

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Gran Sala)

de 25 de junio de 2024 (*)

«Procedimiento prejudicial — Medio ambiente — Artículo 191 TFUE — Emisiones industriales — Directiva 2010/75/UE — Prevención y control integrados de la contaminación — Artículos 1, 3, 8, 11, 12, 14, 18, 21 y 23 — Artículos 35 y 37 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea — Procedimientos de expedición y revisión de un permiso de explotación de una instalación — Medidas de protección del medio ambiente y de la salud humana — Derecho a un medio ambiente limpio, saludable y sostenible»

En el asunto C-626/22,

que tiene por objeto una petición de decisión prejudicial planteada, con arreglo al artículo 267 TFUE, por el Tribunale di Milano (Tribunal de Milán, Italia), mediante resolución de 16 de septiembre de 2022, recibida en el Tribunal de Justicia el 3 de octubre de 2022, en el procedimiento entre

C. Z. y otros

e

Ilva SpA in Amministrazione Straordinaria,

Acciaierie d'Italia Holding SpA,

Acciaierie d'Italia SpA,

con intervención de:

Regione Puglia,

Gruppo di Intervento Giuridico — ODV,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Gran Sala),

integrado por el Sr. K. Lenaerts, Presidente, el Sr. L. Bay Larsen, Vicepresidente, el Sr. A. Arabadjiev (Ponente), las Sras. A. Prechal y K. Jürimäe y los Sres. F. Biltgen y N. Piçarra, Presidentes de Sala, y el Sr. S. Rodin, la Sra. L. S. Rossi, los Sres. I. Jarukaitis, N. Jääskinen, N. Wahl, J. Passer y D. Gratsias y la Sra. M. L. Arastey Sahún, Jueces;

Abogada General: Sra. J. Kokott;

Secretario: Sr. C. Di Bella, administrador;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 7 de noviembre de 2023;

consideradas las observaciones presentadas:

- en nombre de C. Z. y otros, por los Sres. A. Amenduni y M. Rizzo Striano, avvocati;
- en nombre de Ilva SpA in Amministrazione Straordinaria, por los Sres. M. Annoni, R. A. Cassano, A. Cogoni, G. Lombardi, M. Merola, L.-D. Tassinari Vittone y C. Tesauero, avvocati;

- en nombre de Acciaierie d'Italia Holding SpA y Acciaierie d'Italia SpA, por el Sr. M. Beraldi, la Sra. E. Gardini, los Sres. S. Grassi, R. Perini, G. C. Rizza, G. Scassellati Sforzolini y C. Tatzzi y las Sras. G. Tombesi y L. Torchia, avvocati;
- en nombre de la Regione Puglia, por las Sras. A. Bucci y R. Lanza, avvocate;
- en nombre de Gruppo di Intervento Giuridico — ODV, por los Sres. C. Colapinto y F. Colapinto, avvocati;
- en nombre del Gobierno italiano, por la Sra. G. Palmieri, en calidad de agente, asistida por el Sr. S. Fiorentino, avvocato dello Stato;
- en nombre de la Comisión Europea, por el Sr. G. Gattinara y la Sra. C. Valero, en calidad de agentes;

oídas las conclusiones de la Abogada General, presentadas en audiencia pública el 14 de diciembre de 2023;

dicta la siguiente

Sentencia

- 1 La petición de decisión prejudicial tiene por objeto la interpretación de la Directiva 2010/75/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de noviembre de 2010, sobre las emisiones industriales (prevención y control integrados de la contaminación) (DO 2010, L 334, p. 17; corrección de errores en DO 2012, L 158, p. 25).
- 2 Esta petición se ha presentado en el contexto de un litigio entre, por una parte, C. Z. y otros, residentes del municipio de Tarento (Italia) y de los municipios limítrofes, y, por otra, Ilva SpA in Amministrazione Straordinaria (en lo sucesivo, «Ilva»), sociedad que posee una fábrica siderúrgica situada en dicho municipio (en lo sucesivo, «fábrica Ilva»), Acciaierie d'Italia Holding SpA y Acciaierie d'Italia SpA, en relación con la contaminación causada por la actividad de dicha fábrica y con los daños que de ella resultan para la salud de las personas.

Marco jurídico

Derecho de la Unión

- 3 Del considerando 1 de la Directiva 2010/75 se desprende que esta refundió siete Directivas, entre las que figura la Directiva 2008/1/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de enero de 2008, relativa a la prevención y al control integrados de la contaminación (DO 2008, L 24, p. 8), que había codificado la Directiva 96/61/CE del Consejo, de 24 de septiembre de 1996, relativa a la prevención y al control integrados de la contaminación (DO 1996, L 257, p. 26).
- 4 A tenor de los considerandos 2, 12, 15, 27, 29, 43 y 45 de la Directiva 2010/75:
 - «(2) A fin de evitar, reducir y, en la medida de lo posible, eliminar la contaminación derivada de las actividades industriales de conformidad con el principio de que “quien contamina paga” y el principio de prevención de la contaminación, es necesario establecer un marco general para el control de las principales actividades industriales, dando prioridad a la intervención en la fuente misma, asegurando una gestión prudente de los recursos naturales y teniendo en cuenta, siempre que sea necesario, la situación socioeconómica y las especificidades locales del lugar donde se desarrolle la actividad industrial.

[...]

(12) El permiso incluirá todas las medidas necesarias para conseguir un alto nivel de protección del medio ambiente en su conjunto y para asegurar que la explotación de la instalación se efectúe de acuerdo con los principios generales aplicables a las obligaciones fundamentales del titular. El permiso también incluirá valores límite de emisión para las sustancias contaminantes, o parámetros equivalentes o medidas técnicas, requisitos adecuados para la protección del suelo y las aguas subterráneas y requisitos para el control. Las condiciones del permiso se fijarán basándose en las mejores técnicas disponibles [(MTD)].

[...]

(15) Es importante dejar a las autoridades competentes la flexibilidad suficiente para establecer valores límite de emisión que garanticen, en condiciones normales de funcionamiento, que las emisiones no superen los niveles de emisión asociados a las [(MTD)]. [...] El cumplimiento de los valores límite de emisión establecidos en los permisos tiene como resultado emisiones inferiores a dichos valores límite de emisión.

[...]

(27) [...] El público interesado debe tener acceso a la justicia a fin de contribuir a la protección del derecho a vivir en un entorno propicio para la salud y el bienestar personales.

[...]

(29) Las grandes instalaciones de combustión contribuyen en gran medida a la emisión de sustancias contaminantes a la atmósfera, lo cual tiene un impacto considerable en la salud humana y el medio ambiente. [...]

[...]

(43) A fin de disponer de tiempo suficiente para adaptar técnicamente las instalaciones actuales a los nuevos requisitos de la presente Directiva, algunos de los nuevos requisitos deben aplicarse a estas instalaciones tras un plazo fijo a partir de la fecha de aplicación de la presente Directiva. Las instalaciones de combustión necesitan tiempo suficiente para montar el equipo de reducción de emisiones necesario para cumplir los valores límite de emisión fijados en el anexo V.

[...]

(45) La presente Directiva respeta los derechos fundamentales y observa los principios reconocidos, en particular, por la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea. La presente Directiva pretende, especialmente, promover la aplicación del artículo 37 de la Carta [de los Derechos Fundamentales].»

5 A tenor del artículo 1 de esta Directiva, titulado «Objeto»:

«La presente Directiva establece normas sobre la prevención y el control integrados de la contaminación procedente de las actividades industriales.

En ella se establecen también normas para evitar o, cuando ello no sea posible, reducir las emisiones a la atmósfera, el agua y el suelo, y evitar la generación de residuos con el fin de alcanzar un nivel elevado de protección del medio ambiente considerado en su conjunto.»

6 El artículo 3 de la citada Directiva, cuyo epígrafe es «Definiciones», dispone lo siguiente:

«A los efectos de la presente Directiva se aplicarán las siguientes definiciones:

[...]

2) “contaminación”: la introducción directa o indirecta, mediante la actividad humana, de sustancias, vibraciones, calor o ruido en la atmósfera, el agua o el suelo, que puedan tener efectos perjudiciales para la salud humana o la calidad del medio ambiente, o que puedan causar daños a

los bienes materiales o deteriorar o perjudicar el disfrute u otras utilidades legítimas del medio ambiente;

- 3) “instalación”: una unidad técnica fija dentro de la cual se lleven a cabo una o más de las actividades enumeradas en el anexo I o en la parte 1 del anexo VII, así como cualesquiera otras actividades en el mismo emplazamiento directamente relacionadas con aquellas que guarden una relación de índole técnica con las actividades enumeradas en dichos anexos y puedan tener repercusiones sobre las emisiones y la contaminación;

[...]

- 5) “valores límite de emisión”: la masa expresada en relación con determinados parámetros específicos, la concentración o el nivel de una emisión, cuyo valor no debe superarse dentro de uno o varios períodos determinados;

- 6) “norma de calidad medioambiental”: el conjunto de requisitos, establecidos por la legislación de la Unión, que deben cumplirse en un momento dado en un entorno determinado o en una parte determinada de este;

[...]

- 8) “normas generales de carácter vinculante”: valores límite de emisión u otras condiciones, establecidos como mínimo a nivel sectorial, que se adoptan con la intención de utilizarlos directamente al establecer las condiciones del permiso.

[...]

- 10) “[MTD]”: la fase más eficaz y avanzada de desarrollo de las actividades y de sus modalidades de explotación, que demuestren la capacidad práctica de determinadas técnicas para constituir la base de los valores límite de emisión y otras condiciones del permiso destinadas a evitar o, cuando ello no sea practicable, reducir las emisiones y el impacto en el conjunto del medio ambiente.

a) También se entenderá [por] “técnicas”: la tecnología utilizada junto con la forma en que la instalación esté diseñada, construida, mantenida, explotada y paralizada;

b) “técnicas disponibles”: las técnicas desarrolladas a una escala que permita su aplicación en el contexto del sector industrial correspondiente, en condiciones económica y técnicamente viables, tomando en consideración los costes y los beneficios, tanto si las técnicas se utilizan o producen en el Estado miembro correspondiente como si no, siempre que el titular pueda tener acceso a ellas en condiciones razonables;

c) “mejores”: las técnicas más eficaces para alcanzar un alto nivel general de protección del medio ambiente en su conjunto;

[...]».

- 7 El artículo 4 de la misma Directiva, titulado «Obligación de obtener un permiso», establece en su apartado 1:

«Los Estados miembros adoptarán las medidas necesarias para garantizar que no puedan explotarse instalaciones o instalaciones de combustión, instalaciones de incineración de residuos o instalaciones de co-incineración de residuos sin permiso.

[...]»

- 8 El artículo 5 de la Directiva 2010/75, titulado «Concesión de permisos», establece en su apartado 1:

«Sin perjuicio de cualesquiera otros requisitos basados en disposiciones nacionales o de la Unión, la autoridad competente concederá para la instalación un permiso escrito, si esta cumple los requisitos

previstos en la presente Directiva.»

