayuntamientos puedan invocar la jurisprudencia del Tribunal de Justicia relativa a las excepciones a la prohibición de principio de las medidas que tienen un efecto equivalente a las restricciones a la importación para separarse del marco establecido por la Directiva 2007/46 y sus actos reglamentarios. Por añadidura, aunque dichos ayuntamientos no disponen de competencia alguna en materia de homologación de tipo de los vehículos de que se trata, no es menos cierto que tienen competencia para adoptar medidas de regulación de la circulación de los vehículos automóviles y que esta competencia se vería directamente afectada por el Reglamento controvertido en caso de que deseen utilizar la norma Euro 6 para regular dicha circulación.
- 59 Por último, el Ayuntamiento de Bruselas sostiene que las medidas relativas al nivel de emisiones se adoptan necesariamente por motivos relacionados con aspectos de la fabricación y el funcionamiento de los vehículos aun cuando, además, se persigan otros objetivos.
- 60 Por su parte, el Ayuntamiento de Madrid alega que el Reglamento controvertido se inscribe en el marco de la Directiva 2007/46 desde una perspectiva tanto material como temporal y que, por lo demás, hace referencia a ella desde su considerando 1.
- 61 Desde una perspectiva material, toda decisión jurídica que imponga una restricción al uso de los vehículos terrestres de motor sobre la base de criterios técnicos contemplados por la Directiva 2007/46 y el Reglamento controvertido se topa directa y necesariamente, a juicio del Ayuntamiento de Madrid, con la prohibición establecida en el artículo 4 de dicha Directiva. En cambio, una prohibición análoga pero que se tomase atendiendo a consideraciones ajenas a los requisitos técnicos que establecen estos dos actos jurídicos sería indiferente a este respecto.
- 62 Desde una perspectiva temporal, como se desprende del apartado 53 de la sentencia recurrida, el Tribunal General apreció la admisibilidad de los recursos en primera instancia a la luz de la Directiva 2007/46. De la interpretación literal de las disposiciones de esta Directiva efectuada por el Tribunal General en el apartado 59 de la sentencia recurrida resulta, según el Ayuntamiento de Madrid, que los ayuntamientos recurridos en casación, cuyas competencias jurídicas en materia de policía medioambiental no se discuten, se ven directamente afectados por el Reglamento controvertido.
- 63 De este modo, el Ayuntamiento de Madrid subraya que suscribe en su globalidad el razonamiento del Tribunal General cuando constata, en los apartados 81 y 82 de la sentencia recurrida, el carácter real de la limitación de las potestades resultante del Reglamento controvertido, en relación con la Directiva 2007/46, para concluir que el recurso es admisible.
- 64 Por otra parte, el Ayuntamiento de Madrid entiende que la postura defendida por la República Federal de Alemania y Hungría resulta contradictoria. Por un lado, estos Estados miembros consideran que el Reglamento controvertido no afecta a los ayuntamientos recurridos en casación, en la medida en que conservan total libertad para prohibir, impedir o restringir la circulación viaria de los vehículos terrestres de motor, en particular en el contexto de la lucha contra la contaminación atmosférica sobre la base de otros actos jurídicos, como la Directiva 2008/50. Sin embargo, por otro lado, los referidos Estados miembros sostienen que esos ayuntamientos no se ven afectados directamente por un acto que modifica la norma Euro 6.

