



Recopilación de la Jurisprudencia

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Segunda)

de 19 de noviembre de 2014*

«Procedimiento prejudicial — Medio ambiente — Calidad del aire — Directiva 2008/50/CE — Valores límite para el dióxido de nitrógeno — Obligación de solicitar la prórroga del plazo fijado presentando un plan de calidad del aire — Sanciones»

En el asunto C-404/13,

que tiene por objeto una petición de decisión prejudicial planteada, con arreglo al artículo 267 TFUE, por la Supreme Court of the United Kingdom (Reino Unido), mediante resolución de 16 de julio de 2013, recibida en el Tribunal de Justicia el 19 de julio de 2013, en el procedimiento entre

The Queen, a instancia de:

ClientEarth

y

The Secretary of State for the Environment, Food and Rural Affairs,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Segunda),

integrado por la Sra. R. Silva de Lapuerta, Presidenta de Sala, el Sr. K. Lenaerts, Vicepresidente del Tribunal de Justicia, en funciones de Juez de la Sala Segunda, y los Sres. J.-C. Bonichot (Ponente), A. Arabadjiev y J.L. da Cruz Vilaça, Jueces;

Abogado General: Sr. N. Jääskinen;

Secretario: Sra. L. Hewlett, administradora principal;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 10 de julio de 2014;

consideradas las observaciones presentadas:

- en nombre de ClientEarth, por M^e P. Kirch, avocat, el Sr. D. Rose, QC, y la Sra. E. Dixon y el Sr. B. Jaffey, Barristers;
- en nombre del Gobierno del Reino Unido, por el Sr. M. Holt y la Sra. J. Beeko, en calidad de agentes, asistidos por la Sra. K. Smith, QC;
- en nombre de la Comisión Europea, por el Sr. K. Mifsud-Bonnici y la Sra. S. Petrova, en calidad de agentes;

* Lengua de procedimiento: inglés.

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

dicta la siguiente

Sentencia

- 1 La petición de decisión prejudicial tiene por objeto la interpretación de los artículos 4 TUE, 19 TUE, 13, 22, 23 y 30 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 L 152, p. 1).
- 2 Dicha petición fue presentada en el marco de un litigio entre ClientEarth, organización no gubernamental de defensa del medio ambiente, y el Secretary of State for the Environment, Food and Rural Affairs, en relación con la solicitud de la citada organización de que se revisaran los planes relativos a la calidad del aire elaborados por el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte en aplicación de la Directiva 2008/50 para algunas de sus zonas y aglomeraciones.

Marco jurídico

Directiva 2008/50

- 3 El considerando 16 de la Directiva 2008/50 es del siguiente tenor:

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

- 4 El artículo 1 de la Directiva 2008/50, que lleva por título «Objeto», dispone lo siguiente:

«La presente Directiva establece medidas destinadas a:

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

[...]»

- 5 El artículo 2 de la Directiva 2008/50, que lleva por título «Definiciones», prevé:

«A efectos de la presente Directiva se entenderá por:

[...]

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

[...]

7) “margen de tolerancia”: porcentaje del valor límite en que puede superarse ese valor en las condiciones establecidas por la presente Directiva;

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

[...]»

6 El artículo 13 de la Directiva 2008/50, que lleva por título «Valores límite y umbrales de alerta para la protección de la salud humana», dispone lo siguiente:

«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.

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

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

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

[...]»

7 El artículo 22 de la Directiva 2008/50, 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.

[...]

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

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

de las medidas adoptadas por los Estados miembros, así como los efectos estimados sobre la calidad del aire ambiente de las medidas comunitarias actuales y de las medidas comunitarias que la Comisión tenga intención de proponer.

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

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

- 8 El artículo 23 de la Directiva 2008/50, que lleva por título «Planes de calidad del aire», prevé lo siguiente:

«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.