9 El artículo 8 de esta Directiva, titulado «Incumplimiento», tiene el siguiente tenor:

«1. Los Estados miembros tomarán las medidas necesarias para que se cumplan las condiciones del permiso.

2. En caso de infracción de las condiciones del permiso, los Estados miembros garantizarán que:

- a) el titular informa inmediatamente a la autoridad competente, y
- b) el titular toma de inmediato las medidas necesarias para volver a asegurar el cumplimiento en el plazo más breve posible;
- c) que la autoridad competente exija que el titular tome todas las medidas complementarias apropiadas que la autoridad competente considere necesarias para volver a asegurar el cumplimiento.

En caso de que la infracción de las condiciones del permiso suponga un peligro inminente para la salud humana o amenace con causar un efecto nocivo inmediato significativo en el medio ambiente, y en tanto no pueda volver a asegurarse el cumplimiento [...] se suspenderá la explotación de las instalaciones [...].»

10 El artículo 10 de la mencionada Directiva, titulado «Ámbito de aplicación», dispone:

«El presente capítulo se aplica a las actividades indicadas en el anexo I y que, en su caso, alcancen los umbrales establecidos en el citado anexo.»

11 El artículo 11 de la misma Directiva, titulado «Principios generales de las obligaciones fundamentales del titular», establece:

«Los Estados miembros tomarán las medidas necesarias para que la explotación de las instalaciones se efectúe de acuerdo con los siguientes principios:

- a) se toman todas las medidas adecuadas de prevención de la contaminación;
- b) se aplican las [MTD];
- c) no se produce ninguna contaminación importante;

[...]».

12 El artículo 12 de la Directiva 2010/75, titulado «Solicitudes de permiso», establece en su apartado 1:

«Los Estados miembros tomarán las medidas necesarias para que toda solicitud de permiso contenga una descripción de lo siguiente:

[...]

- f) el tipo y la magnitud de las emisiones previsibles de la instalación a los diferentes medios, así como una determinación de los efectos significativos de las emisiones sobre el medio ambiente;

[...]

- i) las demás medidas propuestas para cumplir los principios generales de las obligaciones fundamentales del titular que impone el artículo 11;

- j) las medidas previstas para controlar las emisiones al medio ambiente;

[...]».

13 Conforme al artículo 14 de la citada Directiva, titulado «Condiciones del permiso»:

«1. Los Estados miembros se cerciorarán de que el permiso incluya todas las disposiciones necesarias para el cumplimiento de los requisitos establecidos en los artículos 11 y 18.

Tales medidas incluirán, como mínimo, lo siguiente:

- a) los valores límite de emisión para las sustancias contaminantes enumeradas en el anexo II, y para otras sustancias contaminantes que puedan ser emitidas en cantidad significativa por la instalación de que se trate, habida cuenta de su naturaleza y potencial de traslados de contaminación de un medio a otro;

[...]

2. A los efectos de la letra a) del apartado 1, los valores límite de emisión podrán ser complementados o reemplazados por parámetros o medidas técnicas equivalentes que garanticen un nivel equivalente de protección medioambiental.

3. Las conclusiones sobre las MTD deben constituir la referencia para el establecimiento de las condiciones del permiso.

4. Sin perjuicio del artículo 18, la autoridad competente podrá establecer unas condiciones del permiso más severas que las alcanzables mediante la utilización de las [MTD] descritas en las conclusiones sobre las MTD. Los Estados miembros podrán adoptar normas que permitan a la autoridad competente establecer dichas condiciones más severas.

[...]

6. Cuando una actividad o un tipo de proceso de producción llevados a cabo en una instalación no estén cubiertos por ninguna de las conclusiones sobre las MTD o cuando estas conclusiones no traten todos los posibles efectos ambientales de la actividad o el proceso, la autoridad competente, previa consulta con el titular, establecerá las condiciones del permiso basándose en las mejores técnicas disponibles que haya determinado para las actividades o procesos de que se trate, teniendo en especial consideración los criterios indicados en el anexo III.

[...]»

14 El artículo 15 de dicha Directiva, titulado «Valores límite de emisión, parámetros equivalentes y medidas técnicas», establece en sus apartados 2 y 3:

«2. Sin perjuicio del artículo 18, los valores límite de emisión, los parámetros y las medidas técnicas equivalentes a que se hace referencia en el artículo 14, apartados 1 y 2, se basarán en las [MTD], sin prescribir la utilización de una técnica o tecnología específica.

3. La autoridad competente fijará valores límite de emisión que garanticen que, en condiciones de funcionamiento normal, las emisiones no superen los niveles de emisión asociados a las [MTD] que se establecen en las decisiones sobre las conclusiones relativas a las MTD contempladas en el artículo 13, apartado 5, aplicando alguna de las opciones siguientes:

- a) el establecimiento de unos valores límite de emisión que no superen los niveles de emisión asociados a las [MTD]. Esos valores límite de emisión se indicarán para los mismos períodos de tiempo, o más breves, y bajo las mismas condiciones de referencia que los niveles de emisión asociados a las [MTD], o
- b) el establecimiento de unos valores límite de emisión distintos de los mencionados en la letra a) en términos de valores, períodos de tiempo y condiciones de referencia.

Cuando se aplique la letra b), la autoridad competente evaluará al menos una vez al año los resultados del control de las emisiones para garantizar que las emisiones en condiciones normales de funcionamiento no hayan superado los niveles de emisión asociados a las [MTD].»

15 El artículo 18 de la misma Directiva, titulado «Normas de calidad medioambiental», tiene el siguiente tenor:

«Cuando alguna norma de calidad medioambiental requiera condiciones más rigurosas que las que se puedan alcanzar mediante el empleo de las [MTD], el permiso incluirá la aplicación de condiciones complementarias, sin perjuicio de otras medidas que puedan tomarse para respetar las normas de calidad medioambiental.»

16 El artículo 21 de la Directiva 2010/75, titulado «Revisión y actualización de las condiciones del permiso por la autoridad competente», dispone:

«1. Los Estados miembros tomarán las medidas necesarias para que la autoridad competente revise periódicamente, de acuerdo con los apartados 2 a 5, todas las condiciones del permiso y, si fuere necesario para asegurar el cumplimiento de la presente Directiva, las actualice.

2. A instancia de la autoridad competente, el titular presentará toda la información necesaria para la revisión de las condiciones del permiso, con inclusión en concreto de los resultados de la monitorización de las emisiones y otros datos que permitan una comparación del funcionamiento de la instalación con las [MTD] descritas en las conclusiones sobre las MTD aplicables y con los niveles de emisión asociados a ellas.

Al revisar las condiciones del permiso, la autoridad competente utilizará cualquier información obtenida a partir de los controles o inspecciones.

3. En un plazo de cuatro años a partir de la publicación de decisiones sobre las conclusiones sobre las MTD con arreglo al artículo 13, apartado 5, relativo a la principal actividad de una instalación, la autoridad competente garantizará que:

- a) se hayan revisado y, si fuera necesario, actualizado todas las condiciones del permiso de la instalación de que se trate, para garantizar el cumplimiento de la presente Directiva, en particular, del artículo 15, apartados 3 y 4, cuando proceda;
- b) la instalación cumple las condiciones del permiso.

[...]

5. Las condiciones del permiso se revisarán y, de ser necesario, se actualizarán al menos en los casos siguientes:

- a) cuando la contaminación producida por la instalación sea de tal importancia que haga necesario revisar los valores límite de emisión vigentes o incluir nuevos valores límite de emisión;
- b) cuando la seguridad de funcionamiento haga necesario emplear otras técnicas;
- c) cuando sea necesario cumplir normas nuevas o revisadas de calidad ambiental en virtud del artículo 18.»

17 El artículo 23 de esta Directiva, titulado «Inspecciones medioambientales», establece en su apartado 4, párrafo cuarto, letra a):

«La evaluación sistemática de los riesgos medioambientales se basará al menos en los siguientes criterios:

- a) la repercusión posible y real de las instalaciones correspondientes sobre la salud humana y el medio ambiente, teniendo en cuenta los niveles y tipos de emisión, la sensibilidad del medio ambiente local y el riesgo de accidente».

18 El artículo 80 de la citada Directiva, titulado «Transposición», dispone, en su apartado 1, lo siguiente:

«Los Estados miembros pondrán en vigor las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas necesarias [...] a más tardar el 7 de enero de 2013.

Aplicarán dichas disposiciones a partir de esa misma fecha.

[...]»

- 19 El artículo 82 de la misma Directiva, titulado «Disposiciones transitorias», establece en su apartado 1:
- «En relación con las instalaciones que lleven a cabo las actividades a que se refiere el anexo I, [...] los Estados miembros aplicarán las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas adoptadas de conformidad con el artículo 80, apartado 1, a partir del 7 de enero de 2014, con excepción del capítulo III y del anexo V.»

Derecho italiano

Decreto Legislativo n.º 152/2006

- 20 El decreto legislativo n. 152 — Norma in materia ambientale (Decreto Legislativo n.º 152, por el que se establecen normas en materia de medio ambiente), de 3 de abril de 2006 (suplemento ordinario de la GURI n.º 88, de 14 de abril de 2006), en su versión aplicable al litigio principal (en lo sucesivo, «Decreto Legislativo n.º 152/2006»), regula las actividades industriales y manufactureras, incluidas las actividades siderúrgicas, y tiene por objeto proteger el medio ambiente y la salud de las personas contra la consiguiente contaminación. Este Decreto Legislativo adapta el Derecho interno a la Directiva 2010/75.
- 21 El artículo 5, apartado 1, de dicho Decreto Legislativo establece que la evaluación del impacto sanitario deberá «realizarla el solicitante, sobre la base de las directrices elaboradas por el Ministerio de Sanidad [...], con el fin de evaluar los efectos globales, directos e indirectos que la ejecución y la explotación del proyecto puedan tener sobre la salud de la población». Este artículo 5 define «impacto ambiental», en particular, como los «efectos significativos, directos e indirectos, de un plan, programa o proyecto», entre otras cosas, sobre «la población y la salud de las personas». Define «contaminación», en particular, como «la introducción directa o indirecta, como consecuencia de la actividad humana, de sustancias, vibraciones, calor o ruido, o más en general de agentes físicos o químicos, en la atmósfera, el agua o el suelo, que puedan tener efectos perjudiciales para la salud humana».
- 22 En virtud del artículo 19 del mismo Decreto Legislativo, relativo al procedimiento de evaluación de impacto ambiental (EIA), las características de los proyectos deben evaluarse teniendo en cuenta el riesgo para la salud de las personas, en particular al objeto de comprobar de oficio otros efectos significativos para el medio ambiente distintos de los indicados por el solicitante del permiso, así como las observaciones recibidas durante el procedimiento y otras posibles evaluaciones realizadas con arreglo a la normativa vigente.
- 23 El artículo 22 del Decreto Legislativo n.º 152/2006, relativo al estudio de impacto ambiental, dispone que el solicitante del permiso deberá realizar dicho estudio describiendo, entre otras cosas, los posibles efectos significativos del proyecto para el medio ambiente y las medidas destinadas a evitar, prevenir, reducir y compensar los posibles efectos negativos para el medio ambiente, previendo el seguimiento de los posibles efectos significativos negativos para el medio ambiente derivados de la ejecución y de la puesta en marcha del proyecto.
- 24 De conformidad con el artículo 23, apartado 2, de dicho Decreto Legislativo, para obtener la EIA, que es un requisito previo para la obtención de la autorización ambiental integrada, el solicitante de la autorización de determinados proyectos también debe presentar la evaluación de impacto sanitario, es decir, el instrumento específico para la evaluación del impacto en la salud de las personas de las actividades que pueden ser autorizadas.
- 25 Según el artículo 29 *quater*, apartado 7, de dicho Decreto Legislativo, el alcalde de que se trate está facultado para solicitar la revisión de la autorización ambiental integrada por motivos de salud pública.

