
Comentario sentencia del TJUE, Sala Sexta, 29 de junio de 2023, asunto C-220/22, República Portuguesa

Virginia Saldaña Ortega

Doctora en Derecho
Profesora de Derecho de la Unión Europea y de Derecho Internacional Pública
Universidad Isabel I (Burgos)
ORCID: 0000-0002-6561-2214

Raquel Nehama Pérez

Colaboradora de la Cátedra Jean Monnet *ad personam* de Derecho Comunitario de la Universidad de Alcalá (España)
ORCID: 0009-0001-6701-4410

I. Antecedentes de hecho

Esta sentencia tiene lugar en el marco de un litigio entre la Comisión y la República de Portugal, habiendo interpuesto la primera un recurso por incumplimiento ante el Tribunal de Justicia, basada en dos imputaciones:

- La primera, basada en la infracción sistemática y continuada del artículo 13, apartado 1, y del anexo XI de la Directiva 2008/50, por haber superado de forma sistemática y continuada el valor límite anual fijado para el dióxido de nitrógeno por 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, en varias zonas del territorio del Estado.
- La segunda, fundamentada en la infracción del artículo 23, apartado 1, y del anexo XV de la Directiva 2008/50, basada en un incumplimiento de la obligación de adoptar las medidas pertinentes para adecuar los niveles de contaminación y calidad del aire a los requerimientos del valor límite anual fijado por la normativa comunitaria, de lo que resulta la infracción citada en la primera imputación.

La Comisión envió un requerimiento previo al Estado portugués subrayando la circunstancia antes descrita, a lo que Portugal contestó que había adoptado y estaba adoptando



medidas para cumplir con los estándares requeridos. Pese a lo cual el seguimiento llevado a cabo por la Comisión por medio de los preceptivos informes anuales sobre la calidad del aire presentados por Portugal, indicaron que el incumplimiento persistía, por lo que la Comisión emitió un dictamen motivado, señalando asimismo un plazo para la adopción de medidas apropiadas para evitar la prosecución del incumplimiento y entrar en los baremos señalados por la normativa, pese a lo cuál y a las prórrogas otorgadas por motivo de la COVID-19, el incumplimiento persistió, lo que da lugar al presente procedimiento.

II. Alegaciones de las partes

La Comisión basa su primera reclamación en el hecho de que, según la jurisprudencia del propio TJUE, la superación de los valores límite fijados por la normativa comunitaria son suficientes para constatar el incumplimiento, adicionando el hecho de que los informes anuales de calidad del aire presentados por Portugal no demostraban una tendencia a la baja de las concentraciones de contaminación, por lo que las medidas argüidas por el estado incumplidor no sólo no estaban siendo adecuadas ni eficaces, sino que la mayoría de los periodos anuales examinados resultaban en una tendencia ascendente.

La salvedad referente al momento álgido de la pandemia provocada por la COVID-19, en la que los niveles de contaminación se redujeron significativamente, deben ser interpretados, según la Comisión, a la luz de las circunstancias excepcionales que provocó la emergencia sanitaria y las restricciones a la circulación derivadas de la misma, no suponiendo la mejora de los niveles de calidad del aire en ese periodo un atenuante o signo de menor culpa del Estado, sino precisamente como una constatación de la fuente de la contaminación (derivada del tráfico rodado) y, al hilo de su segunda reclamación, subraya la ineficacia de las medidas adoptadas por el Estado, dado que, tras la superación de la crisis y la eliminación de las restricciones, los valores de contaminación vuelven a estar en niveles de incumplimiento.

Por su parte, la República portuguesa, sin negar que el incumplimiento de los baremos se diese, atribuye la conclusión de la Comisión a errores en las mediciones de la calidad del aire en las estaciones destinadas a tal efecto, además de a la limitada eficacia de la normativa de la Unión Europea para la reducción de las emisiones de gases de escape, puestas de manifiesto en el caso «Dieselgate» del año 2015, por lo que la normativa propuesta por la UE no ha producido los efectos esperados para la consecución de este fin.