2. En la medida de lo posible, los Estados miembros asegurarán la coherencia con los demás planes exigidos por la Directiva 2001/80/CE, la Directiva 2001/81/CE o la Directiva 2002/49/CE para alcanzar los objetivos medioambientales correspondientes.»

- 9 El artículo 30 de la Directiva 2008/50, que lleva por título «Sanciones», dispone:

«Los Estados miembros establecerán el régimen de sanciones correspondientes a la infracción de las disposiciones nacionales adoptadas en aplicación de la presente Directiva y tomarán todas las medidas necesarias para asegurarse de su ejecución. Las sanciones establecidas serán eficaces, proporcionadas y disuasorias.»

- 10 El anexo XI de la Directiva 2008/50, que lleva por título «Valores límite para la protección de la salud humana», establece, en su punto B, el 1 de enero de 2010 como la fecha en la que ya no podrán superarse los valores límite de dióxido de nitrógeno.

- 11 El anexo XV de la Directiva 2008/50, que lleva por título «Información que debe incluirse en los planes de calidad del aire locales, regionales o nacionales de mejora de la calidad del aire ambiente», precisa, en su punto A, la información que debe presentarse en virtud del artículo 23 de dicha Directiva y, en su punto B, la que debe presentarse en virtud de su artículo 22, apartado 1.

Litigio principal y cuestiones prejudiciales

- 12 El dióxido de nitrógeno es un gas que procede de la combustión a elevada temperatura. De la resolución de remisión se desprende que el tráfico rodado y la calefacción doméstica constituyen la principal fuente de emisión de este gas en la mayor parte de las zonas urbanas del Reino Unido.
- 13 Para medir y gestionar la calidad del aire en las condiciones previstas por la Directiva 2008/50, el territorio del Reino Unido fue dividido en 43 zonas y aglomeraciones en el sentido de dicha Directiva.
- 14 En 40 de las zonas y aglomeraciones mencionadas, se sobrepasaron durante el año 2010 al menos uno de los valores límite fijados por la citada Directiva para el dióxido de nitrógeno.
- 15 Según los proyectos de planes relativos a la calidad del aire, publicados el 9 de junio de 2011 con vistas a una consulta pública para 17 zonas y aglomeraciones, entre las que figuraba el área metropolitana de Londres («Greater London»), dichos valores límite deberían respetarse después de 2015.
- 16 El 22 de septiembre de 2011, los planes de calidad del aire definitivos fueron presentados a la Comisión, así como solicitudes de prórroga de plazo para 24 de las 40 zonas o aglomeraciones en cuestión, con arreglo al artículo 22 de la Directiva 2008/50. Dichos planes precisaban las condiciones en que se respetarían los valores límite a más tardar el 1 de enero de 2015.
- 17 Mediante Decisión de 25 de junio de 2012, la Comisión accedió sin reservas a 9 solicitudes de prórroga del plazo, supeditó su acuerdo a la prórroga del plazo a que se cumplieran determinadas condiciones en el caso de otras 3 y formuló objeciones respecto de 12 zonas.
- 18 En lo que atañe a las 16 zonas o aglomeraciones cuyos planes de calidad del aire prevén el respeto de los valores límite para el período que cubre los años 2015 a 2025, el Reino Unido no presentó ninguna solicitud de prórroga del plazo con arreglo al artículo 22 de la Directiva 2008/50 y la Comisión no formuló observaciones al respecto.
- 19 ClientEarth solicitó a la High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division (Administrative Court), que requiriera al Secretary of State for the Environment, Food and Rural Affairs para que revisara los mencionados planes de calidad del aire en el sentido de que se indicaran en ellos las condiciones en las que los valores límite establecidos para el dióxido de nitrógeno se respetarían en cuanto fuera posible, y a más tardar el 1 de enero de 2015, con arreglo al artículo 22 de la Directiva 2008/50.
- 20 El mencionado órgano jurisdiccional desestimó la solicitud, considerando que, aunque un Estado miembro haya incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 13 de la Directiva 2008/50, no está obligado a solicitar una prórroga del plazo establecido por la citada Directiva para atenerse a los valores límite con arreglo al artículo 22 de ésta. La High Court of Justice añadió que, en todo caso, el requerimiento solicitado por ClientEarth puede generar problemas políticos y económicos importantes e implica opciones políticas que no están comprendidas en su ámbito de competencia.
- 21 El recurso interpuesto contra esta resolución judicial fue desestimado por la Court of Appeal (England & Wales) (Civil Division) el 30 de mayo de 2012, la cual, no obstante, autorizó a ClientEarth a interponer un recurso ante la Supreme Court of the United Kingdom.
- 22 Este último órgano jurisdiccional declaró que el Reino Unido había incumplido su obligación de respetar los valores límite establecidos para el dióxido de nitrógeno prevista en el artículo 13 de la Directiva 2008/50 en lo que atañe a las 16 zonas y aglomeraciones de que se trata en el litigio principal. Declaró asimismo que en el presente asunto se suscitaban cuestiones de interpretación de la Directiva 2008/50 que no habían sido aún abordadas por la jurisprudencia del Tribunal de Justicia.

