Recopilación de la Jurisprudencia

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Cuarta)

de 27 de junio de 2013 *

«Incumplimiento de Estado — Directiva 94/22/CE — Condiciones de concesión y de ejercicio de las autorizaciones de prospección, de exploración y de producción de hidrocarburos — Acceso no discriminatorio»

En el asunto C-569/10,

que tiene por objeto un recurso por incumplimiento en virtud del artículo 258 TFUE, interpuesto el 3 de diciembre de 2010,

Comisión Europea, representada por las Sras. K. Herrmann y M. Owsiany-Hornung, en calidad de agentes, que designa domicilio en Luxemburgo,

parte demandante,

contra

República de Polonia, representada por los Sres. M. Szpunar, M. Drwięcki y B. Majczyna en calidad de agentes,

parte demandada,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Cuarta),

integrado por el Sr. L. Bay Larsen (Ponente), Presidente de Sala, y el Sr. J.-C. Bonichot, las Sras. C. Toader y A. Prechal y el Sr. E. Jarašiūnas, Jueces;

Abogado General: Sr. P. Cruz Villalón;

Secretaria: Sra. C. Strömholm, administradora;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 20 de junio de 2012;

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 20 de noviembre de 2012;

dicta la siguiente

* Lengua de procedimiento: polaco.

Sentencia

1 En su demanda la Comisión Europea solicita al Tribunal de Justicia que declare que la República de Polonia ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de los artículos 2, apartado 2, 3, apartado 1, y 5, puntos 1 y 2, 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 L 164, p. 3), al no adoptar las medidas apropiadas para garantizar que el acceso a las actividades de prospección, de explotación y de producción de hidrocarburos esté libre de toda discriminación entre las entidades interesadas y que las autorizaciones para ejercer esas actividades se concedan al término de un procedimiento en el que todas las entidades interesadas puedan presentar solicitudes, conforme a criterios publicados en el *Diario Oficial de la Unión Europea* antes del inicio del plazo de presentación de las solicitudes.

Marco jurídico

El Derecho de la Unión

2 El artículo 1, punto 3, de la Directiva 94/22 define el término «autorización» como «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».

3 El artículo 2 de la misma Directiva establece:

«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.

No obstante, los Estados miembros podrán denegar, por motivos de seguridad nacional, el acceso a estas actividades y su ejercicio a cualquier entidad que esté efectivamente controlada por terceros países o por nacionales de terceros países.»

4 El artículo 3 de dicha Directiva dispone:

«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.

En el anuncio se especificará si se otorga preferencia a las solicitudes de entidades constituidas por una única persona física o jurídica.

[…]

5. No se considerará concesión de una autorización con arreglo al apartado 1:

[…]

b) la concesión de una autorización a una entidad que posea otra forma de autorización cuando la posesión de esta última suponga un derecho a la concesión de la primera;

[…]»

5 El artículo 5 de la Directiva 94/22 tiene la siguiente redacción:

«Los Estados miembros adoptarán las disposiciones necesarias para que:

1) Las autorizaciones se concedan con arreglo a criterios relativos en todos los casos:

a) a la capacidad técnica y financiera de las entidades y

b) al modo en el que prevén llevar a cabo las actividades de prospección, de exploración o de producción de la zona geográfica de que se trate,

y, cuando corresponda,

c) en caso de que la autorización se ponga a la venta, el precio que la entidad esté dispuesta a pagar para obtener la autorización,

d) en caso de que, tras la evaluación de acuerdo con los criterios a), b) y, cuando proceda, c), dos o más solicitudes tuvieren iguales méritos, otros criterios objetivos y no discriminatorios pertinentes, a fin de hacer una elección final entre dichas solicitudes.

[…]

Los criterios se elaborarán y se publicarán en el *Diario Oficial de las Comunidades Europeas* antes de que se inicie el plazo de presentación de las solicitudes. Los Estados miembros que ya hayan publicado los criterios en sus diarios oficiales podrán limitarse a publicar en el *Diario Oficial de las Comunidades Europeas* una referencia a la publicación en sus diarios oficiales. Sin embargo, cualquier cambio en los criterios deberá ser objeto de una publicación completa en el *Diario Oficial de las Comunidades Europeas*.

2) Las condiciones y requisitos relativos al ejercicio o a la interrupción de la actividad, que sean aplicables a cada tipo de autorizaciones en virtud de disposiciones legales, reglamentarias o administrativas vigentes en la fecha de presentación de las solicitudes y que estén previstas en la autorización o cuya aceptación previa constituya una condición para su concesión, se establezcan y estén siempre a disposición de las entidades interesadas. En el caso contemplado en la letra a) del apartado 2 del artículo 3 estará permitido no poner a disposición de las entidades dichas condiciones y exigencias hasta la fecha a partir de la cual puedan presentarse las solicitudes de autorización.