- 65 Además, tras señalar que los municipios son actores fundamentales del Derecho de la Unión, el Ayuntamiento de Madrid recuerda el objetivo de apertura de los requisitos para la interposición de recursos directos y que la evolución del trato dispensado a la legitimación de las entidades infraestatales, especialmente en materias relacionadas con el Derecho del medio ambiente, puede entenderse como un corolario del principio de cooperación leal consagrado en el artículo 4 TUE, apartado 3, y mencionado por el Tribunal General en el apartado 79 de la sentencia recurrida. Considera de este modo que cabe admitir que las entidades infraestatales, como los ayuntamientos recurridos en casación, que con sus acciones pueden comprometer frente a la Unión Europea la responsabilidad de los Estados de los que forman parte, disfruten de una presunción de legitimación, correspondiendo al autor del acto impugnado demostrar que las disposiciones impugnadas no los afectan.
- 66 Por último, el Ayuntamiento de París y el Ayuntamiento de Madrid alegan que la posibilidad, mencionada por el Tribunal General en el apartado 79 de la sentencia recurrida, de que se interponga un recurso por incumplimiento contra el Estado miembro del que forman parte constituye un efecto resultante del Reglamento controvertido y confirma que este afecta directamente a los ayuntamientos recurridos en casación. Señalan, a modo de ejemplo, que, si un ayuntamiento prohibiera la circulación de todos los vehículos conformes con dicho Reglamento, estaría violando el Derecho de la Unión por incumplir la prohibición establecida en el artículo 4, apartado 3, de la Directiva 2007/46.
- 67 La Comisión sostiene, por un lado, que la República Federal de Alemania parece adoptar una interpretación demasiado amplia de la sentencia recurrida, ya que el recurso de casación se refiere en varias ocasiones a las «zonas de circulación prohibida». Sin embargo, se desprende del apartado 52 de la sentencia recurrida que las medidas de restricción de la circulación referidas a la totalidad de los vehículos no se ven afectadas por la legislación de la Unión sobre la homologación de tipo de los vehículos de motor.
- 68 Por otro lado, la Comisión tiene dudas sobre el razonamiento de la República Federal de Alemania en relación con las libertades fundamentales garantizadas por los Tratados y con el principio de proporcionalidad. Afirma la Comisión que el Derecho primario no se opone a que los actos de Derecho derivado puedan afectar directamente a sujetos de Derecho con arreglo al artículo 263 TFUE, párrafo cuarto. Concretamente, el hecho de que los municipios deban respetar el principio de proporcionalidad no impide *a priori* que se vean directamente afectados si pueden demostrar la existencia de una modificación de su situación jurídica debido a la legislación de la Unión sobre la homologación de tipo de los vehículos de motor.

Apreciación del Tribunal de Justicia

- 69 Ha de recordarse, de entrada, que el recurso de una entidad regional o local no puede asimilarse al recurso de un Estado miembro, toda vez que el concepto de «Estado miembro», a efectos del artículo 263 TFUE, únicamente se refiere a las autoridades gubernativas de los Estados miembros. Una entidad regional o local solamente puede, en la medida en que tenga personalidad jurídica en virtud del Derecho nacional que le sea aplicable, interponer recurso contra un acto del Derecho de la Unión si encaja en alguno de los supuestos contemplados en el artículo 263 TFUE, párrafo cuarto (véanse, en este sentido, las sentencias de 11 de julio de 1984, *Commune de Differdange* y otros/Comisión, 222/83, EU:C:1984:266, apartados 9 a 13, y de 2 de mayo de 2006, *Regione Siciliana*/Comisión, C-417/04 P, EU:C:2006:282, apartados 21 y 24 y jurisprudencia citada).