- 26 El artículo 29 *decies* del mismo Decreto Legislativo se refiere a las obligaciones de control y transmisión de los datos que incumben al operador en cuestión, así como a las verificaciones y controles relativos al cumplimiento de dichas obligaciones y de los requisitos de la autorización ambiental integrada.
- Normas especiales aplicables a Ilva*
- 27 En julio de 2012, el Tribunale di Taranto (Tribunal de Taranto, Italia) ordenó la incautación provisional, sin derecho de uso, de los equipos de la «zona en caliente» de la fábrica Ilva, así como de todos los materiales de Ilva. Mediante Orden de 26 de octubre de 2012, por la que se concede la autorización ambiental integrada para 2012, el Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare (ministro de Medio Ambiente y de Protección del Territorio y del Mar, Italia) revisó la autorización ambiental integrada concedida a Ilva el 4 de agosto de 2011. Se garantizó la continuidad de la producción en virtud de normas especiales de excepción.
- 28 El decreto-legge n. 207, convertito con modificazioni dalla legge 24 dicembre 2012, n. 231 — Disposizioni urgenti a tutela della salute, dell'ambiente e dei livelli di occupazione, in caso di crisi di stabilimenti industriali di interesse strategico nazionale (Decreto-ley n.º 207, convertido, con modificaciones, por la Ley n.º 231, de 24 de diciembre de 2012, de medidas urgentes para la protección de la salud, el medio ambiente y los niveles de empleo en caso de crisis en instalaciones industriales de interés estratégico nacional), de 3 de diciembre de 2012 (GURI n.º 282, de 3 de diciembre de 2012, p. 4), en su versión aplicable al litigio principal (en lo sucesivo, «Decreto-ley n.º 207/2012»), introdujo, en su artículo 1, apartado 1, el concepto de «establecimiento industrial de interés estratégico nacional», al disponer que, cuando exista una necesidad absoluta de salvaguardar el empleo y la producción, el ministro de Medio Ambiente y de Protección del Territorio y del Mar podrá, en el momento de revisar la autorización ambiental integrada, autorizar la continuación de la actividad de que se trate durante un período de treinta y seis meses, siempre que se cumplan los requisitos impuestos en la decisión de revisión de la autorización ambiental integrada, aun cuando la autoridad judicial haya incautado los bienes de la empresa sin perjuicio del ejercicio de su actividad comercial. En virtud de esta disposición, se consideró que la fábrica Ilva constituía un establecimiento industrial de interés estratégico nacional. Por consiguiente, se autorizó a Ilva a proseguir su actividad de producción en esta fábrica y de comercialización de sus productos hasta el 3 de diciembre de 2015.
- 29 El decreto-legge n. 61, convertito con modificazioni dalla legge 3 agosto 2013, n. 89 — Nuove disposizioni urgenti a tutela dell'ambiente, della salute e del lavoro nell'esercizio di imprese di interesse strategico nazionale (Decreto-ley n.º 61, convertido, con modificaciones, por la Ley n.º 89, de 3 de agosto de 2013, por la que se adoptan nuevas medidas urgentes para proteger el medio ambiente, la salud y el empleo en las empresas de interés estratégico nacional), de 4 de junio de 2013 (GURI n.º 129, de 4 de junio de 2013, p. 1), en su versión aplicable al litigio principal (en lo sucesivo, «Decreto-ley n.º 61/2013»), establece, en su artículo 1, apartado 1, la posibilidad de someter al régimen de los «comisarios extraordinarios», a saber, los administradores provisionales designados por el Gobierno, a toda empresa que cumpla determinados criterios de tamaño y gestione al menos un establecimiento industrial de interés estratégico nacional en el supuesto de que «la actividad de producción haya ocasionado y ocasione objetivamente peligros graves y significativos para la integridad del medio ambiente y de la salud debido al incumplimiento reiterado de la autorización ambiental integrada». Según el artículo 2, apartado 1, del Decreto-ley n.º 61/2013, en el caso de Ilva concurrían los requisitos del régimen de excepción previsto en dicho artículo 1, apartado 1.
- 30 En virtud del artículo 1, apartado 5, de dicho Decreto-ley, un comité de tres expertos debía elaborar un «plan de medidas y actividades de protección del medio ambiente y de la salud que prevea las acciones y los plazos necesarios para garantizar el cumplimiento de las disposiciones legislativas y de la autorización ambiental integrada», cuya aprobación «equivaldrá a una modificación de la autorización ambiental integrada». Además, conforme al artículo 1, apartado 7, de dicho Decreto-ley, las medidas prescritas por la autorización ambiental integrada debían ejecutarse en un plazo de «treinta y seis meses a partir de la fecha de entrada en vigor de la Ley de Conversión de [dicho Decreto-ley]», es decir, antes del 3 de agosto de 2016.

- 31 El decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri — Approvazione del piano delle misure e delle attività di tutela ambientale e sanitaria, a norma dell'articolo 1, commi 5 e 7, del decreto-legge 4 giugno 2013, n. 61, convertito, con modificaciones, dalla legge 3 agosto 2013, n. 89 (Decreto del Presidente del Consejo de Ministros relativo a la aprobación del plan de medidas y actividades de protección del medio ambiente y de la salud, de conformidad con el artículo 1, apartados 5 y 7, del Decreto-ley n.º 61, de 4 de junio de 2013, convertido, con modificaciones, mediante la Ley n.º 89, de 3 de agosto de 2013), de 14 de marzo de 2014 (GURI n.º 105, de 8 de mayo de 2014, p. 34) (en lo sucesivo, «Decreto del Presidente del Consejo de Ministros de 2014»), reescaló los plazos inicialmente fijados para la aplicación de las medidas de saneamiento medioambiental previstas por la autorización ambiental integrada del año 2011 y por la del año 2012.
- 32 El artículo 2, apartado 5, del decreto-legge n. 1, convertito con modificaciones dalla legge 4 marzo 2015, n. 20 — Disposizioni urgenti per l'esercizio di imprese di interesse strategico nazionale in crisi e per lo sviluppo della città e dell'area di Taranto (Decreto-ley n.º 1, convertido, con modificaciones, por la Ley n.º 20, de 4 de marzo de 2015, de medidas urgentes para la explotación de una empresa de interés estratégico nacional en dificultades y para el desarrollo de la ciudad y de la zona de Taranto), de 5 de enero de 2015 (GURI n.º 3, de 5 de enero de 2015, p. 1), establece que el plan de medidas y actividades de protección del medio ambiente y de la salud aprobado por el Decreto del Presidente del Consejo de Ministros de 2014 «se entenderá aplicado si, a más tardar el 31 de julio de 2015, se cumple, al menos en un 80 %, el número de disposiciones cuya expiración está prevista para esa fecha». Además, el último plazo de aplicación de las disposiciones restantes expiraba el 3 de agosto de 2016, fecha que fue posteriormente prorrogada hasta el 30 de septiembre de 2017.
- 33 El decreto-legge n. 98, convertito con modificaciones dalla legge 1 agosto 2016, n. 151 — Disposizioni urgenti per il completamento della procedura di cessione dei complessi aziendali del Gruppo Ilva (Decreto-ley n.º 98, convertido, con modificaciones, por la Ley n.º 151, de 1 de agosto de 2016, por la que se adoptan medidas urgentes para la finalización del procedimiento de cesión de las empresas del grupo Ilva), de 9 de junio de 2016 (GURI n.º 133, de 9 de junio de 2016, p. 1), previó, en particular, la adopción de un nuevo decreto del presidente del Consejo de Ministros con valor de autorización ambiental integrada, que se considera como EIA.
- 34 El decreto-legge n. 244, convertito con modificaciones dalla legge 27 febbraio 2017, n. 19 — Proroga e definizione di termini (Decreto-ley n.º 244, convertido, con modificaciones, mediante la Ley n.º 19, de 27 de febrero de 2017, de Prórroga y Definición de Plazos), de 30 de diciembre de 2016 (GURI n.º 304, de 30 de diciembre de 2016, p. 13), prorrogó definitivamente hasta el 23 de agosto de 2023 el plazo fijado para la aplicación de las medidas específicas de saneamiento del medio ambiente.
- 35 Las medidas y acciones de protección medioambiental y sanitaria previstas en el Decreto-ley n.º 98, de 9 de junio de 2016, fueron adoptadas por el decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri— Approvazione delle modifiche al Piano delle misure e delle attività di tutela ambientale e sanitaria di cui al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 14 marzo 2014, a norma dell'articolo 1, comma 8.1., del decreto-legge 4 dicembre 2015, n. 191, convertito, con modificaciones, dalla legge 1 febbraio 2016, n. 13 (Decreto del Presidente del Consejo de Ministros por el que se aprueban las modificaciones del plan de medidas y actividades de protección del medio ambiente y de la salud contenido en el Decreto del Presidente del Consejo de Ministros de 14 de marzo de 2014, con arreglo al artículo 1, apartado 8.1, del Decreto-ley n.º 191, de 4 de diciembre de 2015, convertido, con modificaciones, por la Ley n.º 13, de 1 de febrero de 2016), de 29 de septiembre de 2017 (GURI n.º 229, de 30 de septiembre de 2017, p. 1) (en lo sucesivo, «Decreto del Presidente del Consejo de Ministros de 2017»), que constituye la autorización ambiental integrada del año 2017 y que pone fin a todos los procedimientos de autorización ambiental integrada en curso ante el Ministerio de Medio Ambiente y de Protección del Territorio y del Mar. Esta autorización ambiental integrada del año 2017 confirmó la prórroga del plazo mencionada en el apartado anterior.

Litigio principal y cuestiones prejudiciales

- 36 Los demandantes en el litigio principal interpusieron ante el Tribunale di Milano (Tribunal de Milán, Italia), órgano jurisdiccional remitente, una acción colectiva destinada a proteger derechos homogéneos de los que son titulares aproximadamente 300 000 habitantes del municipio de Tarento y de los

municipios limítrofes. Según ellos, estos derechos se ven gravemente afectados por la actividad de la fábrica Ilva.