- 23 En estas circunstancias, la Supreme Court of the United Kingdom decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia las siguientes cuestiones prejudiciales:
- «1) Si, en virtud de la Directiva [2008/50], en una zona o aglomeración determinada no pueden respetarse los valores límite de dióxido de nitrógeno en el plazo límite del 1 de enero de 2010 fijado en el anexo XI de la Directiva, ¿está el Estado miembro obligado por la [citada] Directiva y/o por el artículo 4 TUE a solicitar la prórroga del plazo con arreglo a lo previsto en el artículo 22 de la Directiva [2008/50]?
 - 2) En caso afirmativo, ¿en qué circunstancias (de haberlas) puede quedar un Estado miembro exento de dicha obligación?
 - 3) ¿En qué medida (en su caso) afecta el artículo 23 [de la Directiva 2008/50, en concreto, su apartado 2] a las obligaciones de un Estado miembro que ha incumplido el artículo 13 [de ésta]?
 - 4) En caso de incumplimiento de los artículos 13 o 22, ¿qué medidas judiciales (en su caso) debe proporcionar un órgano jurisdiccional nacional en virtud del Derecho de la Unión con el fin de cumplir lo dispuesto en el artículo 30 de la Directiva [2008/50] y/o en los artículos 4 TUE o 19 TUE?»

Sobre las cuestiones prejudiciales

Sobre las cuestiones prejudiciales primera y segunda

- 24 Mediante sus cuestiones prejudiciales primera y segunda, que procede examinar conjuntamente, el órgano jurisdiccional remitente pregunta, en esencia, si el artículo 22 de la Directiva 2008/50 debe interpretarse en el sentido de que, en el supuesto en que no puedan respetarse los valores límite de dióxido de nitrógeno establecidos en el anexo XI de dicha Directiva, en una zona o aglomeración determinada de un Estado miembro, con posterioridad a la fecha de 1 de enero de 2010 que figura en el citado anexo, tal Estado, para poder prorrogar los plazos por un máximo de cinco años, está obligado a solicitarlo con arreglo al artículo 22, apartado 1, de la Directiva 2008/50, y, en su caso, si puede no obstante quedar exento de ello en determinadas circunstancias.
- 25 La obligación de respetar los valores límite de dióxido de nitrógeno previstos en el anexo XI de la Directiva 2008/50, en la fecha del 1 de enero de 2010 señalada en dicho anexo, resulta del artículo 13, apartado 1, párrafo segundo, de dicha Directiva.
- 26 El artículo 22, apartado 1, de la Directiva 2008/50 prevé, no obstante, la posibilidad de prorrogar el plazo inicialmente señalado, cuando los valores límite no puedan respetarse al término de aquél, siempre que el Estado miembro de que se trate establezca un plan de calidad del aire, para la zona o la aglomeración a la que se aplicaría la prórroga, que cumpla determinadas exigencias. En particular, dicho plan debe establecerse de conformidad con el artículo 23 de la Directiva 2008/50. También debe ir acompañado de la información enumerada en el anexo XV, sección B, relativa a los contaminantes de que se trata y demostrar que van a respetarse los valores límite antes del final de la prórroga. Las zonas, las aglomeraciones y los planes citados deberán someterse a la aprobación de la Comisión en virtud del apartado 4 del citado artículo 22.
- 27 Por lo que respecta a la cuestión de si, para poder prorrogar por un máximo de cinco años el plazo señalado en el anexo XI de la Directiva 2008/50, el Estado miembro de que se trata está obligado a solicitarlo y a elaborar a tal efecto un plan de calidad del aire, cuando se cumplan los requisitos mencionados en el artículo 22, apartado 1, de la citada Directiva, debe señalarse que, aunque el tenor