- 70 Así pues, dado que tales entidades están sujetas, al igual que toda persona física o jurídica contemplada en el artículo 263 TFUE, párrafo cuarto, a los requisitos específicos que esta disposición establece, procede desestimar por infundada la alegación del Ayuntamiento de Madrid, expuesta en el apartado 65 de la presente sentencia, según la cual las entidades infraestatales, como los ayuntamientos recurridos en casación, deberían gozar de una presunción de legitimación cuando interponen un recurso de anulación contra un acto del Derecho de la Unión con arreglo a la referida disposición.
- 71 En el presente asunto, en el marco de su examen de las excepciones de inadmisibilidad que la Comisión propuso contra los recursos de anulación interpuestos ante él, el Tribunal General hizo constar, en los apartados 36 a 40 de la sentencia recurrida, que el Reglamento controvertido era un acto reglamentario que no incluía medidas de ejecución, para seguidamente declarar, al cabo del razonamiento que figura en los apartados 41 a 84 de dicha sentencia, que ese Reglamento afectaba directamente a los ayuntamientos recurridos en casación, en el sentido del artículo 263 TFUE, párrafo cuarto.
- 72 Por lo que se refiere al requisito de que una persona jurídica se vea directamente afectada, este exige, según reiterada jurisprudencia, que se reúnan dos criterios acumuladamente, a saber, que la medida impugnada, por un lado, surta efectos directamente en la situación jurídica del demandante y, por otro, no deje ningún margen de apreciación a los destinatarios encargados de su aplicación, por tener esta carácter meramente automático y derivarse únicamente de la normativa de la Unión, sin aplicación de otras normas intermedias (sentencias de 27 de febrero de 2014, *Stichting Woonlinie* y otros/Comisión, C-133/12 P, EU:C:2014:105, apartado 55, y de 6 de noviembre de 2018, *Scuola Elementare Maria Montessori/Comisión*, *Comisión/Scuola Elementare Maria Montessori* y *Comisión/Ferracci*, C-622/16 P a C-624/16 P, EU:C:2018:873, apartado 42 y jurisprudencia citada).
- 73 En particular, como acertadamente señaló el Tribunal General en el apartado 50 de la sentencia recurrida, un acto del Derecho de la Unión que impida a una persona jurídica pública ejercer como considere oportuno sus competencias propias produce directamente efectos en su situación jurídica, de modo que debe considerarse que ese acto la afecta directamente, en el sentido del artículo 263 TFUE, párrafo cuarto [véase, en este sentido, la sentencia de 22 de junio de 2021, *Venezuela/Consejo* (Afectación de un Estado tercero) (C-872/19 P, EU:C:2021:507), apartado 69].
- 74 En consecuencia, procede examinar si el Tribunal General declaró sin incurrir en error de Derecho que el artículo 4, apartado 3, párrafo segundo, de la Directiva 2007/46 impide efectivamente a los ayuntamientos recurridos en casación ejercer como consideren oportuno sus competencias para regular la circulación de los turismos a fin de reducir la contaminación y, por lo tanto, que, habida cuenta de la articulación entre esa disposición y el Reglamento controvertido, debe considerarse que este afecta directamente a dichos ayuntamientos.
- 75 El artículo 4, apartado 3, párrafo segundo, de la Directiva 2007/46 dispone que los Estados miembros «no prohibirán, restringirán ni impedirán la matriculación, la venta, la puesta en servicio o la circulación viaria de vehículos, componentes o unidades técnicas independientes por razones relacionadas con aspectos de su fabricación o funcionamiento regulados por la presente Directiva, si satisfacen los requisitos establecidos en ella».
- 76 En el presente caso, el Tribunal General consideró, en los apartados 51 a 53 de la sentencia recurrida, que las normativas que se adopten por las autoridades públicas de los Estados miembros referidas a la totalidad de los vehículos o bien a una categoría de vehículos definida

atendiendo a criterios distintos de los que son objeto de las disposiciones de la Directiva 2007/46, de sus «actos reglamentarios» y de los actos derivados de estos no pueden verse constreñidas por el artículo 4, apartado 3, párrafo segundo, de esta Directiva. En particular, el Tribunal General precisó que no pueden verse afectadas por estos actos de la Unión la mayor parte de las normas del «código de la circulación» ni las medidas de restricción de la circulación como las que establecen zonas peatonales, «días sin coches» o una circulación alterna cuando se registren picos de contaminación. Asimismo, el Tribunal General estimó que una autoridad pública de un Estado miembro podría actualmente, sin infringir el artículo 4, apartado 3, párrafo segundo, de la Directiva 2007/46, imponer restricciones de circulación basadas en el nivel de las emisiones contaminantes con respecto a vehículos cuya categoría esté comprendida en el Reglamento n.º 715/2007 que a lo sumo se ajusten a la norma Euro 5, ya que esta y las anteriores normas Euro ya no están en vigor a efectos de la aplicación de esta Directiva, en tanto en cuanto la norma que ahora se aplica es la Euro 6.

