

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Segunda)

de 13 de enero de 2022 (\*)

«Procedimiento prejudicial — Energía — Directiva 94/22/CE — Condiciones para la concesión y el ejercicio de las autorizaciones de prospección, exploración y producción de hidrocarburos — Autorización para la prospección de hidrocarburos en una zona geográfica específica durante un período determinado — Zonas contiguas — Concesión de varias autorizaciones al mismo operador — Directiva 2011/92/UE — Artículo 4, apartados 2 y 3 — Evaluación de impacto ambiental»

En el asunto C-110/20,

que tiene por objeto una petición de decisión prejudicial planteada, con arreglo al artículo 267 TFUE, por el Consiglio di Stato (Consejo de Estado, Italia), mediante resolución de 23 de enero de 2020, recibida en el Tribunal de Justicia el 27 de febrero de 2020, en el procedimiento entre

**Regione Puglia**

y

**Ministero dell’Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare,**

**Ministero dei Beni e delle Attività culturali e del Turismo,**

**Ministero dello Sviluppo economico,**

**Presidenza del Consiglio dei Ministri**

**Commissione técnica di verifica dell’impatto ambientale,**

con intervención de:

**Global Petroleum Ltd,**

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Segunda),

integrado por el Sr. A. Arabadjiev (Ponente), Presidente de la Sala Primera, en funciones de Presidente de la Sala Segunda, la Sra. I. Ziemele, y los Sres. T. von Danwitz, P. G. Xuereb y A. Kumin, Jueces;

Abogado General: Sr. G. Hogan;

Secretario: Sr. A. Calot Escobar;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos;

consideradas las observaciones presentadas:

- en nombre de la Regione Puglia, por el Sr. F. Amato y la Sra. A. Bucci, avvocati;
- en nombre de Global Petroleum Ltd, por el Sr. E. Turco, avvocato;
- en nombre del Gobierno italiano, por la Sra. G. Palmieri, en calidad de agente, asistida por el Sr. P. G. Marrone, avvocato dello Stato;
- en nombre del Gobierno chipriota, por las Sras. D. Kalli y N. Ioannou, en calidad de agentes;

- en nombre del Gobierno polaco, por el Sr. B. Majczyna, en calidad de agente;
- en nombre de la Comisión Europea, por los Sres. G. Gattinara, M. Noll-Ehlers y B. De Meester, en calidad de agentes;

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 24 de junio de 2021;

dicta la siguiente

## **Sentencia**

- 1 La petición de decisión prejudicial tiene por objeto la interpretación de la Directiva 94/22/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo de 1994, sobre las condiciones para la concesión y el ejercicio de las autorizaciones de prospección, exploración y producción de hidrocarburos (DO 1994, L 164, p. 3).
- 2 Esta petición se ha presentado en el contexto de un litigio entre la Regione Puglia (Región de Apulia, Italia) y el Ministero dell’Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare (Ministerio de Medio Ambiente y Protección del Territorio y del Litoral Marítimo; en lo sucesivo, «Ministerio de Medio Ambiente»), el Ministero dei Beni e delle Attività culturali e del Turismo [Ministerio del Patrimonio, Actividades Culturales y Turismo (Italia), el Ministero dello Sviluppo economico (Ministerio de Desarrollo Económico, Italia], la Presidenza del Consiglio dei Ministri (Presidencia del Consejo de Ministros, Italia), así como la Commissione tecnica di verifica dell’impatto ambientale (Comisión técnica de verificación del impacto ambiental, Italia), en lo relativo a las solicitudes presentadas por Global Petroleum Ltd con el fin de obtener permisos para llevar a cabo exploraciones en zonas contiguas entre sí, localizadas a lo largo de la costa de Apulia.

### **Marco jurídico**

#### ***Derecho de la Unión***

##### *Directiva 94/22*

- 3 Los considerandos cuarto, sexto, séptimo y noveno de la Directiva 94/22 enuncian:

«Considerando que los Estados miembros tienen soberanía y derechos soberanos sobre los recursos de hidrocarburos situados en sus territorios;

[...]

Considerando que procede garantizar el acceso no discriminatorio a las actividades relacionadas con la prospección, exploración y producción de hidrocarburos y el ejercicio de las mismas, en condiciones que favorezcan una mayor competencia en este sector, contribuyendo así a una óptima prospección, exploración y producción de los recursos de los Estados miembros y a potenciar la integración del mercado interior de la energía;

Considerando que, con este fin, es necesario establecer normas comunes que garanticen que los procedimientos de concesión de las autorizaciones de prospección, exploración y producción de hidrocarburos estén abiertos a todas las entidades que posean las capacidades necesarias; que la concesión de las autorizaciones se debe basar en criterios objetivos y de dominio público y que las condiciones a las que esté sometida deben asimismo ser conocidas previamente por todas las entidades que participen en el procedimiento;

[...]