de esta disposición no da indicaciones claras al respecto, tanto del contexto de la misma como del objetivo perseguido por el legislador de la Unión se desprende que el citado artículo 22, apartado 1, debe interpretarse en este sentido.

- 28 En efecto, el artículo 22, apartado 4, de la Directiva 2008/50 obliga al Estado miembro de que se trata a notificar a la Comisión las zonas y las aglomeraciones en las que considera que el apartado 1 del citado artículo es de aplicación y a transmitir el plan de calidad del aire contemplado en esa disposición.
- 29 A continuación, una interpretación en ese sentido es la que mejor responde al objetivo perseguido por el legislador de la Unión de garantizar una mejor calidad del aire ambiente, toda vez que obliga al Estado miembro de que se trata a anticipar el incumplimiento de los valores límite al plazo previsto y a elaborar un plan de calidad del aire en el que figuren en detalle las medidas que pongan remedio a la contaminación atmosférica en un plazo adicional.
- 30 No obstante, procede subrayar que si, en lo que atañe al dióxido de azufre, al PM_{10} , al plomo y al monóxido de carbono, el párrafo primero del artículo 13, apartado 1, de la Directiva 2008/50 establece que los Estados miembros «se asegurarán» de que no se superen los niveles de los valores límite, el párrafo segundo de dicha disposición señala que, en lo que atañe al dióxido de nitrógeno y al benceno, tales valores límite «no podrán superarse» tras el plazo señalado, lo que corresponde a una obligación de resultado.
- 31 En consecuencia, los Estados miembros deben adoptar todas las medidas necesarias para atenerse a ello y no pueden considerar que la facultad de prorrogar el plazo que les atribuye el artículo 22, apartado 1, de la Directiva 2008/50, les permite diferir libremente su aplicación.
- 32 Como indica el considerando 16 de la Directiva 2008/50, esa disposición sólo permite, en efecto, prorrogar el plazo inicialmente previsto por la citada Directiva cuando, a pesar de la aplicación de medidas adecuadas de reducción de la contaminación, persistan «graves problemas» de cumplimiento de las normas en zonas y aglomeraciones específicas.
- 33 En esas circunstancias, el artículo 22, apartado 1, de la Directiva 2008/50 debe interpretarse en el sentido de que, para poder prorrogar por un máximo de cinco años el plazo fijado por dicha Directiva para respetar los valores límite de dióxido de nitrógeno previstos en el anexo XI de ésta, obliga a un Estado miembro a solicitarlo cuando resulta de modo objetivo, habida cuenta de los datos existentes, y pese a la aplicación por parte de ese Estado de medidas adecuadas de reducción de la contaminación, que tales valores límite no podrán respetarse en una zona o aglomeración determinada en el plazo señalado.
- 34 En lo que atañe a la cuestión de si determinadas circunstancias pueden no obstante justificar que no se haya cumplido dicha obligación, basta con señalar que la Directiva 2008/50 no contiene ninguna excepción a la obligación resultante de su artículo 22, apartado 1.
- 35 En consecuencia, procede responder a las cuestiones prejudiciales primera y segunda que el artículo 22, apartado 1, de la Directiva 2008/50 debe interpretarse en el sentido de que, para poder prorrogar por un máximo de cinco años el plazo fijado por dicha Directiva para respetar los valores límite de dióxido de nitrógeno indicados en el anexo XI de ésta, obliga a un Estado miembro a solicitar tal prórroga del plazo y a elaborar un plan de calidad del aire, cuando resulta de modo objetivo, habida cuenta de los datos existentes, y pese a la aplicación por dicho Estado miembro de medidas adecuadas de reducción de la contaminación, que tales valores límite no podrán respetarse en una zona o aglomeración determinada en el plazo señalado. La Directiva 2008/50 no contiene ninguna excepción a la obligación que resulta del citado artículo 22, apartado 1.

