

Asunto C-110/20

Resumen de la petición de decisión prejudicial con arreglo al artículo 98, apartado 1, del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia

Fecha de presentación:

27 de febrero de 2020

Órgano jurisdiccional remitente:

Consiglio di Stato (Consejo de Estado, Italia)

Fecha de la resolución de remisión:

23 de enero de 2020

Parte recurrente:

Regione Puglia (Región de Apulia)

Recurridas:

Ministero dell' Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare (Ministerio de Medio Ambiente y Protección del Territorio y del Mar) y otros

Objeto del procedimiento principal

Recurso dirigido a la anulación de cuatro sentencias del Tribunale amministrativo regionale Lazio (Tribunal Regional de lo Contencioso-Administrativo del Lacio) que confirmaron la legalidad de cuatro decretos ministeriales mediante los que se había declarado la compatibilidad ambiental de cuatro proyectos de prospección sísmica que estaba previsto efectuar en las zonas marítimas contiguas, presentados por una única sociedad de exploración de hidrocarburos.

Objeto y fundamento jurídico de la petición de decisión prejudicial

Interpretación del Derecho de la Unión, artículo 267 TFUE.

Cuestión prejudicial

Si la Directiva 94/22/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo de 1994, debe interpretarse 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.

Disposiciones de Derecho de la Unión invocadas

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, considerandos 5, 6 y 8, así como artículos 3, apartado 2, y 4.

Principales disposiciones del Derecho nacional invocadas

Artículo 6 de la legge 9 gennaio 1991, n.º 9, in materia di permesso di ricerca degli idrocarburi (Ley n.º 9, de 9 de enero de 1991, en materia de permiso de exploración de hidrocarburos), en su versión modificada por el Decreto Legislativo 25 novembre 1996, n.º 625, di recepimento della direttiva 94/22/CE (Decreto Legislativo n.º 625, de 25 de noviembre de 1996, de transposición de la directiva 94/22/CE):

«1. El permiso de exploración se concederá mediante decreto del Ministro dell'industria, del commercio e dell'artigianato (Ministro de Industria, Comercio e Industrias Artesanales), oídos el Comitato tecnico per gli idrocarburi e la geotermia) (Comité técnico para los hidrocarburos y la geotermia) y la región o la provincia autónoma de Trento o de Bolzano territorialmente afectada, de común acuerdo, dentro de sus respectivas competencias, con el Ministro dell'ambiente (Ministro de Medio Ambiente) y con el Ministro della marina mercantile (Ministro de la Marina Mercante) [...].

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 kilómetros cuadrados; 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 coherente 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 propio permiso.
6. Al titular del permiso se le podrá conceder una prórroga ulterior en caso [...] de que sigan realizándose trabajos [...] por motivos no imputables a su inacción, negligencia o falta de pericia [...].»

Artículo 9, apartado 1, del decreto direttoriale 22 marzo 2011 (Decreto del Director General de recursos mineros y energéticos del Ministerio de Desarrollo Económico de 22 de marzo de 2011) y, con idéntico contenido, artículo 14, apartado 1, del decreto direttoriale 15 luglio 2015 (Decreto del Director General de recursos mineros y energéticos del Ministerio de Desarrollo Económico de 15 de julio de 2015):

«Podrán concederse a un mismo sujeto, directamente o mediante la atribución al sujeto que ostente el control o sea dependiente o que forme parte del mismo grupo empresarial, más permisos de exploración o títulos habilitantes únicos en fase de exploración, siempre que el área en su conjunto no resulte superior a 10 000 km²».