- 37 Mediante esta acción, los demandantes en el litigio principal solicitan la protección de su derecho a la salud, de su derecho a la serenidad y a la tranquilidad en el desarrollo de su vida y de su derecho a un clima habitable. Sostienen que la vulneración de estos derechos es actual y duradera, debido a actuaciones deliberadas que provocan una contaminación generada por las emisiones procedentes de la fábrica Ilva, que exponen a estos habitantes a un índice de defunción más elevado y a más enfermedades. Añaden que los territorios de los municipios afectados se clasifican como «sitio de interés nacional» debido a la grave contaminación de las matrices medioambientales, que son el agua, el aire y el suelo.
- 38 Los demandantes en el litigio principal basan sus alegaciones en evaluaciones de los daños sanitarios realizadas durante los años 2017, 2018 y 2021, que demuestran la existencia de un nexo causal entre la alteración del estado de salud de los habitantes de la región de Tarento y las emisiones de la fábrica Ilva, especialmente por lo que se refiere a las partículas PM10, cuyo diámetro es inferior o igual a diez micrómetros, y el dióxido de azufre (SO₂) de origen industrial. También se basan en el «Informe del Relator Especial sobre la cuestión de las obligaciones de derechos humanos relacionadas con el disfrute de un medio ambiente sin riesgos, limpio, saludable y sostenible» del Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas de 12 de enero de 2022, en el que la aglomeración de Tarento figura en la lista de las «zonas de sacrificio», a saber, las caracterizadas por niveles extremos de polución y de contaminación por sustancias tóxicas en las que las poblaciones vulnerables y marginadas sufren mucho más que otras las consecuencias de la exposición a la contaminación y a las sustancias peligrosas sobre la salud, los derechos humanos y el medio ambiente.
- 39 Los demandantes en el litigio principal denunciaron asimismo la prórroga del plazo de treinta y seis meses previsto por el Decreto-ley n.º 207/2012 para la ejecución de la autorización ambiental integrada del año 2012. En particular, solicitaron al órgano jurisdiccional remitente que ordenara el cierre de la «zona en caliente» de la fábrica Ilva o el cese de las actividades correspondientes. Con carácter subsidiario, le solicitaron que ordenara a las demandadas en el litigio principal cerrar los establecimientos de producción de coque o cesar las actividades correspondientes y, con carácter subsidiario de segundo grado, que les ordenara cesar la actividad de producción de dicha «zona en caliente» hasta que se aplicaran plenamente las disposiciones contenidas en el plan medioambiental previsto en la autorización ambiental integrada del año 2017. Por último, solicitaron a dicho órgano jurisdiccional que ordenara en cualquier caso a las demandadas en el litigio principal elaborar un plan de empresa que previera la eliminación de al menos el 50 % de las emisiones de gases de efecto invernadero correspondientes a las emisiones resultantes de una producción de seis millones de toneladas de acero al año entre la fecha de su solicitud y el año 2026, o adoptar las medidas adecuadas para eliminar o reducir los efectos de las infracciones constatadas.
- 40 El órgano jurisdiccional remitente expone, en primer lugar, que el Derecho italiano no prevé que la evaluación de los perjuicios para la salud forme parte integrante del procedimiento de concesión o de revisión de la autorización ambiental integrada. Tampoco se prevé que, cuando tal evaluación ponga de manifiesto resultados que muestren el carácter inaceptable del peligro para la salud de una población numerosa expuesta a emisiones contaminantes, dicha autorización deba revisarse en un plazo breve y definido. En esencia, dicho Derecho prevé una evaluación de los perjuicios para la salud *a posteriori*, a la que solo se asociará de manera eventual la revisión de la autorización ambiental integrada. Por lo tanto, considera que la normativa nacional controvertida en el litigio principal podría ser contraria a la Directiva 2010/75, interpretada a la luz del principio de cautela.
- 41 En segundo lugar, el órgano jurisdiccional remitente subraya que, mediante acto de 21 de mayo de 2019, el alcalde de Tarento solicitó, con arreglo al Decreto Legislativo n.º 152/2006, la revisión de la autorización ambiental integrada de 2017, esencialmente sobre la base de informes elaborados por las autoridades sanitarias competentes, de los que se desprendía la existencia de un riesgo inaceptable para la salud de la población. En mayo de 2019, el Ministerio de Medio Ambiente y de Protección del Territorio y del Mar ordenó la revisión de dicha autorización. De la investigación efectuada por dichas autoridades se desprende que la vigilancia de las emisiones de la fábrica Ilva debería tener en cuenta al menos todos los contaminantes tratados en el informe final de evaluación de los perjuicios para la

salud, elaborado en 2018 para la región de Tarento, y otros contaminantes, como cobre, mercurio y naftaleno, procedentes de fuentes difusas de esta fábrica, así como las partículas PM_{2,5} y PM₁₀ de fuentes difusas y de vertidos canalizados. Se trata del «conjunto complementario» de las sustancias contaminantes y potencialmente nefastas para la salud humana. Sin embargo, las normas especiales aplicables a Ilva permitieron revisar la autorización ambiental integrada concedida a esta sin tener en cuenta los contaminantes mencionados en este conjunto complementario, así como sus efectos nocivos para la población de Tarento.

42 En tercer lugar, el órgano jurisdiccional remitente señala que al menos el 80 % de las disposiciones de la autorización ambiental integrada de 2012 y el plan de medidas y actividades de protección del medio ambiente y de la salud aprobado por el Decreto del Presidente del Consejo de Ministros de 2014 debían cumplirse inicialmente a más tardar el 31 de julio de 2015. Sin embargo, esta fecha límite se aplazó más de siete años y medio, lo que corresponde a un aplazamiento de once años desde la fecha de incautación en el procedimiento penal que dio lugar a la adopción de las normas especiales aplicables a Ilva, expuestas en los apartados 27 a 35 de la presente sentencia. Este aplazamiento se produjo, por una parte, en presencia de una explotación industrial que el propio legislador italiano considera que presenta un riesgo grave para la salud humana y el medio ambiente y, por otra parte, con el objetivo de realizar y finalizar los trabajos que, teóricamente, deben hacer segura la actividad siderúrgica de la fábrica Ilva para la salud de las personas que viven cerca de ella.

43 En estas circunstancias, el Tribunale di Milano (Tribunal de Milán) decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia las siguientes cuestiones prejudiciales:

«1) ¿Pueden interpretarse la Directiva [2010/75] y en particular los considerandos 4, 18, 34, 28 y 29 y los artículos 3, punto 2, 11, 12 y 23 de dicha Directiva, y el principio de cautela y de protección de la salud de las personas previsto [en el artículo 191 TFUE] en el sentido de que, con arreglo a una ley nacional de un Estado miembro, se concede a dicho Estado miembro la posibilidad de prever que la [...] [evaluación de los perjuicios para la salud] [...] constituya un acto ajeno al procedimiento de expedición y revisión de la [...] [autorización ambiental integrada] [...] —en el presente asunto [Decreto del Presidente del Consejo de Ministros de 2017]— y su redacción pueda quedar privada de efectos automáticos en términos de consideración oportuna y efectiva por parte de la autoridad competente en el ámbito de un procedimiento de revisión de la [autorización ambiental integrada / del Decreto del Presidente del Consejo de Ministros], especialmente cuando se obtengan resultados que apunten a un nivel inaceptable de riesgos para la salud de una población significativa afectada por las emisiones contaminantes; o, por el contrario, si procede interpretar la Directiva en el sentido de que:

i) el riesgo tolerable para la salud de las personas puede apreciarse mediante un análisis científico de carácter epidemiológico;

ii) la [evaluación de los perjuicios para la salud] debe constituir un acto interno del procedimiento de expedición y revisión de la [autorización ambiental integrada / del Decreto del Presidente del Consejo de Ministros], e incluso un requisito necesario del mismo, y en particular debe ser objeto de una consideración necesaria, oportuna y efectiva por parte de la autoridad competente para la expedición y revisión de la [autorización ambiental integrada]?

2) ¿Pueden interpretarse la Directiva [2010/75], y en particular los considerandos 4, 15, 18, 21, 34, 28 y 29 y los artículos 3, punto 2, 11, 14, 15, 18 y 21 [de esta Directiva], en el sentido de que, con arreglo a una ley nacional de un Estado miembro, dicho Estado miembro debe prever que la autorización ambiental integrada (en el presente asunto, [la autorización ambiental integrada de 2012, el Decreto del Presidente del Consejo de Ministros de 2014, el Decreto del Presidente del Consejo de Ministros de 2017]) deba considerar en todos los casos todas las sustancias objeto de emisiones que hayan sido establecidas científicamente como perjudiciales, incluidas las fracciones de PM₁₀ y PM_{2,5} en cualquier caso procedentes de la instalación objeto de evaluación, o bien procede interpretar la Directiva en el sentido de que la autorización ambiental integrada (la medida administrativa de autorización) únicamente debe incluir las sustancias

contaminantes previstas *a priori* debido a la naturaleza y al tipo de actividad industrial desarrollada?

- 3) ¿Pueden interpretarse la Directiva [2010/75,], y en particular los considerandos 4, 18, 21, 22, 28, 29, 34, y 43 y los artículos 3, puntos 2 y 25, 11, 14, 16 y 21 [de esta Directiva], en el sentido de que, con arreglo a una ley nacional de un Estado miembro, dicho Estado miembro, cuando se esté desarrollando una actividad industrial que entrañe peligros graves y significativos para la integridad del medio ambiente y de la salud de las personas, puede prorrogar el plazo concedido al operador para adecuar la actividad industrial a la autorización concedida, poniendo en práctica las medidas y actividades para la protección del medio ambiente y de la salud previstas en la misma, durante aproximadamente siete años y medio a partir del plazo fijado inicialmente y durante un total de once años?»