Sobre la tercera cuestión prejudicial

- 36 Mediante su tercera cuestión prejudicial, el órgano jurisdiccional remitente pregunta, en esencia, si en el supuesto de que resulte que los valores límite de dióxido de nitrógeno establecidos en el anexo XI de la Directiva 2008/50 no pueden respetarse en una zona o aglomeración determinada de un Estado miembro, con posterioridad a la fecha de 1 de enero de 2010 que figura en dicho anexo, sin que aquel Estado haya solicitado la prórroga de este plazo con arreglo al artículo 22, apartado 1, de la propia Directiva, la elaboración de un plan de calidad del aire de conformidad con el artículo 23, apartado 1, párrafo segundo, de la Directiva permite considerar que tal Estado ha cumplido no obstante las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 13 de la Directiva.
- 37 Con carácter preliminar, procede recordar que el artículo 23, apartado 1, párrafo segundo, de la Directiva 2008/50 precisa que se aplica cuando los valores límite se superan tras el plazo previsto para su aplicación.
- 38 Por otro lado, por lo que respecta al dióxido de nitrógeno, la citada disposición no supedita su aplicación a que el Estado miembro haya intentado previamente obtener una prórroga del mencionado plazo con arreglo al artículo 22, apartado 1, de la Directiva 2008/50.
- 39 En consecuencia, el artículo 23, apartado 1, párrafo segundo, de la Directiva 2008/50 se aplica también en circunstancias como las del litigio principal, en las que los valores límite de dióxido de nitrógeno indicados en el anexo XI de la propia Directiva no se han respetado, en la fecha de 1 de enero de 2010 que figura en dicho anexo, en determinadas zonas o aglomeraciones de un Estado miembro y éste no ha solicitado la prórroga de ese plazo con arreglo al artículo 22, apartado 1, de la citada Directiva.
- 40 A continuación, del artículo 23, apartado 1, párrafo segundo, de la Directiva 2008/50 resulta que, cuando los valores límite de dióxido de nitrógeno se superan tras el plazo previsto para su aplicación, el Estado miembro de que se trata está obligado a elaborar un plan de calidad del aire que cumpla determinadas exigencias.
- 41 Así, dicho plan deberá establecer medidas adecuadas de modo que el período en que se superen los valores límite sea lo más breve posible, y podrá incluir además medidas específicas destinadas a proteger a los sectores vulnerables de la población, incluidos los niños. Además, según el artículo 23, apartado 1, párrafo tercero, de la Directiva 2008/50, el plan de calidad del aire contendrá al menos la información indicada en la sección A del anexo XV de la Directiva, podrá incluir también las medidas contempladas en el artículo 24 de ésta y será transmitido a la Comisión sin demora y, en cualquier caso, antes de que transcurran dos años desde el final del año en que se observó la primera superación de los valores límite.
- 42 No obstante, no puede admitirse el análisis según el cual, en circunstancias como las del litigio principal, un Estado miembro ha cumplido plenamente las obligaciones que resultan del artículo 13, apartado 1, párrafo segundo, de la Directiva 2008/50 por el mero hecho de que se haya elaborado el mencionado plan de calidad del aire.
- 43 En primer lugar, procede señalar que únicamente el artículo 22, apartado 1, de la Directiva 2008/50 prevé expresamente la posibilidad de que un Estado miembro prorrogue el plazo señalado en el anexo XI de dicha Directiva para respetar los valores límite de dióxido de nitrógeno previstos en el citado anexo.
- 44 En segundo lugar, un análisis de ese tipo podría menoscabar el efecto útil de los artículos 13 y 22 de la Directiva 2008/50, toda vez que permitiría a un Estado miembro incumplir el plazo previsto por el artículo 13 en condiciones menos estrictas que las impuestas por el citado artículo 22.