- 77 En cambio, como se desprende, en esencia, de los apartados 54 a 76 de la sentencia recurrida, el Tribunal General estimó que la inclusión de una referencia a la «circulación viaria» en el artículo 4, apartado 3, párrafo segundo, de la Directiva 2007/46 tiene por efecto impedir que una autoridad pública de un Estado miembro imponga restricciones de circulación basadas en el nivel de las emisiones contaminantes a los vehículos comprendidos en el Reglamento n.º 715/2007 que respeten los valores NTE en los ensayos de RDE, puesto que estos valores están en vigor debido a la adopción del Reglamento controvertido y, por consiguiente, tales vehículos satisfacen los requisitos resultantes de esta Directiva.
- 78 En el apartado 76 de la sentencia recurrida, al que reenvían sus apartados 77, 79 y 80, el Tribunal General citó, como ejemplo de medida de limitación de la circulación que, a su juicio, los ayuntamientos recurridos en casación ya no podrían introducir debido a la adopción del Reglamento controvertido, una medida que, sobre la base de los niveles de emisiones contaminantes de los vehículos, limitara la circulación de aquellos que no respeten en los ensayos de RDE los límites de las emisiones de óxidos de nitrógeno fijados en la norma Euro 6 pero que respeten, no obstante, en dichos ensayos los valores NTE de emisiones de óxidos de nitrógeno definidos en este Reglamento, que son más elevados que los primeros.
- 79 En efecto, como se desprende del apartado 81 de la sentencia recurrida, los ayuntamientos recurridos en casación justificaron ante el Tribunal General, sin que ello fuera cuestionado en primera instancia ni en el marco de los presentes recursos de casación, que disponen en virtud del Derecho nacional de competencias en materia de protección del medio ambiente y de la salud, en particular para luchar contra la contaminación del aire, incluida la competencia para restringir la circulación de los automóviles a tal efecto.
- 80 Por lo tanto, procede examinar si el Tribunal General podía fundadamente interpretar el artículo 4, apartado 3, párrafo segundo, de la Directiva 2007/46 en el sentido de que limita el ejercicio de dichas competencias del modo expuesto en los apartados 77 y 78 de la presente sentencia.
- 81 A este respecto, ha de precisarse, para empezar, que, aun cuando de las libertades y de los derechos fundamentales garantizados en el Derecho de la Unión podrían derivarse restricciones a la competencia de que los ayuntamientos recurridos en casación disponen para regular la circulación, tal circunstancia no impide, en sí, que estos se vean directamente afectados por un acto del Derecho derivado de la Unión relativo a la homologación de tipo de los vehículos de motor.