Sobre la admisibilidad de la petición de decisión prejudicial

- 44 Las demandadas en el litigio principal consideran que la petición de decisión prejudicial es inadmisibles por tres motivos.
- 45 En primer lugar, sostienen que esta petición no cumple los requisitos establecidos en el artículo 94, letras b) y c), del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia. A su juicio, el órgano jurisdiccional remitente no describe suficientemente el marco fáctico y normativo en el que se inscriben las cuestiones prejudiciales ni expone las razones que le han llevado a preguntarse sobre la interpretación de las disposiciones del Derecho de la Unión mencionadas en dichas cuestiones.
- 46 A este respecto, es preciso recordar que, según reiterada jurisprudencia, en el marco de la cooperación entre el Tribunal de Justicia y los órganos jurisdiccionales nacionales establecida en el artículo 267 TFUE, corresponde exclusivamente al juez nacional que conoce del litigio y que ha de asumir la responsabilidad de la decisión jurisdiccional que debe adoptarse apreciar, a la luz de las particularidades del asunto, tanto la necesidad de una decisión prejudicial para poder dictar sentencia como la pertinencia de las cuestiones que plantea al Tribunal de Justicia. Por consiguiente, cuando las cuestiones planteadas se refieran a la interpretación del Derecho de la Unión, el Tribunal de Justicia está, en principio, obligado a pronunciarse (sentencia de 21 de diciembre de 2023, *Infraestructuras de Portugal y Futrifer Industrias Ferroviárias*, C-66/22, EU:C:2023:1016, apartado 33 y jurisprudencia citada).
- 47 De ello se sigue que las cuestiones referidas al Derecho de la Unión gozan de una presunción de pertinencia. El Tribunal de Justicia solo puede abstenerse de pronunciarse sobre una cuestión prejudicial planteada por un órgano jurisdiccional nacional cuando resulte evidente que la interpretación del Derecho de la Unión solicitada no guarda relación alguna ni con la realidad ni con el objeto del litigio principal, cuando el problema sea de naturaleza hipotética o cuando el Tribunal de Justicia no disponga de los elementos de hecho y de Derecho necesarios para dar una respuesta útil a las cuestiones que se le hayan planteado (sentencia de 7 de abril de 2022, *Avio Lucos*, C-116/20, EU:C:2022:273, apartado 38 y jurisprudencia citada).
- 48 Además, debe recordarse que, en virtud del artículo 94, letras a) a c), del Reglamento de Procedimiento, el órgano jurisdiccional nacional está obligado a hacer explícito, en su petición de decisión prejudicial, el marco fáctico y normativo del litigio principal y a facilitar las explicaciones necesarias sobre los motivos de la elección de las disposiciones del Derecho de la Unión cuya interpretación solicita y sobre la relación que establece entre esas disposiciones y la normativa nacional aplicable al litigio del que conoce. Estas exigencias acumulativas que hacen referencia al contenido de una petición de decisión prejudicial se recuerdan, además, en los apartados 13, 15 y 16 de las Recomendaciones del Tribunal de Justicia de la Unión Europea a los órganos jurisdiccionales nacionales, relativas al planteamiento de cuestiones prejudiciales (DO 2019, C 380, p. 1) (sentencia de 16 de noviembre de 2023, *Ministerstvo vnútra Slovenskej republiky*, 283/22, EU:C:2023:886, apartado 19 y jurisprudencia citada).
- 49 En el presente asunto, de la petición de decisión prejudicial se desprende inequívocamente que el órgano jurisdiccional remitente considera que las cuestiones prejudiciales son pertinentes para apreciar

el fundamento de las pretensiones formuladas por los demandantes en el litigio principal. En ella, dicho órgano jurisdiccional indica expresamente, por una parte, que desea saber si determinadas obligaciones específicas se derivan del Derecho de la Unión en el contexto del litigio principal y, por otra parte, que la interpretación de este Derecho dada por el Tribunal de Justicia tendrá una influencia decisiva en la apreciación de la legalidad de la actividad industrial ejercida por la fábrica Ilva. Por consiguiente, el objeto del litigio principal se expone suficientemente en dicha petición, que contiene, además, toda la información necesaria para que el Tribunal de Justicia pueda responder de manera útil a estas cuestiones.

50 Por otra parte, el órgano jurisdiccional remitente ha identificado, en su petición de decisión prejudicial, las disposiciones del Derecho de la Unión aplicables y las razones que le han llevado a preguntarse sobre la interpretación de esas disposiciones. Además, de dicha petición se desprende que la interpretación de tales disposiciones guarda relación con el objeto del litigio principal, ya que esta interpretación puede tener incidencia en el resultado del litigio.

51 Por consiguiente, procede desestimar el primer motivo de inadmisibilidad invocado por las demandadas en el litigio principal.

52 En segundo lugar, las demandadas en el litigio principal alegan que la constatación de que el nuevo plazo previsto para garantizar la conformidad de la explotación de la fábrica Ilva con las medidas nacionales de protección del medio ambiente y de la salud es compatible con la Directiva 2010/75 adquirió fuerza de cosa juzgada a raíz del dictamen del Consiglio di Stato (Consejo de Estado, Italia), cuya apreciación no puede cuestionar el órgano jurisdiccional remitente.

53 A este respecto, es preciso recordar la importancia que tiene, tanto en el ordenamiento jurídico de la Unión como en los ordenamientos jurídicos nacionales, el principio de fuerza de cosa juzgada. Por lo tanto, el Derecho de la Unión no exige que, para tener en cuenta la interpretación de un precepto aplicable de ese Derecho adoptada por el Tribunal de Justicia, un órgano jurisdiccional deba, por regla general, reconsiderar su resolución con fuerza de cosa juzgada (véase, en este sentido, la sentencia de 7 de abril de 2022, Avio Lucos, C-116/20, EU:C:2022:273, apartados 92 y 94 y jurisprudencia citada).

54 Sin embargo, este principio no puede llevar, como tal, a declarar la inadmisibilidad de la presente petición de decisión prejudicial. Así, el Tribunal de Justicia ha declarado que el órgano jurisdiccional nacional no puede considerar válidamente que se encuentra imposibilitado para interpretar una norma nacional de conformidad con el Derecho de la Unión por el mero hecho de que otros órganos jurisdiccionales hayan interpretado esa norma en un sentido que no es compatible con ese Derecho (véase, en este sentido, la sentencia de 7 de abril de 2022, Avio Lucos, C-116/20, EU:C:2022:273, apartados 97 a 104).

55 Por consiguiente, procede desestimar también el segundo motivo de inadmisibilidad invocado por las demandadas en el litigio principal.

56 En tercer lugar, las demandadas en el litigio principal alegan que, según el Derecho procesal nacional, en el marco de un litigio entre particulares, el juez ordinario solo puede excluir un acto administrativo si la vulneración del derecho invocada por una de las partes no está vinculada a la apreciación de la licitud de dicho acto, lo que no sucede en el caso de autos. Además, aun cuando el Tribunal de Justicia interpretara la Directiva 2010/75 en el sentido de que una evaluación de las repercusiones sanitarias de la actividad de una instalación debe realizarse con anterioridad a la expedición de un permiso de explotación de dicha instalación o al revisar dicha autorización, incumbiría al legislador nacional adoptar un acto de transposición para definir el contenido de esa evaluación.

57 A este respecto, procede subrayar, por un lado, que, como ha señalado, en esencia, la Abogada General en el punto 62 de sus conclusiones, el hecho de que el litigio pendiente ante el órgano jurisdiccional remitente enfrente a particulares no puede dar lugar, como tal, a la inadmisibilidad de la petición de decisión prejudicial (véase, en este sentido, la sentencia de 8 de mayo de 2019, Praxair MRC, C-486/18, EU:C:2019:379, apartado 35).

58 Por otra parte, es cierto que, en virtud del artículo 288 TFUE, párrafo tercero, el carácter obligatorio de una directiva, fundamento de la posibilidad de invocarla, solo existe respecto «al Estado miembro

destinatario». De ello resulta que, según reiterada jurisprudencia, una directiva no puede crear, por sí sola, obligaciones a cargo de un particular y no puede, por consiguiente, ser invocada como tal contra dicha persona ante un tribunal nacional (sentencia de 22 de diciembre de 2022, *Sambre & Biesme y Commune de Farciennes*, C-383/21 y C-384/21, EU:C:2022:1022, apartado 36 y jurisprudencia citada).

59 No obstante, debe recordarse que, cuando los justiciables pueden ampararse en una directiva no frente a un particular, sino frente a un Estado miembro, pueden hacerlo independientemente de cuál sea la condición en que este actúa. En efecto, hay que evitar que el Estado miembro pueda obtener ventajas por haber ignorado el Derecho de la Unión (sentencia de 22 de diciembre de 2022, *Sambre & Biesme y Commune de Farciennes*, C-383/21 y C-384/21, EU:C:2022:1022, apartado 37 y jurisprudencia citada).

60 A este respecto, con arreglo a la jurisprudencia recordada en el apartado anterior de la presente sentencia, deben asimilarse a un Estado miembro y a los órganos de su Administración los organismos o entidades, aunque sean de Derecho privado, que estén sometidos a la autoridad o al control de una autoridad pública, o a los que un Estado miembro haya encomendado una misión de interés público y que, a tal fin, dispongan de facultades exorbitantes en relación con las que se deriven de las normas aplicables en las relaciones entre particulares (sentencia de 22 de diciembre de 2022, *Sambre & Biesme y Commune de Farciennes*, C-383/21 y C-384/21, EU:C:2022:1022, apartado 38 y jurisprudencia citada).

61 En el presente asunto, de la petición de decisión prejudicial se desprende que el Decreto-ley n.º 207/2012 dispone, en su artículo 1, apartado 1, que «la [fábrica Ilva] constituye un establecimiento industrial de interés estratégico nacional».

62 También se desprende de esta petición que el Decreto-ley n.º 61/2013 prevé, en su artículo 1, apartado 1, la posibilidad de someter al régimen de los «comisarios extraordinarios» toda empresa que cumpla determinados criterios de tamaño y gestione al menos un establecimiento industrial de interés estratégico nacional cuando «la actividad de producción haya ocasionado y ocasione objetivamente peligros graves y significativos para la integridad del medio ambiente y de la salud debido al incumplimiento reiterado de la autorización ambiental integrada». El órgano jurisdiccional remitente añade que, en virtud del artículo 2, apartado 1, de dicho Decreto-ley, los requisitos del régimen de excepción previsto en dicho artículo 1, apartado 1, se cumplían en el caso de Ilva.

63 Por último, debe señalarse que, en el marco del litigio pendiente ante el órgano jurisdiccional remitente, los demandantes en el litigio principal denuncian una serie de normas especiales adoptadas por las autoridades nacionales respecto a Ilva que, tanto por la materia que regulan como por su carácter de *lex specialis* en relación con el Decreto Legislativo n.º 152/2006, deben considerarse comprendidas en el ámbito de aplicación de la Directiva 2010/75.

64 Por consiguiente, procede desestimar también el tercer motivo de inadmisibilidad invocado por las demandadas en el litigio principal.

65 Habida cuenta de lo anterior, procede declarar la admisibilidad de las cuestiones prejudiciales.

Sobre las cuestiones prejudiciales

Primera cuestión prejudicial

66 Mediante su primera cuestión prejudicial, el órgano jurisdiccional remitente pregunta, en esencia, si la Directiva 2010/75, a la luz del artículo 191 TFUE, debe interpretarse en el sentido de que los Estados miembros están obligados a establecer una evaluación previa de las repercusiones de la actividad de la instalación de que se trate, tanto sobre el medio ambiente como sobre la salud de las personas, como parte integrante de los procedimientos de expedición o revisión de un permiso de explotación de la instalación con arreglo a dicha Directiva.