Considerando que la extensión de las zonas cubiertas por una autorización y la duración de las autorizaciones deben quedar limitadas con el fin de evitar que una entidad tenga reservado un derecho

exclusivo sobre zonas en las que la prospección, exploración y producción se puedan realizar más eficazmente por varias entidades».

4 El artículo 1 de la Directiva 94/22 dispone:

«A los efectos de la presente Directiva, se entenderá por:

[...]

3) “autorización”: toda disposición legal, reglamentaria, administrativa o contractual, o instrumento producido al amparo de la misma, en virtud de los cuales las autoridades competentes de un Estado miembro faculten a una entidad para ejercer, por su cuenta y riesgo, el derecho exclusivo de efectuar prospecciones o exploraciones o producir hidrocarburos en una zona geográfica. Podrá concederse una autorización para cada una de dichas actividades o para varias de ellas;

[...]».

5 Con arreglo al artículo 2 de esa Directiva:

«1. Los Estados miembros conservarán el derecho a determinar dentro de sus territorios respectivos las zonas en las que quedará autorizado el ejercicio de actividades de prospección, exploración y producción de hidrocarburos.

2. Siempre que el ejercicio de las actividades mencionadas en el apartado 1 quede autorizado en una zona, los Estados miembros deberán garantizar que no haya discriminación entre entidades en lo relativo al acceso a esas actividades y al ejercicio de las mismas.

[...]»

6 El artículo 3 de dicha Directiva establece:

«1. Los Estados miembros adoptarán las disposiciones necesarias para que la concesión de autorizaciones se efectúe mediante un procedimiento que permita a todas las entidades interesadas presentar una solicitud con arreglo al apartado 2 o al apartado 3.

2. Dicho procedimiento se abrirá:

a) bien por iniciativa de las autoridades competentes, mediante un anuncio que invite a presentar solicitudes publicado en el Diario Oficial de las Comunidades Europeas al menos 90 días antes de la fecha límite de presentación de solicitudes,

b) o bien, tras la presentación de una solicitud por parte de una entidad, mediante la publicación en el Diario Oficial de las Comunidades Europeas de un anuncio que invite a presentar solicitudes, sin perjuicio de lo dispuesto en el apartado 1 del artículo 2. Las demás entidades interesadas dispondrán de un plazo de al menos 90 días a partir de la publicación para presentar a su vez una solicitud.

En el anuncio se especificará el tipo de autorización y la zona o zonas geográficas que hayan sido o puedan ser objeto de una solicitud, así como la fecha o el plazo previstos para la concesión de la autorización.

[...]

4. Los Estados miembros podrán decidir no aplicar las disposiciones del apartado 1 cuando y en la medida en que motivos de carácter geológico o de producción justifiquen la concesión de la autorización para una zona al titular de una autorización para una zona contigua. El Estado miembro de que se trate garantizará que en dicho caso los titulares de autorizaciones de cualquier zona contigua puedan presentar solicitudes y se les dé tiempo suficiente para hacerlo.

[...]»

7 El artículo 4 de la referida Directiva tiene el siguiente tenor:

«Los Estados miembros adoptarán las disposiciones necesarias para que:

- a) cuando la delimitación de las zonas geográficas no obedezca a una división geométrica previa del territorio, la amplitud de cada una de ellas se determine de modo que su superficie no sobrepase la que resulte justificada para garantizar el ejercicio óptimo de las actividades desde el punto de vista técnico y económico. En caso de autorizaciones concedidas con arreglo a los procedimientos establecidos en el apartado 2 del artículo 3, se establecerán criterios objetivos al efecto, que se pondrán en conocimiento de las entidades antes de la presentación de las solicitudes;
- b) la duración de la autorización no sobrepase la que sea necesaria para llevar a cabo las actividades para las que haya sido concedida. Sin embargo, las autoridades competentes podrán prorrogar la duración de la autorización cuando el período estipulado en la autorización sea insuficiente para concluir la actividad de que se trate, y siempre que la actividad se haya llevado a cabo de conformidad con la autorización;
- c) las entidades no sigan ostentando derechos exclusivos en la zona geográfica para la que hayan sido autorizadas, por más tiempo del necesario para llevar a cabo adecuadamente las actividades autorizadas.»

#### *Directiva 2011/92/UE*

8 El artículo 4 de la Directiva 2011/92/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de diciembre de 2011, relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente (DO 2012, L 26, p. 1; en lo sucesivo, «Directiva EIA»), establece:

«1. Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 2, apartado 4, los proyectos enumerados en el anexo I serán objeto de una evaluación de conformidad con lo establecido en los artículos 5 a 10.

2. Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 2, apartado 4, por lo que respecta a los proyectos enumerados en el anexo II, los Estados miembros determinarán si el proyecto será objeto de una evaluación de conformidad con lo establecido en los artículos 5 a 10. Los Estados miembros realizarán dicha determinación:

- a) mediante un estudio caso por caso,  
o
- b) mediante umbrales o criterios establecidos por el Estado miembro.

[...]

3. Cuando se examine caso por caso o se establezcan umbrales o criterios a los efectos del apartado 2, se tendrán en cuenta los criterios pertinentes de selección establecidos en el anexo III.

[...]»

#### ***Derecho italiano***

9 El artículo 6 de la legge n. 9, Norme per l'attuazione del nuovo Piano energetico nazionale: aspetti istituzionali, centrali idroelettriche ed elettrodotti, idrocarburi e geotermia, autoproduzione e disposizioni fiscali (Ley n.º 9 por la que se establecen normas para la ejecución del nuevo plan energético nacional: aspectos institucionales, centrales hidroeléctricas y líneas eléctricas, hidrocarburos y energía geotérmica, autogeneración y disposiciones tributarias), de 9 de enero de 1991, en su redacción aplicable al litigio principal (suplemento ordinario al GURI n.º 13, de 16 de enero de 1991, en lo sucesivo, «Ley n.º 9/1991»), establece:

«1. El permiso de exploración se concederá mediante decreto del Ministro de Industria, Comercio e Industrias Artesanales, oídos el Comité técnico para los hidrocarburos y la geotermia [...], de común acuerdo, dentro de sus respectivas competencias, con el Ministro de Medio Ambiente y con el Ministro de la Marina Mercante en lo que se refiere a las exigencias relativas a la actividad que debe ejercerse en el dominio público marítimo, las aguas territoriales y la plataforma continental.

2. El área del permiso de exploración deberá ser tal que permita el desarrollo racional del programa de exploración y, en cualquier caso, no podrá superar la extensión de 750 km<sup>2</sup>; el área del permiso podrá incluir zonas adyacentes de tierra y mar.

3. Si el Ministro de Industria, Comercio e Industrias Artesanales considera que el área solicitada no tiene las dimensiones suficientes ni una configuración racional en relación con la óptima finalidad de la exploración, estará facultado para denegar el permiso de exploración en tanto no se posibilite la unificación de esa misma área con áreas limítrofes.

4. La duración del permiso será de seis años.

5. El titular del permiso tendrá derecho a dos prórrogas sucesivas de tres años cada una, si ha cumplido con las obligaciones derivadas del permiso.

6. Al titular del permiso se le podrá conceder una prórroga adicional en caso de que, al expirar definitivamente el permiso, todavía sigan realizándose trabajos de perforación o pruebas de producción por motivos no imputables a su inacción, negligencia o falta de pericia. La prórroga se concederá por el tiempo necesario para la conclusión de los trabajos y, en todo caso, por una duración que no excederá de un año. La programación técnica y financiera detallada del nuevo período de trabajos se aprobará junto con la decisión de prórroga.»

10 El Decreto del Ministerio de Desarrollo Económico, de 15 de julio de 2015, sobre los procedimientos operativos para la ejecución del Decreto Ministerial de 25 de marzo de 2015 y los procedimientos para la prospección, exploración y producción de hidrocarburos líquidos y gaseosos y los correspondientes controles, en el sentido del artículo 19, apartado 6, del mencionado Decreto Ministerial (GURI n.º 204, de 3 de septiembre de 2015), regula el procedimiento de publicación de las solicitudes de permisos de exploración y el de selección de los operadores. El artículo 9, apartado 4, de dicho Decreto establece, en particular, que, dentro de los 90 días siguientes a la comunicación por el Ministerio del resultado motivado de la licitación a cada uno de los solicitantes o, en los casos en que no se haya presentado ninguna solicitud competidora, dentro de los 90 días siguientes a la fecha de terminación del período de licitación, el solicitante presentará a la autoridad competente una solicitud de evaluación del impacto ambiental.

11 El artículo 14, apartado 1, de dicho Decreto establece que varios permisos de investigación o títulos de concesión únicos en la fase de exploración pueden ser atribuidos a un único operador, directamente o a través de entidades que ejerzan control sobre dicho operador, o que este controle o que formen parte del mismo grupo de sociedades que dicho operador, siempre que la zona total no supere los 10 000 km<sup>2</sup>.