- 45 En efecto, el artículo 22, apartado 1, de la Directiva 2008/50 obliga a que el plan de calidad del aire contenga no sólo la información que debe comunicarse en virtud del artículo 23 de dicha Directiva, enumerada en el anexo XV, sección A, de ésta, sino que se complete con la información enumerada en la sección B de ese mismo anexo, relativa a la información sobre el estado de ejecución de varias Directivas y sobre todas las medidas de reducción de la contaminación cuya aplicación se haya considerado a escala local, regional o nacional correspondiente para la consecución de los objetivos de calidad del aire. Por otro lado, el plan de calidad del aire debe demostrar que van a respetarse los valores límite antes del final de la prórroga.
- 46 Por último, dicha interpretación se ve corroborada por la constatación de que los artículos 22 y 23 de la Directiva 2008/50 han de aplicarse, en principio, a supuestos de hecho distintos y tienen un alcance distinto.
- 47 En efecto, el artículo 22, apartado 1, de la Directiva 2008/50 se aplica en el supuesto de que los valores límite de determinados contaminantes no «puedan» respetarse con posterioridad al plazo inicialmente previsto por la propia Directiva, habida cuenta, como resulta del considerando 16 de ésta, de un nivel de contaminación particularmente elevado. La citada disposición sólo permite además prorrogar dicho plazo cuando el Estado miembro es capaz de demostrar que podrá respetar tales valores límite en un nuevo plazo máximo de cinco años. Tal disposición, en definitiva, únicamente tiene un alcance limitado en el tiempo.
- 48 En cambio, el artículo 23, apartado 1, de la Directiva 2008/50 tiene un alcance más general, dado que se aplica, sin limitación en el tiempo, siempre que se supere cualquier valor límite de contaminante fijado por la citada Directiva, tras el plazo previsto para su aplicación, tanto si lo establece la Directiva 2008/50 como la Comisión en virtud del artículo 22 de ésta.
- 49 Habida cuenta de las consideraciones anteriores, procede responder a la tercera cuestión prejudicial que, en el supuesto de que los valores límite de dióxido de nitrógeno establecidos en el anexo XI de la Directiva 2008/50 no puedan respetarse, en una zona o aglomeración determinada de un Estado miembro, con posterioridad a la fecha de 1 de enero de 2010 que figura en dicho anexo, sin que aquel Estado solicite la prórroga de este plazo con arreglo al artículo 22, apartado 1, de la misma Directiva, la elaboración de un plan de calidad del aire de conformidad con el artículo 23, apartado 1, párrafo segundo, de la Directiva no permite, por sí sola, considerar que ese Estado ha cumplido no obstante las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 13 de la citada Directiva.