En su réplica, la Comisión recuerda que la superación continuada en un punto de muestreo aislado basta para constatar el incumplimiento de los valores límite fijados por la Directiva comunitaria y que un Estado miembro no puede eximirse de la obligación de recabar y comunicar datos exigidos por la normativa invocando deficiencias de las que es, además, responsable. Además, en cuanto a la alegación sobre el asunto «Dieselgate», la Comisión señala que el TJUE ya desestimó alegaciones semejantes en asuntos previos cursados contra otros Estados.

III. Apreciaciones del tribunal

Respecto a la primera imputación, el Tribunal confirma que, efectivamente y como había señalado la Comisión en su reclamación y como viene señalando la jurisprudencia, el procedimiento de incumplimiento (recogido en el artículo 258 del TFUE) se basa en la constatación objetiva del incumplimiento por parte de un Estado miembro de las obligaciones que le impone, en este caso, una fuente de Derecho derivado (la Directiva 2008/50³). Este presupuesto se cumple en el presente litigio, por lo que la superación de los valores límite fijados por la Directiva basta por sí sola para declarar un incumplimiento de dicha Directiva, bastando con que se registrara un grado de contaminación superior a los valores establecidos en un punto de muestreo aislado.

Una de las apreciaciones más interesantes que realiza el TJUE en esta sentencia tiene que ver con la posibilidad de extender el objeto del recurso por incumplimiento en los casos en los que se está examinando un supuesto incumplimiento sistemático y continuado de la normativa invocada, por lo que no puede excluirse, en principio, la aportación de datos adicionales en la fase del procedimiento ante el Tribunal de Justicia, que acrediten dicho carácter general y continuado del incumplimiento alegado. Así pues, el tribunal permite que se extienda el recurso a hechos posteriores al dictamen motivado emitido por la Comisión, al ser estos de la misma naturaleza y constitutivos del mismo comportamiento que los hechos mencionados en el dictamen, por lo que pueden admitirse en el procedimiento los datos y mediciones relativos a los años 2019 y 2020.

Sin embargo, ya habiendo establecido el tribunal que se ha dado, efectivamente, un incumplimiento, pasa a determinar a continuación si se dan los requisitos para entender que dicho incumplimiento es, además, sistemático y continuado a la luz de los datos aportados por el dictamen y las cifras posteriores. A este respecto, la superación constatada del valor límite anual establecido en la Directiva es considerada continuada y sistemática por el TJUE, bastando para ello los datos aportados por Portugal en sus informes anuales.

Respecto de las observaciones sobre el año de la COVID-19, el 2020 fue un año atípico, por lo que el descenso en los niveles de contaminación en el aire ambiente fue de carácter coyuntural, lo que hace que los datos recopilados durante este periodo no resulten relevantes a la hora de desacreditar el incumplimiento sistemático y continuado.

Por último, el TJUE considera que las alegaciones de la República Portuguesa respecto a la ineficacia de la normativa comunitaria respecto de la reducción de las emisiones de gases de escape, según su propia y reiterada jurisprudencia, no exime los Estados miembros de su obligación de respetar los valores límite fijados por la Directiva cuyo incumplimiento se examina.

3 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 (DOUE L 152/1, 11.6.2008).

En lo relativo a la segunda imputación, el Tribunal procede a apreciar la concurrencia del incumplimiento de la obligación del Estado portugués de adoptar medidas adecuadas de modo que el periodo de superación de los valores límite fijados en la contaminación se reduzca sea lo más breve posible. Esta obligación, señala el Tribunal, viene determinada por la Directiva 2008/50 en forma de mandato a los Estados a adoptar planes de calidad del aire en caso de superarse los valores límite fijados en el propio texto de la Directiva, y, aunque los Estados disponen de cierto margen de apreciación en cuanto a la articulación de estos planes y medidas, persiste la obligación de resultado impuesta por la propia naturaleza de la norma.

Esta exigencia, observa el TJUE a la luz de los datos, pruebas y alegaciones aportados por la Comisión y el propio Estado incumplidor, no fue correctamente cumplida, por ser los planes, plazos y medidas adoptados insuficientes, inespecíficas e ineficaces, y por tanto la obligación de resultado no fue cumplida.