Breve exposición de los hechos y del procedimiento principal

- 1 El 27 de agosto de 2013, Global Petroleum Ltd, empresa australiana con presencia en todo el mundo en el sector de los hidrocarburos «off shore», presentó al Ministerio de Desarrollo Económico cuatro solicitudes para obtener otros tantos permisos de exploración en áreas contiguas entre sí, localizadas a lo largo de la costa de Apulia, cada una de ellas con una superficie escasamente inferior a los 750 kilómetros cuadrados.
- 2 En el momento de los hechos, el procedimiento de concesión del permiso estaba regulado por el Decreto del Director General de recursos mineros y energéticos del Ministerio de Desarrollo Económico de 22 de marzo de 2011, y después por el Decreto del Director General de recursos mineros y energéticos del Ministerio de Desarrollo Económico de 5 de julio de 2015, los cuales contemplaban que, tras la publicación de la solicitud y la conclusión de la fase de examen de las solicitudes que eventualmente presentasen otros aspirantes, el interesado debía presentar por sí mismo una solicitud para obtener la evaluación favorable de impacto ambiental (EIA) del proyecto en cuestión.
- 3 Global Petroleum presentó así, el 30 de mayo de 2014, al Ministero dell' Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare (Ministerio de Medio Ambiente y Protección del Territorio y del Mar) cuatro solicitudes para obtener los pronunciamientos necesarios sobre la compatibilidad ambiental en el sentido de

los artículos 22 y siguientes del Decreto Legislativo 3 aprile 2006, n.º 152 (Decreto Legislativo de 3 abril de 2006, n.º 152), relativas a prospecciones sísmicas en dos dimensiones y eventualmente en tres dimensiones, que se pretendía efectuar mediante la técnica denominada del «air gun» en las áreas correspondientes.

Tal técnica emplea un generador de aire comprimido a alta presión, denominado «air gun», para generar ondas sísmicas que chocan contra el fondo; analizando el eco de retorno, es posible reconstruir la conformación de las rocas que lo constituyen y determinar la eventual existencia de depósitos de hidrocarburo aprovechables comercialmente. Si se lleva a cabo sin control, la actividad puede ser perjudicial para la fauna marina, razón por la cual es necesaria una evaluación de impacto ambiental.

- 4 Mediante cuatro decretos distintos, el Ministerio de Medio Ambiente y Protección del Territorio y del Mar, en colaboración con el Ministro dei Beni e delle Attività culturali e del Turismo (Ministro de Bienes y Actividades Culturales y del Turismo), declaró la compatibilidad ambiental de los proyectos, precisando que la comisión técnica pertinente para la evaluación del impacto ambiental «EIA» y «EAE» (evaluación ambiental estratégica) había valorado también su efecto acumulativo.
- 5 La Regione Puglia (Región de Apulia) como ente llamado a participar en el procedimiento, impugnó tales decretos mediante distintos recursos presentados ante el Tribunale amministrativo regionale competente por infracción del artículo 6, apartado 2, de la legge 9/1991 (Ley 9/1991), interpretando que el límite de los 750 kilómetros cuadrados no solo se refiere a cada permiso, sino a cada operador, que por lo tanto —en su opinión— no habría podido obtener permisos relativos a una superficie total mayor.
- 6 El Tribunale amministrativo regionale excluyó en cada uno de estos procedimientos la supuesta elusión de la prohibición. Según dicho órgano jurisdiccional, la Ley 9/1991 tiene por objeto no ya preservar el medioambiente (protegido por otras normativas y leyes), sino favorecer la explotación racional de las fuentes de hidrocarburos y por lo tanto la competencia entre los operadores del sector. En consecuencia, a su juicio, un único operador bien podría obtener más títulos habilitantes, incluso para áreas contiguas, siempre que presente cada solicitud por un área inferior a 750 kilómetros cuadrados y obtenga cada autorización al término de un procedimiento diferente.
- 7 Contra las sentencias de primera instancia, la Región de Apulia interpuso otros tantos recursos de apelación ante el Consiglio di Stato (Consejo de Estado). Los tres Ministerios interesados, la Presidenza del Consiglio de Ministros y la también interesada Global Petroleum intervinieron en el procedimiento.

Alegaciones esenciales del recurrente

- 8 De acuerdo con el recurrente, la exigencia invocada de fomentar la competencia en el sector impondría limitar a 750 kilómetros cuadrados la extensión máxima de los permisos que se pueden conceder a un solo operador, el cual, de lo contrario, paradójicamente podría ocupar todo el mar explotable con su propia actividad.