Sobre la cuarta cuestión prejudicial

- 50 Mediante su cuarta cuestión prejudicial, el órgano jurisdiccional remitente pregunta, en esencia, si tanto los artículos 4 TUE y 19 TUE como el artículo 30 de la Directiva 2008/50 deben interpretarse en el sentido de que, cuando un Estado miembro no ha cumplido las obligaciones resultantes del artículo 13, apartado 1, párrafo segundo, de la Directiva 2008/50, sin solicitar la prórroga del plazo en las condiciones previstas en el artículo 22 de dicha Directiva, corresponde al órgano judicial nacional competente, que conozca eventualmente del asunto, adoptar, frente a una autoridad nacional, cualquier medida necesaria, como puede ser un mandamiento judicial, para que dicha autoridad elabore el plan exigido por la citada Directiva en las condiciones que ésta determina.
- 51 Con carácter preliminar, procede señalar que de la documentación remitida al Tribunal de Justicia no se desprenden con la suficiente claridad las razones por las que la interpretación del artículo 30 de la Directiva 2008/50, relativo al régimen de las sanciones que deben aplicar los Estados miembros, podría ser útil para el litigio principal.

- 52 Por lo que respecta al artículo 4 TUE, procede recordar que, según reiterada jurisprudencia, corresponde a los órganos jurisdiccionales de los Estados miembros, en virtud del principio de cooperación leal enunciado en el apartado 3 de dicho artículo, garantizar la tutela judicial de los derechos que el ordenamiento jurídico de la Unión confiere a los justiciables (véase, en particular, en este sentido, la sentencia Unibet, C-432/05, EU:C:2007:163, apartado 38). Por otro lado, el artículo 19 TUE, apartado 1, obliga a los Estados miembros a establecer las vías de recurso necesarias para garantizar la tutela judicial efectiva en los ámbitos cubiertos por el Derecho de la Unión.
- 53 En el supuesto de que, con posterioridad al 1 de enero de 2010, se superen los valores límite de dióxido de nitrógeno en un Estado miembro que no ha solicitado la prórroga de este plazo con arreglo al artículo 22, apartado 1, de la Directiva 2008/50, el artículo 23, apartado 1, párrafo segundo, de dicha Directiva le obliga claramente a elaborar un plan de calidad del aire de conformidad con determinadas exigencias (véase, por analogía, la sentencia Janecek, C-237/07, EU:C:2008:447, apartado 35).
- 54 En otro orden de cosas, en virtud de reiterada jurisprudencia, los particulares pueden invocar frente a las autoridades públicas disposiciones incondicionales y suficientemente precisas de una directiva. Corresponde a las autoridades y a los órganos judiciales nacionales competentes interpretar, en la mayor medida posible, las disposiciones del Derecho nacional en un sentido compatible con los objetivos de dicha directiva. En el caso de que no se pueda dar tal interpretación, deben rechazar la aplicación de las normas de Derecho nacional incompatibles con la referida directiva (véase, en este sentido, la sentencia Janecek, EU:C:2008:447, apartado 36 y jurisprudencia citada).
- 55 Por último, como ha recordado el Tribunal de Justicia en reiteradas ocasiones, resulta incompatible con el carácter vinculante que el artículo 288 TFUE reconoce a la Directiva 2008/50 excluir, en principio, que la obligación que ésta impone pueda ser invocada por las personas afectadas. Esta consideración es especialmente válida para una directiva cuyo objetivo es controlar y reducir la contaminación atmosférica y que pretende, en consecuencia, proteger la salud pública (véase, en este sentido, la sentencia Janecek, EU:C:2008:447; apartado 37).
- 56 De ello se desprende que las personas físicas o jurídicas directamente afectadas por el hecho de que se superen los valores límite con posterioridad al 1 de enero de 2010 deben poder obtener de las autoridades nacionales, en su caso acudiendo a los órganos judiciales competentes, la elaboración de un plan de calidad del aire con arreglo al artículo 23, apartado 1, párrafo segundo, de la Directiva 2008/50, cuando un Estado miembro no ha garantizado el cumplimiento de las obligaciones que resultan del artículo 13, apartado 1, párrafo segundo, de dicha Directiva, sin solicitar la prórroga del plazo en las condiciones previstas en su artículo 22 (véase, por analogía, la sentencia Janecek, EU:C:2008:447, apartado 39).
- 57 Por lo que respecta al contenido del mencionado plan de calidad del aire, del artículo 23, apartado 1, párrafo segundo, de la Directiva 2008/50 se desprende que, si bien los Estados miembros disponen de un amplio margen de apreciación para determinar las medidas que han de adoptarse, éstas deben, en cualquier caso, permitir que el período en que se superen los valores límite sea lo más breve posible.
- 58 En consecuencia, procede responder a la cuarta cuestión prejudicial que, cuando un Estado miembro no ha cumplido las obligaciones que resultan del artículo 13, apartado 1, párrafo segundo, de la Directiva 2008/50, sin solicitar la prórroga del plazo en las condiciones previstas en el artículo 22 de dicha Directiva, corresponde al órgano judicial nacional competente, que conozca eventualmente del asunto, adoptar, frente a la autoridad nacional, cualquier medida necesaria, como puede ser un mandamiento judicial, para que dicha autoridad elabore el plan exigido por la citada Directiva en las condiciones que ésta determina.