### **Litigio principal y cuestión prejudicial**

12 El 27 de agosto de 2013, Global Petroleum, sociedad australiana que desarrolla su actividad en el sector de los hidrocarburos en alta mar («*offshore*»), presentó ante el Ministerio de Desarrollo Económico cuatro solicitudes con el fin de obtener otros tantos permisos para realizar exploración en zonas contiguas, situadas frente a la costa de Apulia, de una superficie ligeramente inferior a 750 km<sup>2</sup> cada una.

13 El 30 de mayo de 2014, Global Petroleum, que estaba obligada a obtener decisiones que declarasen la compatibilidad con el medio ambiente de los proyectos de estudios sísmicos que pretendía realizar en las zonas afectadas mediante la técnica denominada «*air gun*», presentó ante el Ministerio de Medio Ambiente cuatro solicitudes dirigidas a obtener una evaluación de las repercusiones de esos proyectos sobre el medio ambiente.

- 14 Mediante cuatro Decretos (en lo sucesivo, conjuntamente, «Decretos impugnados»), el Ministerio de Medio Ambiente y el Ministerio de Patrimonio, Actividades Culturales y Turismo declararon que los proyectos controvertidos eran compatibles con el medio ambiente.
- 15 La Región de Apulia interpuso recurso contra cada uno de los Decretos impugnados ante el Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Tribunal Regional de lo Contencioso-Administrativo del Lacio, Italia), solicitando su anulación, alegando que dichos Decretos infringen el artículo 6, apartado 2, de la Ley n.º 9/1991, que establece que la zona abarcada por el permiso de investigación no podrá exceder de 750 km<sup>2</sup>. Considera que este límite de superficie no se aplica a cada permiso considerado de forma individual, sino al operador, de modo que a este no se le pueden conceder varios permisos relativos, en conjunto, a una zona de una superficie total superior a dicho límite.
- 16 Mediante cuatro resoluciones de 26 de noviembre de 2018 y de 14 de enero de 2019, dicho órgano jurisdiccional desestimó los recursos interpuestos por la Región de Apulia. Estimó que Global Petroleum podía obtener varios permisos de exploración, incluso para zonas contiguas, a condición de que cada solicitud de permiso se refiriera a una zona de una superficie inferior a 750 km<sup>2</sup> y de que cada permiso se expidiera al término de un procedimiento separado.
- 17 La Región de Apulia interpuso recurso de apelación contra dichas sentencias ante el Consiglio di Stato (Consejo de Estado, Italia), el órgano jurisdiccional remitente, basándose, en esencia, en la misma argumentación que había desarrollado en primera instancia.
- 18 Dicho órgano jurisdiccional se pregunta, en particular, sobre la interpretación de los artículos 3, apartado 2, y 4 de la Directiva 94/22, en la medida en que esta última no tiene por objeto fomentar una mera competencia «por el mercado», consistente en seleccionar operadores mediante mecanismos competitivos, sino una competencia «en el mercado», basada en la participación del mayor número de operadores competidores. En su opinión, el referido artículo 4 debe interpretarse en el sentido de que obliga a los Estados miembros a fijar una única dimensión óptima en el espacio y en el tiempo a efectos de la concesión de las autorizaciones a que se refiere dicho artículo, de modo que se evite que dichas autorizaciones se concedan a operadores poco numerosos, o incluso a un único operador.
- 19 Según el órgano jurisdiccional remitente, la supresión, por la Ley n.º 9/1991, del límite de extensión máxima global de 1 000 000 de hectáreas para los permisos que pueden ser concedidos a un mismo operador es contraria al objetivo de favorecer la competencia perseguido por la Directiva 94/22. Considera que carece de pertinencia para esta apreciación el hecho de que los Decretos de 22 de marzo de 2011 y de 15 de julio de 2015 hayan conservado el límite máximo de 10 000 km<sup>2</sup> por operador.
- 20 En esas circunstancias, el Consiglio di Stato (Consejo de Estado) decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia la siguiente cuestión prejudicial:

«¿Debe interpretarse la Directiva [94/22] en el sentido de que se opone a una normativa nacional como la descrita que, por un lado, define como óptima para la expedición de una autorización de exploración de hidrocarburos un área de una extensión determinada, otorgada por un período de tiempo determinado —en el caso de autos, un área de 750 kilómetros cuadrados durante seis años— y, por otro lado, permite superar dichos límites mediante la expedición, al mismo sujeto, de más autorizaciones de exploración contiguas, siempre que sean expedidas al término de distintos procedimientos administrativos?»