Breve exposición de la motivación de la petición de decisión prejudicial

- 9 El Consiglio di Stato duda de la interpretación realizada por el Tribunale amministrativo regionale Lazio y plantea al Tribunal de Justicia la cuestión de la conformidad de la normativa nacional con la Directiva 94/22/CE, en particular con su artículo 4.
- 10 Dicho órgano jurisdiccional señala que, en su opinión, la Directiva 94/22/CE, por principio, se debe interpretar en el sentido de favorecer la competencia en el sector (considerando 5). En particular, esta Directiva pretende fomentar una competencia «de mercado», es decir, basada en la presencia simultánea del mayor número de operadores en competencia entre ellos, y no una simple competencia «por el mercado», en la cual se seleccione mediante mecanismos competitivos a quien después gestionará un determinado mercado, entendido en sentido amplio, en condiciones de monopolio formal o sustancial (considerando 8), y ello para evitar situaciones de ineficiencia (artículo 4). En realidad, la adjudicación mediante un procedimiento competitivo entre varios aspirantes de un bien económico determinado permite que exista competencia a la hora de disputárselo (artículo 3, apartado 2), pero nada dice sobre las características del resultado final, que podría ser a su vez una situación de competencia, pero también de monopolio, cuando el bien económico objeto de la adjudicación sea el único de esa especie que se encuentre disponible.
- 11 Ahora bien, la trasposición de la Directiva al ordenamiento nacional llevada a cabo mediante la modificación del artículo 6 de la Ley 9/1991 por el Decreto Legislativo 625/1996 no sería conforme con la propia Directiva así interpretada.
- 12 El artículo 6 modificado, prevé, en realidad, un límite máximo de extensión —además de un límite de duración— para la concesión de cada permiso de exploración; sin embargo, no prohíbe explícitamente, y, por lo tanto, en opinión del órgano jurisdiccional remitente, permite, la expedición a un mismo sujeto de varias autorizaciones, cada una de ellas para un área correspondiente a la máxima, siempre que, como en el caso de autos, sea resultado de otros tantos procedimientos administrativos.
- 13 En este sentido, se plantea en primer lugar un argumento literal y lógico: ante el silencio de la ley, lo que no está prohibido debe considerarse permitido.
- 14 En el mismo sentido, se plantea después un argumento histórico-sistemático, debido a que la legislación nacional en materia de hidrocarburos previa a la

Directiva 94/22/CE, a partir de la legge n. 6/1957 (Ley n.º 6/1957) y hasta la redacción original del artículo 6 de la Ley 9/1991, siempre ha establecido dos límites distintos, el primero relativo a la extensión máxima de cada permiso (primero, 5 000 hectáreas; después 70 000; y, finalmente, 100 000), el segundo relativo a la extensión máxima global de los permisos que se pueden conceder a un solo sujeto [de las 300 000 hectáreas en todo el territorio del Estado y 150 000 hectáreas en una misma región hasta el millón de hectáreas para varios permisos expedidos a un solo sujeto distinto del Ente nazionale idrocarburi (Ente nacional de hidrocarburos), con expresa prohibición de permisos para áreas contiguas].

Sería entonces evidente, según el órgano jurisdiccional remitente, que al haber eliminado en la nueva normativa la referencia a los límites por operador, estos deben entenderse abolidos, siendo el resultado final contrario al objetivo de competencia que la Directiva 94/22 impone alcanzar.

- 15 Tal conclusión no cambiaría ni siquiera considerando el límite de los 10 000 kilómetros cuadrados por operador que, en efecto, prevén el Decreto del Director General de recursos mineros y energéticos del Ministerio de Desarrollo Económico de 22 de marzo de 2011 y el Decreto del Director General de recursos mineros y energéticos del Ministerio de Desarrollo Económico de 15 de julio de 2015. Dicho límite es en realidad igual a más de trece veces la extensión máxima de cada permiso individual y por lo tanto es capaz de frustrar el objetivo de competencia en los términos expuestos por el Consiglio di Stato.
- 16 La cuestión planteada es relevante para la resolución del litigio objeto del procedimiento principal. En efecto, si la interpretación del órgano jurisdiccional remitente fuera correcta y el artículo 6, en su versión modificada, de la Ley 9/1991 fuera declarado contrario a la Directiva 94/22 en la medida en que consiente la expedición a un mismo sujeto de varios permisos de exploración para un área total superior a los 750 kilómetros cuadrados, serían ilegales los permisos expedidos a Global Petroleum, por referirse a proyectos no autorizables, así como los decretos «EIA» impugnados.