67 Con carácter preliminar, es preciso observar que la Directiva 2010/75 se adoptó con base en el artículo 192 TFUE, apartado 1, relativo a las acciones que la Unión debe emprender en el ámbito del medio ambiente para la realización de los objetivos fijados en el artículo 191 TFUE. Este último artículo

dispone, en su apartado 1, guiones primero y segundo, que la política de la Unión en el ámbito del medio ambiente contribuirá a alcanzar los objetivos de conservación, protección y mejora de la calidad del medio ambiente, así como de protección de la salud de las personas. En virtud del artículo 191 TFUE apartado 2, la política de la Unión en el ámbito del medio ambiente tendrá como objetivo alcanzar un nivel de protección elevado, teniendo presente la diversidad de situaciones existentes en las distintas regiones de la Unión.

- 68 De estas disposiciones se desprende que la protección y la mejora de la calidad del medio ambiente y la protección de la salud humana son dos componentes estrechamente vinculados de la política de la Unión en el ámbito del medio ambiente, en la que se enmarca la Directiva 2010/75.
- 69 Como se desprende del artículo 1, párrafo primero, de dicha Directiva, sus objetivos son la prevención y el control integrados de la contaminación procedente de las actividades industriales. Con arreglo a dicho artículo 1, párrafo segundo, interpretado a la luz del considerando 12 de la citada Directiva, esta tiene también por objeto evitar o, cuando ello no sea posible, reducir las emisiones a la atmósfera, el agua y el suelo, y evitar la generación de residuos con el fin de alcanzar un nivel elevado de protección del medio ambiente considerado «en su conjunto».
- 70 De este modo, las normas establecidas por la Directiva 2010/75 son la concreción de las obligaciones de la Unión en materia de protección del medio ambiente y de la salud de las personas que se derivan, en particular, del artículo 191 TFUE, apartados 1 y 2.
- 71 A este respecto, procede recordar, por una parte, que el artículo 35 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (en lo sucesivo, «Carta») establece que, al definirse y ejecutarse todas las políticas y acciones de la Unión, se garantizará un alto nivel de protección de la salud humana. Por otra parte, con arreglo al artículo 37 de la Carta, en las políticas de la Unión se integrarán y garantizarán, conforme al principio de desarrollo sostenible, un nivel elevado de protección del medio ambiente y la mejora de su calidad.
- 72 Habida cuenta del estrecho vínculo existente entre la protección del medio ambiente y la de la salud humana, la Directiva 2010/75 pretende facilitar no solo la aplicación del artículo 37 de la Carta, como se indica en el considerando 45 de dicha Directiva, sino también la del artículo 35, ya que un nivel elevado de protección de la salud humana no puede alcanzarse sin un nivel elevado de protección del medio ambiente, conforme al principio de desarrollo sostenible. De este modo, la Directiva 2010/75 contribuye a la salvaguardia del derecho de toda persona a vivir en un medio ambiente que permita garantizar su salud y su bienestar, mencionado en el considerando 27 de dicha Directiva.
- 73 Por lo que respecta, en primer lugar, a las disposiciones de la Directiva 2010/75 relativas a los procedimientos de concesión de un permiso, procede señalar que el artículo 4 de dicha Directiva establece, en su apartado 1, párrafo primero, que los Estados miembros adoptarán las medidas necesarias para garantizar que no puedan explotarse instalaciones o instalaciones de combustión, instalaciones de incineración de residuos o instalaciones de coincineración de residuos sin permiso.
- 74 El concepto de «instalación», definido en el artículo 3, punto 3, de la Directiva 2010/75, designa, en particular, una unidad técnica fija dentro de la cual se lleven a cabo una o más de las actividades enumeradas en el anexo I de dicha Directiva o en la parte 1 del anexo VII de esta, así como cualesquiera otras actividades en el mismo emplazamiento directamente relacionadas con aquellas que guarden una relación de índole técnica con las actividades enumeradas en dichos anexos y puedan tener repercusiones sobre las emisiones y la contaminación. Este anexo I se refiere, en particular, a las actividades de producción y transformación de metales.
- 75 De ello se desprende que, con arreglo al artículo 4 de la Directiva 2010/75, en relación con su artículo 3, punto 3, las actividades de producción y transformación de metales que alcancen los umbrales de capacidad indicados en dicho anexo I se encuentran entre las que están sujetas a un permiso.
- 76 Por tanto, una fábrica como la fábrica Ilva, de la que ha quedado acreditado que debe considerarse una instalación, en el sentido del artículo 3, punto 3, de la Directiva 2010/75, y que alcanza esos umbrales de capacidad, no puede ser explotada sin tal permiso.

- 77 La concesión de un permiso por la autoridad competente está supeditada, en virtud del artículo 5, apartado 1, de la Directiva 2010/75, al cumplimiento de los requisitos previstos en dicha Directiva.
- 78 De conformidad con el artículo 10 de la Directiva 2010/75, una instalación como la controvertida en el litigio principal está comprendida en el ámbito de aplicación del capítulo II de dicha Directiva, del que forman parte los artículos 11 a 27 de esta, que establecen los requisitos que deben cumplir este tipo de instalaciones.
- 79 En virtud del artículo 12 apartado 1, inciso i), de la Directiva 2010/75, los Estados miembros tomarán las medidas necesarias para que toda solicitud de permiso contenga una descripción de las medidas previstas para cumplir los principios generales de las obligaciones fundamentales del titular que impone el artículo 11 de dicha Directiva.
- 80 Pues bien, en virtud del artículo 11, letra a), de la citada Directiva, el titular de una instalación debe tomar todas las medidas adecuadas de prevención de la «contaminación».
- 81 El artículo 11, letra b), de la Directiva 2010/75 establece que los Estados miembros adoptarán las disposiciones necesarias para que, en el marco de la explotación de una instalación, se apliquen las MTD. A este respecto, procede señalar que el artículo 3, punto 10, de esta Directiva define el concepto de «[MTD]» como la fase más eficaz y avanzada de desarrollo de las actividades y de sus modalidades de explotación, que demuestren la capacidad práctica de determinadas técnicas para constituir la base de los valores límite de emisión y otras condiciones del permiso destinadas a evitar o, cuando ello no sea practicable, reducir las emisiones y el impacto «en el conjunto» del medio ambiente.
- 82 En virtud del artículo 11, letra c), de la Directiva 2010/75, el titular de una instalación está obligado a velar por que no se produzca ninguna «contaminación» importante.
- 83 El artículo 12, apartado 1, letra f), de la Directiva 2010/75 establece que la solicitud de permiso debe contener una descripción del tipo y la magnitud de las emisiones previsibles de la instalación a los diferentes medios, así como una determinación de los efectos significativos de las emisiones sobre el medio ambiente. El artículo 12, apartado 1, letra j), de esta Directiva exige, por su parte, que la solicitud de permiso contenga una descripción de las medidas previstas para controlar las emisiones al «medio ambiente».
- 84 A este respecto, el artículo 14 de la Directiva 2010/75, relativo a las condiciones del permiso, se refiere, en su apartado 1, letra a), a los valores límite de emisión para las sustancias contaminantes enumeradas en el anexo II de dicha Directiva y para otras sustancias contaminantes que puedan ser emitidas en cantidad significativa por la instalación de que se trate, habida cuenta de su naturaleza y potencial de traslados de «contaminación» de un medio a otro.
- 85 Por lo que respecta, en segundo lugar, a la revisión de un permiso, el artículo 21, apartado 5, letra a), de la Directiva 2010/75 dispone, en particular, que estas condiciones se revisarán cuando la «contaminación» producida por la instalación de que se trate sea de tal importancia que haga necesario revisar los valores límite de emisión vigentes indicados en el permiso de explotación de esa instalación o incluir nuevos valores límite de emisión.
- 86 Como ha alegado la Comisión Europea, la periodicidad de la revisión del permiso en cuestión debe adaptarse a la extensión y a la naturaleza de la instalación. En su opinión, del considerando 2 de la Directiva 2010/75 se desprende que conviene tener en cuenta, en particular, las especificidades locales del lugar en el que se desarrolla la actividad industrial. Así sucede, en particular, si esta actividad se realiza cerca de viviendas.
- 87 Es preciso señalar que todas las disposiciones relativas a los procedimientos de concesión o de revisión de un permiso, mencionadas en los apartados 80, 82, 84 y 85 de la presente sentencia, se remiten al concepto de «contaminación».
- 88 Pues bien, el artículo 3, punto 2, de la Directiva 2010/75 define este concepto como la introducción en el aire, el agua o el suelo de sustancias que pueden ser perjudiciales tanto para la salud humana como

para la calidad del medio ambiente (véase, en este sentido, la sentencia de 9 de marzo de 2023, *Sdruzhenie Za Zemyata* — *dostap do pravosadie y otros*, C-375/21, EU:C:2023:173, apartado 48).

- 89 De ello se desprende que, a efectos de la aplicación de la Directiva 2010/75, dicho concepto incluye los daños causados o que puedan causarse tanto al medio ambiente como a la salud humana.
- 90 Esta definición amplia confirma el estrecho vínculo, puesto de relieve en los apartados 67 a 72 de la presente sentencia, que existe, en particular en el contexto de esta Directiva, entre la protección de la calidad del medio ambiente y la de la salud humana.
- 91 Esta interpretación de la Directiva 2010/75 se ve corroborada por su artículo 8, apartado 2, párrafo segundo, que establece que, cuando el incumplimiento de las condiciones del permiso suponga un «peligro inminente para la salud humana» o amenace con causar un efecto nocivo inmediato significativo en el medio ambiente, se suspenderá la explotación de la instalación de que se trate en tanto no pueda volver a asegurarse el cumplimiento.
- 92 También queda confirmada esta interpretación por el artículo 23, apartado 4, párrafo cuarto, letra a), de dicha Directiva, que, por lo que respecta a las inspecciones medioambientales, establece expresamente que la evaluación sistemática de los riesgos medioambientales se basará, entre otras cosas, en la repercusión posible y real de las instalaciones correspondientes sobre la salud humana y el medio ambiente.
- 93 El análisis anterior coincide, por otra parte, con el del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH), que, por lo que respecta precisamente a la contaminación ligada a la explotación de la fábrica Ilva, se basó, para declarar la existencia de una infracción del artículo 8 del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, hecho en Roma el 4 de noviembre de 1950, en estudios científicos que ponen de manifiesto los efectos contaminantes de las emisiones de esta planta tanto sobre el medio ambiente como sobre la salud de las personas (TEDH, sentencia de 24 de enero de 2019, *Cordella y otros c. Italia*, CE:ECHR:2019:0124JUD005441413, §§ 163 y 172).
- 94 De las consideraciones anteriores se desprende que, contrariamente a lo que alega el Gobierno italiano, el titular de una instalación comprendida en el ámbito de aplicación de la Directiva 2010/75 debe facilitar en la solicitud de permiso, en particular, la información adecuada sobre las emisiones procedentes de su instalación, así como garantizar, durante todo el período de funcionamiento de la instalación, el cumplimiento de las obligaciones fundamentales que le incumben en virtud de dicha Directiva y de las medidas previstas a este respecto, mediante una evaluación continua de los efectos de las actividades de la instalación tanto sobre el medio ambiente como sobre la salud humana.
- 95 Asimismo, corresponde a los Estados miembros y a sus autoridades competentes disponer que tal evaluación forme parte integrante de los procedimientos de concesión y revisión de un permiso.
- 96 En el litigio principal, el órgano jurisdiccional remitente señala que las disposiciones nacionales pertinentes prevén una evaluación *a posteriori* de las repercusiones de las actividades industriales de que se trata en la salud humana, a la que solo se asociaría de manera eventual la revisión de la autorización medioambiental.
- 97 Subraya, en particular, que, en virtud del artículo 1 *bis*, apartado 1, del Decreto-ley n.º 207/2012, en todas las zonas afectadas por la presencia de establecimientos industriales de interés estratégico nacional como la fábrica Ilva, las autoridades sanitarias territorialmente competentes «redactarán conjuntamente, con una actualización al menos anual, un informe de evaluación de los perjuicios para la salud basándose también en el registro regional del cáncer y en los mapas epidemiológicos relativos a las principales enfermedades de carácter medioambiental».
- 98 No obstante, el órgano jurisdiccional remitente indica que, en virtud de las normas especiales aplicables a Ilva, no está previsto que esta evaluación de los perjuicios para la salud constituya un requisito previo a la concesión de una autorización ambiental integrada ni que forme parte integrante de los procedimientos de expedición o de revisión de dicha autorización.