### **Sobre la cuestión prejudicial**

#### ***Sobre la admisibilidad***

- 21 En sus observaciones escritas, el Gobierno italiano plantea una excepción de inadmisibilidad de la cuestión prejudicial planteada.
- 22 Alega, en primer lugar, que el litigio planteado ante el órgano jurisdiccional remitente se refiere a la legalidad de actos que afectan a la evaluación del impacto de los proyectos de que se trata en el litigio principal sobre el medio ambiente, que se basa en la aplicación de las normas en materia

medioambiental, mientras que la cuestión planteada se refiere a la interpretación de la Directiva 94/22. En segundo lugar, el citado Gobierno considera que la Región de Apulia carece de un interés directo y real en ejercitar la acción, ya que las solicitudes de permiso de que se trata en el litigio principal se refieren a zonas adyacentes a la costa que forman parte de las aguas territoriales, cuya competencia exclusiva corresponde al Estado. En tercer lugar, el Gobierno italiano alega que dichos permisos aún no han sido concedidos, ya que su concesión, al igual que la de cualquier otro permiso de exploración, está suspendida hasta la aprobación previa de un instrumento de planificación general de las actividades mineras en el territorio nacional.

- 23 Es preciso recordar que, según reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia, 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 órgano jurisdiccional nacional que conoce del litigio y debe 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 su sentencia como la pertinencia de las cuestiones que plantea al Tribunal de Justicia. Por consiguiente, cuando las cuestiones planteadas se refieren a la interpretación del Derecho de la Unión, el Tribunal de Justicia está, en principio, obligado a pronunciarse (sentencia de 15 de julio de 2021, *The Department for Communities in Northern Ireland*, C-709/20, EU:C:2021:602, apartado 54 y jurisprudencia citada).
- 24 La negativa del Tribunal de Justicia a pronunciarse sobre una cuestión prejudicial planteada por un órgano jurisdiccional nacional solamente está justificada 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 responder adecuadamente a las cuestiones que se le hayan planteado (sentencia de 15 de julio de 2021, *The Department for Communities in Northern Ireland*, C-709/20, EU:C:2021:602, apartado 55 y jurisprudencia citada).
- 25 En el caso de autos, el hecho de que la petición de decisión prejudicial se refiera a la interpretación de la Directiva 94/22, mientras que el litigio principal tiene por objeto recursos interpuestos contra los Decretos impugnados, que fueron adoptados sobre la base de la normativa nacional que transpone el artículo 4, apartado 2, de la Directiva EIA, no resulta en que se deba declarar la inadmisibilidad de esta cuestión.
- 26 En efecto, el órgano jurisdiccional remitente ha precisado que esos Decretos se adoptaron en el contexto de un procedimiento relativo a las solicitudes de permisos de exploración de hidrocarburos, regulado por las disposiciones nacionales que transponen la Directiva 94/22. En concreto, conforme al Derecho italiano, el procedimiento de evaluación de impacto ambiental llevado a cabo sobre la base de la normativa nacional que transpone la Directiva EIA forma parte integrante del procedimiento de concesión de los referidos permisos. Por lo tanto, esos dos procedimientos no se excluyen mutuamente, sino que, por el contrario, son complementarios.
- 27 El órgano jurisdiccional remitente también ha indicado que la resolución del litigio de que conoce depende de la respuesta que dé el Tribunal de Justicia a la cuestión planteada. Dicho órgano jurisdiccional subraya que, si el Tribunal de Justicia respondiera a la cuestión planteada en el sentido de que la Directiva 94/22 se opone a una normativa nacional como la controvertida en el litigio principal, los proyectos objeto de las solicitudes de permiso de exploración destinados a abarcar una superficie total superior a 750 km<sup>2</sup> no podrían ser autorizados y los Decretos impugnados, adoptados en el marco del procedimiento de evaluación de su impacto sobre el medio ambiente, deberían ser anulados.
- 28 En cuanto a la alegación, formulada por el Gobierno italiano, de que las actividades de exploración y producción en aguas territoriales son competencia exclusiva del Estado italiano y que la Región de Apulia no acredita un interés para impugnar la legalidad de los Decretos impugnados, ha de señalarse que esta alegación se refiere a la cuestión del interés en ejercitar la acción ante los órganos jurisdiccionales italianos, que carece de pertinencia para apreciar la admisibilidad de la cuestión planteada (véase, en este sentido, la sentencia de 15 de octubre de 2009, *Acoset*, C-196/08, EU:C:2009:628, apartados 33 y 34).

29 Asimismo, el órgano jurisdiccional remitente debe apreciar las eventuales consecuencias sobre el procedimiento principal de la supuesta suspensión de todos los procedimientos en tramitación para la expedición de nuevos permisos de exploración. Además, como hizo el Abogado General en el punto 27 de sus conclusiones, procede señalar que, dado que este procedimiento continúa su tramitación, la presente cuestión prejudicial no es de naturaleza hipotética.