- 82 En cuanto a la cuestión de si la interpretación que el Tribunal General realizó de la expresión «circulación viaria» que figura en el artículo 4, apartado 3, párrafo segundo, de la Directiva 2007/46 es ajustada a Derecho, procede recordar que, según reiterada jurisprudencia, para interpretar una disposición del Derecho de la Unión no solo debe tenerse en cuenta su tenor literal, sino también el contexto en el que se inscribe y los objetivos perseguidos por la normativa de la que forma parte. La génesis de una disposición del Derecho de la Unión también puede revelar elementos pertinentes para su interpretación (sentencia de 2 de septiembre de 2021, CRCAM, C-337/20, EU:C:2021:671, apartado 31 y jurisprudencia citada).
- 83 En primer lugar, por lo que atañe al tenor del artículo 4, apartado 3, párrafo segundo, de la Directiva 2007/46, ha de señalarse que, si bien es cierto que, conforme a su sentido habitual, la expresión «circulación viaria» parece referirse a la circulación de los vehículos por el territorio de un Estado miembro, no se trata de la única actividad que, en virtud de esta disposición, los Estados miembros no pueden prohibir, ya que esa disposición menciona otras actividades que tampoco pueden prohibirse, como son la «matriculación», la «venta» y la «puesta en servicio» de los vehículos.
- 84 Pues bien, tal como subraya, en esencia, la Comisión, una prohibición de venta o de puesta en servicio supone un impedimento general para el acceso al mercado de los vehículos afectados. Lo mismo ocurre con una prohibición de matriculación. Así pues, todas estas prohibiciones hacen referencia a obstáculos para el acceso de los vehículos al mercado.
- 85 En segundo lugar, por lo que respecta al contexto en el que se inscribe el artículo 4, apartado 3, párrafo segundo, de la Directiva 2007/46, para empezar, del propio título de esta Directiva resulta que tiene por objeto la creación de un marco para la homologación de los vehículos de motor, lo que parece indicar que las obligaciones que se imponen a los Estados miembros en virtud de sus disposiciones, entre las que figuran las recogidas en el artículo 4, se refieren a la comercialización de esos vehículos, y no a su posterior circulación.
- 86 A continuación, como ha indicado el Abogado General en el punto 52 de sus conclusiones, procede señalar que los tenores de los párrafos primero y segundo del apartado 3 del artículo 4 de la Directiva 2007/46 son complementarios. En efecto, estos dos párrafos prescriben, respectivamente, una obligación positiva que permite a los Estados miembros matricular y autorizar la venta y la puesta en servicio, en particular, de los vehículos conformes con los requisitos de esta Directiva y una obligación negativa que les veda la posibilidad de prohibir, restringir o impedir la matriculación, la venta, la puesta en servicio o la circulación viaria de esos vehículos. Pues bien, la interpretación que realizó el Tribunal General tendría como consecuencia ampliar considerablemente el alcance del segundo párrafo, con el resultado de que sería mucho más extenso que el del primero, cosa que parece difícilmente justificable.
- 87 Por último, siendo así que, como se desprende del artículo 4 de la Directiva 2007/46, sobre los fabricantes de vehículos de motor y sobre las autoridades nacionales competentes para homologarlos recaen específicamente las obligaciones establecidas en él, consta que los ayuntamientos recurridos en casación no disponen de potestades en materia de homologación de esos vehículos.
- 88 En tercer lugar, en lo atinente al objetivo perseguido por la Directiva 2007/46, resulta de su artículo 1, en relación con sus considerandos 2, 3 y 14, que esta establece un procedimiento uniforme de homologación de vehículos nuevos, basado en el principio de la armonización total por lo que respecta a sus características técnicas, y que los requisitos técnicos específicos

relativos a la fabricación y el funcionamiento de los vehículos están establecidos por las directivas particulares que figuran en el anexo IV de la citada Directiva. De estas disposiciones se desprende que dicho marco armonizado tiene como objetivo el establecimiento y el funcionamiento del mercado interior, garantizando al mismo tiempo un elevado nivel de seguridad vial que se alcanza mediante la armonización completa de los requisitos técnicos relativos, en particular, a la fabricación de los vehículos (sentencia de 20 de marzo de 2014, Comisión/Polonia, C-639/11, EU:C:2014:173, apartados 34 y 35).