Costas

- ⁵⁹ Dado que el procedimiento tiene, para las partes del litigio principal, el carácter de un incidente promovido ante el órgano jurisdiccional nacional, corresponde a éste resolver sobre las costas. Los gastos efectuados al presentar observaciones ante el Tribunal de Justicia, distintos de aquellos en que hayan incurrido dichas partes, no pueden ser objeto de reembolso.

En virtud de todo lo expuesto, el Tribunal de Justicia (Sala Segunda) declara:

- 1) **El artículo 22, apartado 1, de la Directiva 2008/50/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de mayo de 2008, relativa a la calidad del aire ambiente y a una atmósfera más limpia en Europa, debe interpretarse en el sentido de que, para poder prorrogar por un máximo de cinco años el plazo fijado por dicha Directiva para respetar los valores límite de dióxido de nitrógeno indicados en el anexo XI de ésta, obliga a un Estado miembro a solicitar tal prórroga del plazo y a elaborar un plan de calidad del aire, cuando resulta de modo objetivo, habida cuenta de los datos existentes, y pese a la aplicación por dicho Estado miembro de medidas adecuadas de reducción de la contaminación, que tales valores límite no podrán respetarse en una zona o aglomeración determinada en el plazo señalado. La Directiva 2008/50 no contiene ninguna excepción a la obligación que resulta del citado artículo 22, apartado 1.**
- 2) **En el supuesto de que los valores límite de dióxido de nitrógeno establecidos en el anexo XI de la Directiva 2008/50 no puedan respetarse, en una zona o aglomeración determinada de un Estado miembro, con posterioridad a la fecha de 1 de enero de 2010 que figura en dicho anexo, sin que aquel Estado solicite la prórroga de este plazo con arreglo al artículo 22, apartado 1, de la misma Directiva, la elaboración de un plan de calidad del aire de conformidad con el artículo 23, apartado 1, párrafo segundo, de la Directiva no permite, por sí sola, considerar que ese Estado ha cumplido no obstante las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 13 de la citada Directiva.**
- 3) **Cuando un Estado miembro no ha cumplido las obligaciones que resultan del artículo 13, apartado 1, párrafo segundo, de la Directiva 2008/50, sin solicitar la prórroga del plazo en las condiciones previstas en el artículo 22 de dicha Directiva, corresponde al órgano judicial nacional competente, que conozca eventualmente del asunto, adoptar, frente a la autoridad nacional, cualquier medida necesaria, como puede ser un mandamiento judicial, para que dicha autoridad elabore el plan exigido por la citada Directiva en las condiciones que ésta determina.**

Firmas