30 Por tanto, procede admitir esta cuestión prejudicial.

### *Sobre el fondo*

31 Mediante su cuestión prejudicial, el órgano jurisdiccional remitente pregunta, esencialmente, si la Directiva 94/22 debe interpretarse en el sentido de que se opone a una normativa nacional que establece un límite máximo a la extensión de la zona abarcada por un permiso de exploración de hidrocarburos, pero no prohíbe conceder a un mismo operador varios permisos para zonas contiguas que abarquen, conjuntamente, una superficie superior a dicho límite.

32 Dicho órgano jurisdiccional pregunta, en particular, si corresponde a los Estados miembros delimitar de manera óptima, en el tiempo y en el espacio, las zonas objeto de los permisos de exploración, con el fin de impedir la concentración de tales permisos en manos de operadores poco numerosos, o incluso de un único operador.

33 La Región de Apulia subraya, a este respecto, que la misma sociedad, a saber, Global Petroleum, presentó casi simultáneamente cuatro solicitudes de permisos de exploración, relativas a zonas contiguas. Esta Región alega que la posibilidad de que un mismo operador presente tales solicitudes permite fraccionar un permiso correspondiente en realidad a un único proyecto de exploración. Tal situación implicaría eludir la normativa de la Unión, así como consecuencias perjudiciales no solo desde el punto de vista de la competencia, sino también para el medio ambiente, debido a las técnicas de exploración utilizadas.

34 Procede recordar que la Directiva 94/22 tiene por objeto, en particular, como enuncia su séptimo considerando, establecer normas comunes que garanticen que los procedimientos de concesión de las autorizaciones de prospección, exploración y producción de hidrocarburos estén abiertos a todas las entidades que posean las capacidades necesarias y que la concesión de las autorizaciones se base en criterios objetivos y de dominio público. Como señaló el Abogado General en los puntos 51 y 52 de sus conclusiones, las normas establecidas en la Directiva 94/22 forman parte del cuerpo normativo sobre contratación pública.

35 Por lo que respecta, en primer lugar, a la extensión de las zonas geográficas abarcadas por los permisos de exploración de hidrocarburos concedidos sobre la base de la Directiva 94/22, de su cuarto considerando se desprende que «los Estados miembros tienen soberanía y derechos soberanos sobre los recursos de hidrocarburos situados en sus territorios». Así, a tenor del artículo 2, apartado 1, de dicha Directiva, «[l]os Estados miembros conservarán el derecho a determinar dentro de sus territorios respectivos las zonas en las que quedará autorizado el ejercicio de actividades de prospección, exploración y producción de hidrocarburos».

36 En este contexto, el artículo 4, letra a), de dicha Directiva exige, como señaló el Abogado General en el punto 43 de sus conclusiones, la determinación de una zona cuya superficie «no sobrepase la que resulte justificada para garantizar el ejercicio óptimo de las actividades desde el punto de vista técnico y económico» cuando la delimitación de las zonas geográficas no obedezca a una división geométrica previa del territorio.

37 El artículo 4, letra c), de la Directiva 94/22 establece, además, que las entidades no sigan ostentando derechos exclusivos en la zona geográfica para la que hayan sido autorizadas, por más tiempo del necesario para llevar a cabo adecuadamente las actividades autorizadas. En particular, tal como se enuncia en el noveno considerando de dicha Directiva, la extensión de las zonas cubiertas por una autorización y la duración de las autorizaciones deben quedar limitadas con el fin de evitar que una entidad tenga reservado un derecho exclusivo sobre zonas en las que la prospección, exploración y producción se puedan realizar más eficazmente por varias entidades.