- 89 Las consideraciones expuestas en los apartados 83 a 88 de la presente sentencia van en contra de la interpretación del artículo 4, apartado 3, párrafo segundo, de la Directiva 2007/46 realizada por el Tribunal General, que supone atribuir un alcance amplio a una expresión aislada de dicha Directiva para sustentar la conclusión de que esa disposición se opone a determinadas restricciones locales en materia de circulación dirigidas, en particular, a proteger el medio ambiente.
- 90 La génesis del artículo 4, apartado 3, párrafo segundo, de la Directiva 2007/46 tampoco confirma la interpretación que de esta disposición realizó el Tribunal General. En efecto, en la Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de julio de 2003, relativa a la homologación de los vehículos de motor y de los remolques, sistemas, componentes y unidades técnicas independientes destinados a dichos vehículos [COM(2003) 418 final], no se recogía referencia alguna a la «circulación viaria». Fue en la Propuesta modificada de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de octubre de 2004, relativa a la homologación de los vehículos de motor y de los remolques, sistemas, componentes y unidades técnicas independientes destinados a dichos vehículos (Versión refundida) [COM(2004) 738 final], donde se introdujo esa referencia.
- 91 Pues bien, por una parte, según el punto 5 de la Propuesta modificada, debe entenderse que dicha referencia es una «cláusula de libre circulación». Por otra parte, como se desprende del propio título del referido punto 5, las modificaciones introducidas en esa Propuesta modificada tenían únicamente por objeto clarificar las obligaciones de los Estados miembros por lo que respecta a la libre circulación de vehículos, componentes y unidades técnicas independientes homologados, y no ampliar el alcance de esas obligaciones.
- 92 Por lo tanto, ha de señalarse que la adición de la referencia a la «circulación viaria» no tenía como finalidad ampliar el ámbito de aplicación de la legislación sobre la homologación de vehículos, sino meramente evitar que los Estados miembros eludieran la prohibición de impedir el acceso al mercado de los vehículos comprendidos en el ámbito de aplicación de la Directiva 2007/46 que satisficiesen los requisitos de dicha Directiva, de sus actos reglamentarios y de los actos derivados de estos en el momento de su matriculación, comercialización o puesta en servicio.
- 93 Así pues, el Tribunal General realizó una lectura aislada de la expresión «circulación viaria» contenida en el artículo 4, apartado 3, párrafo segundo, de la Directiva 2007/46 que no está en consonancia ni con el contexto en el que esta disposición se inscribe, ni con los objetivos de la normativa de la que forma parte ni con la génesis de dicha disposición.
- 94 En estas circunstancias, como señaló el Abogado General en el punto 72 de sus conclusiones, el Tribunal General incurrió en error de Derecho al declarar, en el apartado 84 de la sentencia recurrida, que, habida cuenta, por una parte, del hecho de que el artículo 4, apartado 3, párrafo segundo, de la Directiva 2007/46 limita el ejercicio de las competencias de que los ayuntamientos recurridos en casación disponen en materia de protección de la calidad del aire y el uso que hacen

de ellas y, por otra parte, de la articulación entre el Reglamento controvertido y esa disposición, este Reglamento produce directamente efectos para ellos y, en consecuencia, los afecta directamente, en el sentido del artículo 263 TFUE, párrafo cuarto.