- 99 Por lo tanto, dicho órgano jurisdiccional considera que la evaluación de los perjuicios para la salud a que se refiere el artículo 1 *bis*, apartado 1, del Decreto-ley n.º 207/2012 no puede, por sí sola, modificar una autorización ambiental integrada, sino únicamente fundamentar una eventual solicitud de revisión de dicha autorización. Según explica, los resultados extraídos del estudio de los datos obtenidos por las autoridades sanitarias se clasifican en tres niveles progresivos de evaluación, en función de la gravedad de los problemas detectados. Sin embargo, en su opinión, solo el tercero de estos niveles faculta a la autoridad competente para solicitar la revisión de la autorización.
- 100 Así pues, dicho órgano jurisdiccional señala que las normas especiales aplicables a Ilva no establecen que, cuando tal evaluación ponga de manifiesto resultados que muestren el carácter inaceptable del peligro para la salud de una población numerosa expuesta a emisiones contaminantes, la autorización ambiental integrada deba ser revisada de manera imperativa y sin demora.
- 101 Por lo que respecta a la fábrica Ilva, el órgano jurisdiccional remitente añade que los informes de los perjuicios para la salud relativos a la fábrica Ilva elaborados por las autoridades sanitarias competentes demuestran que seguía existiendo un riesgo inaceptable para la población, vinculado a determinadas emisiones de contaminantes procedentes de dicha fábrica. Sin embargo, la incidencia de estas sustancias contaminantes en el medio ambiente y la salud humana no se evaluó en el marco de las autorizaciones medioambientales integradas de 2011 y 2012. Estos informes llevaron a que el alcalde de Tarento solicitara y obtuviera del Ministerio de Medio Ambiente y de Protección del Territorio y del Mar el inicio, en mayo de 2019, del procedimiento de revisión de la autorización del año 2017. Este procedimiento aún no ha concluido y la fábrica Ilva prosigue sus actividades.
- 102 El Gobierno italiano considera, a este respecto, que la Directiva 2010/75 no hace referencia alguna a una evaluación de los perjuicios para la salud ni a otra evaluación similar del impacto o de las repercusiones sobre la salud como elementos que condicionen la concesión de los permisos que prevé.
- 103 Dicho Gobierno e Ilva alegan también que una evaluación *ex ante* y un control previo de tales daños son incompatibles con el carácter dinámico de las actividades industriales y de los permisos correspondientes. Además, tal metodología no garantiza, en su opinión, el cese en tiempo útil de los perjuicios para la salud de las personas.
- 104 No obstante, de los apartados 67 a 95 de la presente sentencia se desprende que la evaluación de las repercusiones de la actividad de una instalación sobre la salud humana, como la prevista en el artículo 1 *bis*, apartado 1, del Decreto-ley n.º 207/2012, debe formar parte integrante de los procedimientos de concesión y de revisión del permiso de explotación de dicha instalación y constituir un requisito previo para la expedición o la revisión de dicho permiso. En particular, esta evaluación debe ser tenida en cuenta, de manera efectiva y en tiempo oportuno, por la autoridad competente para expedir o revisar el permiso. No puede depender de una facultad de solicitud que las autoridades sanitarias solo puedan ejercitar en las situaciones problemáticas más graves. Como señala el órgano jurisdiccional remitente, cuando tal evaluación ponga de manifiesto resultados que muestren el carácter inaceptable del peligro para la salud de una población numerosa expuesta a emisiones contaminantes, el permiso de que se trate debe revisarse en un breve plazo.
- 105 Habida cuenta de todas las consideraciones anteriores, procede responder a la primera cuestión prejudicial que la Directiva 2010/75, a la luz del artículo 191 TFUE y de los artículos 35 y 37 de la Carta, debe interpretarse en el sentido de que los Estados miembros están obligados a establecer que la evaluación previa de las repercusiones de la actividad de la instalación de que se trate, tanto sobre el medio ambiente como sobre la salud de las personas, debe formar parte integrante de los procedimientos de expedición y revisión de un permiso de explotación de la instalación con arreglo a dicha Directiva.

Segunda cuestión prejudicial

- 106 Mediante su segunda cuestión prejudicial, el órgano jurisdiccional remitente pregunta, en esencia, si la Directiva 2010/75 debe interpretarse en el sentido de que, a efectos de la expedición o de la revisión de un permiso de explotación de una instalación en virtud de esa Directiva, la autoridad competente debe tener en cuenta, además de las sustancias contaminantes previsibles a la luz de la naturaleza y del tipo de actividad industrial de que se trate, todas aquellas que sean objeto de emisiones científicamente

reconocidas como nocivas y se deriven de la actividad de la instalación, incluidas las generadas por esa actividad que no hayan sido evaluadas en el procedimiento de autorización inicial de esa instalación.

- 107 Como se ha señalado en el apartado 101 de la presente sentencia, dicho órgano jurisdiccional hace referencia a informes que acreditan que seguía existiendo un riesgo inaceptable para la población vinculado, de forma demostrada, a determinadas emisiones de contaminantes procedentes de la fábrica Ilva, a saber, partículas finas PM_{2,5} y PM₁₀, cobre, mercurio y naftaleno procedentes de fuentes difusas. Sin embargo, la incidencia de estas sustancias contaminantes en el medio ambiente y la salud humana no se evaluó en el marco de las autorizaciones ambientales integradas de 2011 y 2012.
- 108 Además, de la petición de decisión prejudicial se desprende que las normas especiales aplicables a Ilva permitieron expedir a esta instalación la autorización ambiental integrada y revisarla sin tener en cuenta los contaminantes identificados en el «conjunto complementario» mencionado en el apartado 41 de la presente sentencia, incluidas las partículas finas PM_{2,5} y PM₁₀, ni sus efectos nocivos sobre la población de Tarento, en particular en el barrio de Tamburi.
- 109 Por lo que respecta, en primer lugar, a la solicitud y al procedimiento de expedición de un permiso, el artículo 12, apartado 1, letra f), de la Directiva 2010/75 establece que la solicitud debe incluir una descripción del tipo y la magnitud de las emisiones previsibles de la instalación a los diferentes medios, así como una determinación de los efectos significativos de las emisiones sobre el medio ambiente.
- 110 Por otra parte, del tenor del artículo 14, apartado 1, letra a), de dicha Directiva se desprende que el permiso debe establecer valores límite de emisión no solo para las sustancias contaminantes enumeradas en el anexo II de dicha Directiva, sino también para otras sustancias contaminantes «que puedan ser emitidas» por la instalación de que se trate.
- 111 Es cierto que, como se expone en el considerando 15 de la Directiva 2010/75, las autoridades nacionales competentes disponen de un margen de apreciación en el marco de la evaluación que deben realizar para determinar las sustancias contaminantes que deben ser objeto de valores límite de emisión en el permiso de explotación de una instalación.
- 112 Dicho esto, el artículo 14, apartado 1, letra a), de dicha Directiva prevé que el permiso expedido por esas autoridades fijará valores límite de emisión, además de para las sustancias contaminantes enumeradas en el anexo II de dicha Directiva, para «otras» sustancias contaminantes que puedan emitirse «en cantidad significativa por la instalación de que se trate, habida cuenta de su naturaleza y potencial de traslados de contaminación de un medio a otro».
- 113 Es preciso señalar que esta expresión refleja la voluntad del legislador de la Unión de que, conforme al principio de prevención en el que se basa la Directiva 2010/75, la determinación de la cantidad de sustancias contaminantes cuya emisión puede autorizarse se vincule al grado de nocividad de las sustancias en cuestión.
- 114 De ello se deduce que solo las sustancias contaminantes que se considere que tienen un efecto insignificante sobre la salud humana y el medio ambiente pueden ser excluidas de la categoría de sustancias que deben ir acompañadas de valores límite de emisión en el permiso de explotación de una instalación.
- 115 Por consiguiente, el titular de una instalación está obligado a proporcionar, en su solicitud de permiso de explotación de la instalación, información sobre la naturaleza, la cantidad y el efecto adverso potencial de las emisiones que pueda producir dicha instalación, con el fin de que las autoridades competentes puedan fijar valores límite relativos a esas emisiones, con la única excepción de aquellas que, por su naturaleza o su cantidad, no puedan constituir un riesgo para el medio ambiente o la salud humana.
- 116 Por lo que respecta, en segundo lugar, al procedimiento de revisión de un permiso, el artículo 21, apartado 5, letra a), de la Directiva 2010/75 dispone, en particular, que las condiciones del permiso se revisarán cuando la «contaminación producida por la instalación sea de tal importancia que haga necesario revisar los valores límite de emisión vigentes o incluir nuevos valores límite de emisión».