- 38 De lo anterior se desprende que la Directiva 94/22 no se opone a una normativa nacional que delimite la zona geográfica y la duración para las que puede concederse una autorización, si bien estas limitaciones deben permitir garantizar el mejor ejercicio posible de las actividades tanto desde el punto de vista técnico como económico.
- 39 En segundo lugar, por lo que respecta al número de autorizaciones que pueden ser solicitadas o poseídas por una entidad, procede recordar que, con arreglo al artículo 1 de la Directiva 94/22, cada autorización confiere un derecho exclusivo de efectuar prospecciones o exploraciones o producir hidrocarburos en una zona geográfica, por un período limitado.
- 40 Además, del sexto considerando de la Directiva 94/22 se desprende que los Estados miembros deben garantizar el acceso no discriminatorio a las actividades relacionadas con la prospección, exploración y producción de hidrocarburos, con el fin de favorecer una mayor competencia en este sector, contribuyendo así a optimizar dichas actividades y a potenciar la integración del mercado interior de la energía.
- 41 Asimismo, el artículo 2, apartado 2, de dicha Directiva obliga a los Estados miembros a garantizar que no haya discriminación entre las entidades económicas interesadas en acceder a esas actividades y en su ejercicio (sentencia de 7 de noviembre de 2019, *Eni y Shell Italia E & P*, C-364/18 y C-365/18, EU:C:2019:938, apartado 23 y jurisprudencia citada).
- 42 Del artículo 3, apartado 1, de la Directiva 94/22 resulta que corresponde a los Estados miembros adoptar las disposiciones necesarias para garantizar que las autorizaciones se concedan al término de procedimientos transparentes que permitan a todas las entidades interesadas presentar solicitudes con el fin de tener acceso, en idénticas condiciones, a dichas actividades y a su ejercicio.
- 43 Como excepción a este principio, por lo que respecta a las zonas contiguas, el artículo 3, apartado 4, de dicha Directiva exime a los Estados miembros de recurrir a dichos procedimientos «en la medida en que motivos de carácter geológico o de producción justifiquen la concesión de la autorización para una zona al titular de una autorización para una zona contigua». Como señaló el Abogado General en el punto 37 de sus conclusiones, de la disposición citada se desprende que, para las zonas contiguas, pueden concederse varias autorizaciones a un mismo operador.
- 44 Además, por lo que respecta a la cuestión de si la Directiva 94/22 exige que el ejercicio de las actividades de prospección, exploración y producción de hidrocarburos se limite a una única zona por operador, es preciso señalar que esta Directiva no establece ninguna limitación en cuanto al número de autorizaciones o al número de entidades a las que pueden concederse las autorizaciones.
- 45 No obstante, incumbe al Estado miembro velar por que toda solicitud de autorización de explotación se someta a los procedimientos y exigencias que impone el artículo 3 de la Directiva 94/22, sin perjuicio de la excepción prevista en el apartado 4 de dicho artículo, y porque, en este contexto, se respeten las exigencias de transparencia y de no discriminación, principios estos que revisten una especial importancia para alcanzar el objetivo, perseguido por las normas de adjudicación de contratos públicos, consistente en garantizar el mismo acceso al mercado a todas las entidades interesadas, como señaló el Abogado General en el punto 51 de sus conclusiones.
- 46 Por tanto, es preciso asegurarse de que la delimitación de las zonas geográficas y las normas relativas a los procedimientos y a las modalidades de concesión de las autorizaciones de prospección, exploración y producción de hidrocarburos permiten garantizar la transparencia y el acceso no discriminatorio a las actividades de prospección, exploración y producción de hidrocarburos, y su ejercicio, en condiciones que favorezcan una mayor competencia en este sector, contribuyendo así a una óptima prospección, exploración y producción de los recursos de los Estados miembros y a potenciar la integración del mercado interior de la energía.
- 47 En el caso de autos, procede señalar que, cuando la normativa italiana establece que la zona abarcada por una autorización de exploración de hidrocarburos debe permitir el desarrollo racional del programa de exploración sin que pueda exceder de una superficie de 750 km<sup>2</sup>, debe considerarse que esta extensión permite garantizar el mejor ejercicio posible de las actividades tanto desde el punto de vista técnico como económico, como exige el artículo 4, letra a), de la Directiva 94/22.