- 95 Por lo demás, ninguna otra razón esgrimida por los ayuntamientos recurridos en casación ni consideración alguna formulada por el Tribunal General en la sentencia recurrida permite sustentar su conclusión de que el Reglamento controvertido afecta directamente a los ayuntamientos recurridos en casación.
- 96 En particular, en primer término, no cabe acoger la argumentación de los ayuntamientos recurridos en casación según la cual la posibilidad —en caso de que adopten una normativa en materia de circulación contraria al Reglamento controvertido, en relación con el artículo 4, apartado 3, de la Directiva 2007/46— de que se interponga un recurso por incumplimiento contra el respectivo Estado miembro del que forman parte, posibilidad que entienden que constituye un efecto directamente resultante de ese Reglamento, implica que deba considerarse que este los afecta directamente, en el sentido del artículo 263 TFUE, párrafo cuarto.
- 97 En efecto, esta alegación, al igual que la apreciación que figura en el apartado 79 de la sentencia recurrida, en la que el Tribunal General reconoció la existencia de tal posibilidad, se sustenta en la premisa de que la adopción, por los ayuntamientos recurridos en casación, de una normativa que limite la circulación local de determinados vehículos con el fin de proteger el medio ambiente podría incumplir la prohibición establecida en el artículo 4, apartado 3, de la Directiva 2007/46, en relación con el Reglamento controvertido. Pues bien, como resulta de las consideraciones expuestas en los apartados 80 a 93 de la presente sentencia, esa premisa es errónea.
- 98 Lo mismo cabe decir de las consideraciones que el Tribunal General expuso en los apartados 77 y 78 de la sentencia recurrida, según las cuales, en esencia, los tribunales nacionales de los Estados miembros habrían de anular por incompatibilidad con el Reglamento controvertido, en relación con el artículo 4, apartado 3, de la Directiva 2007/46, un acto adoptado por un ayuntamiento con objeto de restringir la circulación viaria de vehículos por razones relacionadas con su nivel de emisiones, incluso cuando estos vehículos satisfagan los requisitos establecidos por el Reglamento controvertido. En efecto, tales consideraciones también se sustentan en la premisa errónea a la que se ha hecho referencia en el anterior apartado, de suerte que tampoco permiten acreditar que dicho Reglamento afecte directamente a los ayuntamientos recurridos en casación.
- 99 En segundo término, por lo que respecta a la argumentación del Ayuntamiento de Bruselas expuesta en el apartado 54 de la presente sentencia, basta con señalar que, en contra de lo que parece que el Tribunal General consideró en el apartado 83 de la sentencia recurrida, el hecho de que la Comisión incoase unos procedimientos por incumplimiento contra el Reino de Bélgica, el Reino de España o la República Francesa por una presunta insuficiencia en la calidad del aire en sus respectivos territorios a la luz de lo prescrito por la Directiva 2008/50, incluido en lo referente al nivel de los óxidos de nitrógeno, no puede considerarse un efecto directamente resultante del Reglamento controvertido. En efecto, habida cuenta de que, como se desprende del apartado 94 de la presente sentencia, este Reglamento no impide a los ayuntamientos recurridos en casación hacer uso de las competencias de que disponen para regular la circulación como consideren oportuno con la finalidad, en particular, de proteger el medio ambiente, no puede estimarse que dicho Reglamento tenga un impacto directo en la posibilidad de que los Estados

miembros de los que esos ayuntamientos forman parte sean demandados ante el Tribunal de Justicia, e incluso condenados por este, en el marco de un procedimiento por incumplimiento de las obligaciones que les incumben en el ámbito del medio ambiente.

- 100 En tercer término, los ejemplos, mencionados por el Tribunal General en el apartado 82 de la sentencia recurrida, de medidas de restricción de la circulación ya adoptadas por los ayuntamientos recurridos en casación, como la aplicada por el Ayuntamiento de París al objeto de restringir la circulación en su término municipal de los vehículos que no respeten una determinada norma Euro, tampoco desvirtúan las consideraciones que figuran en el apartado 94 de la presente sentencia, ya que la cuestión de si esos ayuntamientos han adoptado efectivamente normativas que el Tribunal General consideró comprendidas en la prohibición establecida en el artículo 4, apartado 3, de la Directiva 2007/46, de resultados de la adopción del Reglamento controvertido, en modo alguno altera el carácter erróneo de la interpretación de esta disposición que realizó el Tribunal General a los efectos de su apreciación de la admisibilidad de los recursos interpuestos ante él con arreglo al artículo 263 TFUE, párrafo cuarto.
- 101 De ello se sigue que deben acogerse el primer motivo de casación en el asunto C-177/19 P y la segunda parte del primer motivo de casación en el asunto C-178/19 P.
- 102 Pues bien, del propio tenor del artículo 263 TFUE, párrafo cuarto, resulta que la admisibilidad de un recurso de anulación interpuesto, con arreglo a esta disposición, por una persona física o jurídica que no sea destinataria del acto impugnado se supedita al requisito de que este la afecte directamente.
- 103 En estas circunstancias, procede anular la sentencia recurrida en la medida en que el Tribunal General desestimó las excepciones de inadmisibilidad propuestas por la Comisión y declaró admisibles los recursos en primera instancia.