- 117 En consecuencia, debe considerarse que, contrariamente a lo que alegan Ilva y el Gobierno italiano, el procedimiento de revisión de un permiso no puede circunscribirse a fijar valores límite únicamente para las sustancias contaminantes cuya emisión era previsible y se tuvo en consideración en el procedimiento de autorización inicial, sin tener en cuenta también las emisiones de otras sustancias contaminantes efectivamente generadas por la instalación durante su explotación.
- 118 Así pues, como ha señalado la Abogada General en el punto 133 de sus conclusiones, ha de tenerse en cuenta la experiencia adquirida durante el funcionamiento de la instalación como parte de los datos científicos pertinentes relativos a la contaminación y, por ende, las emisiones efectivamente constatadas.
- 119 Procede añadir que, en el marco, en particular, de los procedimientos de revisión de un permiso de explotación de una instalación previstos por la Directiva 2010/75, es preciso, en cualquier caso, llevar a cabo una apreciación global que tenga en cuenta todas las fuentes de contaminantes y su efecto acumulado, de modo que se garantice que la suma de sus emisiones no dará lugar a que se superen los valores límite de calidad del aire definidos en 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), en la versión resultante de la Directiva (UE) 2015/1480 de la Comisión, de 28 de agosto de 2015 (DO 2015, L 226, p. 4) (véase, en este sentido, la sentencia de 9 de marzo de 2023, *Sdruzhenie Za Zemyata — dostap do pravosadie y otros*, C-375/21, EU:C:2023:173, apartado 54).
- 120 En el litigio principal, y por lo que atañe, en particular, a las partículas PM10 y PM2,5, que, según el órgano jurisdiccional remitente, no fueron tenidas en cuenta para fijar valores límite de emisión al expedir la autorización ambiental integrada de 2011 a la fábrica Ilva, procede señalar que los valores límite fijados por la Directiva 2008/50, en su versión modificada por la Directiva 2015/1480, deben considerarse «normas de calidad medioambiental», en el sentido de los artículos 3, punto 6, y 18 de la Directiva 2010/75 (véase, en este sentido, la sentencia de 9 de marzo de 2023, *Sdruzhenie «Za Zemyata — dostap do pravosadie» y otros*, C-375/21, EU:C:2023:173, apartado 59).
- 121 Por lo tanto, como ha señalado la Abogada General en el punto 129 de sus conclusiones, si el cumplimiento de estas normas exige que se impongan a la instalación en cuestión valores límite de emisión más rigurosos, estos deben fijarse con arreglo al citado artículo 18, en virtud del cual deben añadirse entonces al permiso medidas adicionales, sin perjuicio de otras medidas que puedan adoptarse para cumplir las normas de calidad medioambiental.
- 122 De las consideraciones anteriores se desprende que procede responder a la segunda cuestión prejudicial que la Directiva 2010/75 debe interpretarse en el sentido de que, a efectos de la expedición o de la revisión de un permiso de explotación de una instalación en virtud de dicha Directiva, la autoridad competente debe tener en cuenta, además de las sustancias contaminantes previsibles a la luz de la naturaleza y del tipo de actividad industrial de que se trate, todas aquellas que sean objeto de emisiones científicamente reconocidas como nocivas que puedan ser emitidas por la instalación, incluidas las generadas por esa actividad que no hayan sido evaluadas en el procedimiento de autorización inicial de esa instalación.

Tercera cuestión prejudicial

- 123 Mediante su tercera cuestión prejudicial, el órgano jurisdiccional remitente pregunta, en esencia, si la Directiva 2010/75 debe interpretarse en el sentido de que se opone a una normativa nacional en virtud de la cual el plazo concedido al operador de una instalación para cumplir las medidas de protección del medio ambiente y de la salud humana establecidas en el permiso de explotación de dicha instalación ha sido objeto de prórrogas reiteradas, pese a que se han puesto de manifiesto riesgos graves e importantes para la integridad del medio ambiente y de la salud de las personas.
- 124 A este respecto, el órgano jurisdiccional remitente señala que las normas especiales aplicables a Ilva permitieron conceder a la fábrica Ilva numerosas prórrogas que no siempre estuvieron vinculadas a revisiones y actualizaciones efectivas de las condiciones de explotación de la actividad de dicha fábrica. Añade que el aplazamiento de los plazos previstos para la aplicación de las medidas destinadas a garantizar el cumplimiento de la autorización ambiental integrada de 2011 se produjo, por una parte,

respecto de una explotación industrial que, según considera el propio legislador, presenta un riesgo grave para la salud humana y el medio ambiente y, por otra parte, con el objetivo de realizar los trabajos destinados a hacerla, en teoría, segura, para la salud de las personas que viven cerca de la fábrica. No obstante, como se desprende de la petición de decisión prejudicial y como confirmaron Ilva y el Gobierno italiano en la vista ante el Tribunal de Justicia, la adopción y la aplicación de las medidas destinadas a alcanzar dicho objetivo se aplazaron en varias ocasiones.

- 125 Con carácter preliminar, es preciso señalar que, al tratarse, en el litigio principal, de una instalación existente en el sentido del artículo 2, punto 4, de la Directiva 96/61, la autorización en cuestión estaba comprendida, primero, en el ámbito de aplicación de esta Directiva y, después, en el de la Directiva 2008/1. En virtud del artículo 5, apartado 1, de esta última Directiva, la fecha límite para que las instalaciones existentes fueran conformes con la Directiva 2008/1 era el 30 de octubre de 2007 (sentencia de 31 de marzo de 2011, Comisión/Italia, C-50/10, EU:C:2011:200, apartado 29 y jurisprudencia citada). Sin embargo, como se desprende de los datos de que dispone el Tribunal de Justicia, esa fecha no se respetó en el caso de la fábrica Ilva, cuya explotación no fue objeto de una autorización medioambiental hasta el 4 de agosto de 2011.
- 126 Preciado lo anterior, procede señalar que, por lo que respecta a la Directiva 2010/75, en virtud de su artículo 82, apartado 1, en lo que se refiere a las instalaciones como la fábrica Ilva, los Estados miembros debían aplicar, a partir del 7 de enero de 2014, las disposiciones adoptadas para transponer esa Directiva en su ordenamiento jurídico nacional, con excepción de las disposiciones de esta no pertinentes en el contexto del litigio principal. El artículo 21, apartado 3, de la Directiva 2010/75 concedía un plazo de cuatro años a partir de la publicación de las decisiones sobre las conclusiones sobre las MTD con arreglo al artículo 13, apartado 5, de dicha Directiva, relativo a la actividad principal de una instalación, en este caso hasta el 28 de febrero de 2016, para la adaptación de las condiciones de autorización a las nuevas técnicas.
- 127 Debe añadirse que, con arreglo al artículo 8, apartados 1 y 2, letras a) y b), de la Directiva 2010/75, en caso de infracción de los requisitos del permiso de explotación de una instalación, los Estados miembros tomarán las medidas necesarias para garantizar inmediatamente el cumplimiento de dichas condiciones. En particular, el titular de la instalación deberá tomar de inmediato las medidas necesarias para volver a asegurar que su instalación cumple dichas condiciones en el plazo más breve posible.
- 128 Además, como ya se ha recordado en el apartado 91 de la presente sentencia, cuando una infracción de tales requisitos suponga un peligro directo para la salud humana o pueda producir un efecto perjudicial inmediato sobre el medio ambiente, el artículo 8, apartado 2, párrafo segundo, de la Directiva 2010/75 exige que se suspenda la explotación de dicha instalación.
- 129 El Gobierno italiano alegó en la vista ante el Tribunal de Justicia que el cumplimiento de los requisitos establecidos en la autorización ambiental integrada de 2011 habría supuesto una interrupción de la actividad de la entidad durante varios años. A ello añadió que esta instalación es una importante fuente de empleo para la región de que se trata y que, por lo tanto, la adopción de las normas especiales aplicables a Ilva procede de una ponderación entre los intereses en juego, a saber, la protección del medio ambiente, por una parte, y la del empleo, por otra.
- 130 A este respecto, es preciso subrayar, no obstante, que, a tenor del considerando 43 de la Directiva 2010/75, el legislador de la Unión ha previsto que determinados requisitos nuevos derivados de dicha Directiva se apliquen a las instalaciones existentes, como la fábrica Ilva, tras un período determinado a partir de la fecha de aplicación de dicha Directiva, «a fin de disponer de tiempo suficiente» para adaptar técnicamente las instalaciones actuales a esos nuevos requisitos.
- 131 En estas circunstancias, corresponde al órgano jurisdiccional remitente apreciar si las normas especiales adoptadas respecto de la fábrica Ilva tuvieron como efecto diferir de manera excesiva, más allá de dicho período transitorio, así como del plazo previsto en el artículo 21, apartado 3, de la Directiva 2010/75, la aplicación de las medidas necesarias para dar cumplimiento a la autorización ambiental integrada de 2011, habida cuenta del grado de gravedad de los daños al medio ambiente y a la salud humana que se han puesto de manifiesto.

132 En vista de las consideraciones anteriores, procede responder a la tercera cuestión prejudicial que la Directiva 2010/75 debe interpretarse en el sentido de que se opone a una normativa nacional en virtud de la cual el plazo concedido al operador de una instalación para cumplir las medidas de protección del medio ambiente y de la salud humana establecidas en el permiso de explotación de dicha instalación ha sido objeto de prórrogas reiteradas, pese a que se han puesto de manifiesto riesgos graves e importantes para la integridad del medio ambiente y de la salud de las personas. Cuando la actividad de la instalación en cuestión presenta tales peligros, el artículo 8, apartado 2, párrafo segundo, de dicha Directiva exige, en cualquier caso, que se suspenda el funcionamiento de la instalación.

Costas

133 Dado que el procedimiento tiene, para las partes del litigio principal, el carácter de un incidente promovido ante el órgano jurisdiccional remitente, corresponde a este resolver sobre las costas. Los gastos efectuados por quienes, no siendo partes del litigio principal, han presentado observaciones ante el Tribunal de Justicia no pueden ser objeto de reembolso.

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

1) La Directiva 2010/75/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de noviembre de 2010, sobre las emisiones industriales (prevención y control integrados de la contaminación), a la luz del artículo 191 TFUE y de los artículos 35 y 37 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea,

debe interpretarse en el sentido de que

los Estados miembros están obligados a establecer que la evaluación previa de las repercusiones de la actividad de la instalación de que se trate, tanto sobre el medio ambiente como sobre la salud de las personas, debe formar parte integrante de los procedimientos de expedición y revisión de un permiso de explotación de la instalación con arreglo a dicha Directiva.

2) La Directiva 2010/75 debe interpretarse en el sentido de que,

a efectos de la expedición o de la revisión de un permiso de explotación de una instalación en virtud de dicha Directiva, la autoridad competente debe tener en cuenta, además de las sustancias contaminantes previsibles a la luz de la naturaleza y del tipo de actividad industrial de que se trate, todas aquellas que sean objeto de emisiones científicamente reconocidas como nocivas que puedan ser emitidas por la instalación, incluidas las generadas por esa actividad que no hayan sido evaluadas en el procedimiento de autorización inicial de esa instalación.

3) La Directiva 2010/75 debe interpretarse en el sentido de que

se opone a una normativa nacional en virtud de la cual el plazo concedido al operador de una instalación para cumplir las medidas de protección del medio ambiente y de la salud humana establecidas en el permiso de explotación de dicha instalación ha sido objeto de prórrogas reiteradas, pese a que se han puesto de manifiesto riesgos graves e importantes para la integridad del medio ambiente y de la salud de las personas. Cuando la actividad de la instalación en cuestión presenta tales peligros, el artículo 8, apartado 2, párrafo segundo, de dicha Directiva exige, en cualquier caso, que se suspenda el funcionamiento de la instalación.

Firmas

* Lengua de procedimiento: italiano.