- 48 No obstante, si la normativa de ese Estado miembro admite que un mismo operador solicite varias autorizaciones, sin limitar su número, es preciso asegurarse entonces de que la superficie abarcada por esas autorizaciones, consideradas conjuntamente, permite garantizar también el mejor ejercicio posible de las actividades tanto desde el punto de vista técnico como económico, y de que no pueda, habida cuenta de los derechos exclusivos vinculados a tales autorizaciones, poner en peligro la consecución de los objetivos perseguidos por la Directiva 94/22, recordados en el apartado 46 de la presente sentencia.
- 49 Es preciso añadir, además, como se ha señalado en el apartado 27 de la presente sentencia, que los Decretos impugnados fueron adoptados en el contexto del procedimiento de evaluación del impacto ambiental de los proyectos objeto de las solicitudes de permisos de exploración. A este respecto, de los autos que obran en poder del Tribunal de Justicia se desprende que la delimitación de las zonas geográficas abiertas a la prospección, exploración y producción, prevista en el artículo 6, apartado 2, de la Ley n.º 9/1991, se refiere tanto al procedimiento de concesión de una autorización de exploración como al procedimiento de evaluación del impacto ambiental de los proyectos de exploración, y que el procedimiento administrativo controvertido en el litigio principal tiene por objeto, en particular, proteger intereses relativos a la protección del medio ambiente.
- 50 Sobre este extremo, el órgano jurisdiccional remitente precisó que la técnica utilizada por Global Petroleum Limited para buscar hidrocarburos, que consiste en utilizar un generador de aire comprimido a alta presión, denominado «air gun», para generar ondas sísmicas que entran en contacto con el fondo marino, podía ser perjudicial para la fauna marina y que, por esta razón, procedía someter esos proyectos a una evaluación del impacto sobre el medio ambiente con arreglo a la Directiva EIA.
- 51 Además, aunque la cuestión prejudicial versa sobre la interpretación de la Directiva 94/22, para dar una respuesta completa al órgano jurisdiccional remitente, es preciso examinar también si la facultad de conceder a un mismo operador varios permisos para zonas contiguas que abarquen, conjuntamente, una superficie superior a la que el legislador nacional considera apta para permitir el desarrollo racional del programa de exploración, se ajusta a las exigencias derivadas de la Directiva EIA.
- 52 A este respecto, procede recordar que, con arreglo a la jurisprudencia del Tribunal de Justicia relativa a esta última Directiva, la toma en consideración de los efectos acumulados de proyectos como los controvertidos en el litigio principal puede resultar necesaria para evitar que se eluda la normativa de la Unión fraccionando proyectos que, considerados conjuntamente, pueden tener repercusiones importantes sobre el medio ambiente (véanse, en este sentido, las sentencias de 21 de marzo de 2013, Salzburger Flughafen, C-244/12, EU:C:2013:203, apartado 37 y jurisprudencia citada, y de 14 de enero de 2016, Comisión/Bulgaria, C-141/14, EU:C:2016:8, apartado 95).
- 53 En el caso de autos, como ha señalado la Comisión Europea, corresponde a las autoridades nacionales competentes tener en cuenta todas las consecuencias medioambientales derivadas de las delimitaciones en el tiempo y en el espacio de las zonas abarcadas por los permisos de exploración de hidrocarburos.
- 54 Por lo tanto, procede considerar que, si la normativa italiana admite que un mismo operador solicite varios permisos de exploración de hidrocarburos, sin limitar su número, es preciso, en el contexto de la evaluación del impacto sobre el medio ambiente efectuada de conformidad con el artículo 4, apartados 2 y 3, de la Directiva EIA, apreciar también el impacto acumulado de los proyectos que pueden tener repercusiones importantes sobre el medio ambiente.
- 55 Habida cuenta de las consideraciones anteriores, procede responder a la cuestión prejudicial planteada que la Directiva 94/22 y el artículo 4, apartados 2 y 3, de la Directiva EIA deben interpretarse en el sentido de que no se oponen a una normativa nacional que establece un límite máximo a la extensión de la zona abarcada por un permiso de exploración de hidrocarburos, pero no prohíbe expresamente conceder a un mismo operador varios permisos para zonas contiguas que abarquen, conjuntamente, una superficie superior a dicho límite, siempre que tal concesión permita garantizar el mejor ejercicio posible de la actividad de exploración de que se trate tanto desde un punto de vista técnico como económico, así como alcanzar los objetivos perseguidos por la Directiva 94/22. Debe apreciarse también, en el marco de la evaluación de las repercusiones sobre el medio ambiente, el efecto acumulado de los proyectos que puedan tener una incidencia importante sobre el medio ambiente, presentados por dicho operador en sus solicitudes de permisos de exploración de hidrocarburos.

## Costas

56 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 (Sala Segunda) declara:

**La Directiva 94/22/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo de 1994, sobre las condiciones para la concesión y el ejercicio de las autorizaciones de prospección, exploración y producción de hidrocarburos, y el artículo 4, apartados 2 y 3, de la Directiva 2011/92/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de diciembre de 2011, relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente, deben interpretarse en el sentido de que no se oponen a una normativa nacional que establece un límite máximo a la extensión de la zona abarcada por un permiso de exploración de hidrocarburos, pero no prohíbe expresamente conceder a un mismo operador varios permisos para zonas contiguas que abarquen, conjuntamente, una superficie superior a dicho límite, siempre que tal concesión permita garantizar el mejor ejercicio posible de la actividad de exploración de que se trate tanto desde un punto de vista técnico como económico, así como alcanzar los objetivos perseguidos por la Directiva 94/22. Debe apreciarse también, en el marco de la evaluación de las repercusiones sobre el medio ambiente, el efecto acumulado de los proyectos que puedan tener una incidencia importante sobre el medio ambiente, presentados por dicho operador en sus solicitudes de permisos de exploración de hidrocarburos.**

Firmas

---

\* Lengua de procedimiento: italiano.