Sobre los recursos en primera instancia

- 104 Conforme al artículo 61, párrafo primero, segunda frase, del Estatuto del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, en caso de anulación de la resolución del Tribunal General, el Tribunal de Justicia podrá resolver él mismo definitivamente el litigio cuando su estado así lo permita. En el presente asunto, el Tribunal de Justicia considera que el estado del litigio permite resolverlo y que, en particular, procede zanjar definitivamente la cuestión de la admisibilidad de los recursos de anulación.
- 105 Por lo que respecta a las excepciones de inadmisibilidad propuestas por la Comisión, procede declarar que, por las razones expuestas en los apartados 82 a 101 de la presente sentencia, y contrariamente a lo que los ayuntamientos demandantes en primera instancia sostienen, no puede considerarse que el Reglamento controvertido los afecte directamente.
- 106 Habida cuenta de que, como resulta del apartado 102 de la presente sentencia, la admisibilidad de un recurso de anulación interpuesto, con arreglo a esta disposición, por una persona física o jurídica que no sea destinataria del acto impugnado se supedita al requisito de que este la afecte directamente, deben acogerse las excepciones de inadmisibilidad propuestas por la Comisión.

107 Por consiguiente, procede declarar inadmisibles los recursos de anulación interpuestos respectivamente por el Ayuntamiento de París, el Ayuntamiento de Bruselas y el Ayuntamiento de Madrid.

Costas

108 A tenor del artículo 184, apartado 2, de su Reglamento de Procedimiento, el Tribunal de Justicia decidirá sobre las costas cuando el recurso de casación sea fundado y dicho Tribunal resuelva definitivamente el litigio.

109 El artículo 138, apartado 1, de ese Reglamento, aplicable al procedimiento de casación en virtud del artículo 184, apartado 1, de este, dispone que la parte que haya visto desestimadas sus pretensiones será condenada en costas, si así lo hubiera solicitado la otra parte.

110 Asimismo, el artículo 184, apartado 3, de dicho Reglamento establece que, cuando un recurso de casación interpuesto por un Estado miembro que no haya intervenido en el procedimiento ante el Tribunal General sea fundado, el Tribunal de Justicia podrá decidir que se repartan las costas entre las partes o que la parte recurrente vencedora reembolse a una parte que haya visto desestimadas sus pretensiones las costas que le ocasionó el recurso de casación. En el presente asunto, procede resolver que cada parte cargue con sus propias costas correspondientes a los recursos de casación.

111 Además, habida cuenta de la anulación de la sentencia recurrida y de la inadmisibilidad de los recursos en primera instancia, procede condenar al Ayuntamiento de Bruselas, al Ayuntamiento de París y al Ayuntamiento de Madrid a cargar, además de con sus propias costas en el procedimiento de primera instancia y en los recursos de casación, con las costas de la Comisión en el procedimiento de primera instancia, conforme a lo solicitado por la Comisión.

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

- 1) Anular la sentencia del Tribunal General de 13 de diciembre de 2018, Ville de Paris, Ville de Bruxelles y Ayuntamiento de Madrid/Comisión (T-339/16, T-352/16 y T-391/16, EU:T:2018:927).**
- 2) Declarar inadmisibles los recursos de anulación en los asuntos acumulados T-339/16, T-352/16 y T-391/16, interpuestos, respectivamente, por la ville de Paris, la ville de Bruxelles y el Ayuntamiento de Madrid.**
- 3) Cada parte cargará con sus propias costas correspondientes a los recursos de casación.**
- 4) La ville de Paris, la ville de Bruxelles y el Ayuntamiento de Madrid cargarán, además de con sus propias costas en el procedimiento de primera instancia y en los recursos de casación, con las costas de la Comisión Europea en el procedimiento de primera instancia.**

Regan

Lycourgos

Ilešić

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 13 de enero de 2022.

El Secretario
A. Calot Escobar

El Presidente
K. Lenaerts