[…]»

6 El artículo 6, apartados 1 y 2, de esa Directiva dispone:

«1. Los Estados miembros velarán por que las condiciones y los requisitos contemplados en el apartado 2 del artículo 5, así como las obligaciones concretas relacionadas con el ejercicio de una autorización específica, estén justificados exclusivamente por la necesidad de garantizar la correcta realización de las actividades en la zona para la que se solicite una autorización, mediante la aplicación de lo dispuesto en el apartado 2 o mediante el pago de una contribución financiera o de una contribución en hidrocarburos.

2. En la medida en que así lo justifiquen razones de seguridad nacional, seguridad pública, sanidad pública, seguridad del transporte, protección del medio ambiente, protección de los recursos biológicos y del patrimonio nacional de valor artístico, histórico o arqueológico, la seguridad de las instalaciones y de los trabajadores, la administración planificada de los recursos de hidrocarburos (por ejemplo, el ritmo de agotamiento de los mismos o la optimación de su recuperación) o la necesidad de garantizar ingresos impositivos, los Estados miembros podrán imponer condiciones y requisitos en relación con el ejercicio de las actividades que figuran en el apartado 1 del artículo 2.»

El Derecho polaco

7 La Directiva 94/22 se transpuso en el Derecho interno polaco por la Ley geológica y minera polaca de 4 de febrero de 1994, según su modificación (Dz. U. de 2005, nº 228, posición 1947; en lo sucesivo, «Ley geológica y minera»), y por el Reglamento del Consejo de ministros sobre el procedimiento de adjudicación para la adquisición de derechos de usufructo minero de 21 de junio de 2005 (Dz. U. nº 135, posición 1131; en lo sucesivo, «Reglamento del Consejo de ministros»).

8 Esa Ley distingue entre el derecho de usufructo minero, concedido por el Tesoro público como propietario de los yacimientos de hidrocarburos, y la concesión, otorgada por el Ministro de medio ambiente. Para poder llevar a cabo la prospección, explotación y extracción de hidrocarburos en Polonia es preciso obtener a la vez un derecho de usufructo minero y una concesión.

9 El artículo 9 de la Ley geológica y minera dispone que, dentro de los límites que establezcan las leyes y el contrato de usufructo minero, el usufructuario, con exclusión de terceros, podrá llevar a cabo la prospección, exploración o explotación de un mineral determinado, y que con los mismos límites el usufructuario podrá disponer de su derecho.

10 El artículo 10, apartado 1, de la misma Ley establece que la constitución del usufructo minero se llevará a cabo mediante un contrato, a cambio de una remuneración, y estando condicionado a la obtención de una concesión.

11 El artículo 11, apartados 2 a 4, de la Ley geológica y minera está así redactado:

«2. Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 12, apartado 1, la constitución del derecho de usufructo minero que cubra la prospección, exploración o extracción de gas natural, petróleo y sus derivados naturales y de metano de hulla […] estará precedida por un procedimiento de licitación.

[…]

3. Las autoridades competentes para convocar la licitación a efectos de la adquisición del derecho de usufructo minero son las que tienen atribuido el otorgamiento de las concesiones.

4. El Consejo de ministros fijará por reglamento las normas reguladoras de la publicación de los anuncios de licitación para la adquisición del derecho de usufructo minero y los datos que deben incluirse en los anuncios, las exigencias que debe cumplir el licitador y a las que deben ajustarse las ofertas, el plazo de presentación de las ofertas, el plazo de terminación del procedimiento de adjudicación y los principios y modalidades de la organización y de la tramitación de la licitación así como las de la convocatoria y la actuación del comité de adjudicación.»

12 El artículo 12, apartados 1 y 3, de esa Ley prevé:

«1. El empresario que haya explorado y documentado un yacimiento mineral propiedad del Tesoro público y haya elaborado documentación geológica con la precisión requerida para la obtención de una concesión de extracción podrá solicitar que se constituya a su favor un derecho de usufructo minero, y disfrutará para ello de prioridad sobre otras entidades.

[…]

3. La facultad prevista en el apartado 1 expirará una vez transcurridos dos años desde la recepción del escrito por el que la autoridad administrativa competente en materia geológica apruebe la documentación.»

13 A tenor del artículo 15, apartado 1, de la Ley geológica y minera, se exigirá una concesión para: «1) la prospección o la exploración de yacimientos minerales, 2) la extracción de minerales». En todo lo no previsto en esa Ley, el apartado 2 de este artículo se remite a la Ley de 2 de julio de 2004 sobre el libre ejercicio de la actividad económica (Dz. U. nº 173, posición 1807).

14 El artículo 17 de la Ley geológica y minera dispone:

«1. El otorgamiento de una concesión podrá subordinarse a la constitución de una garantía que pueda compensar las posibles consecuencias dañosas del ejercicio de las actividades cubiertas por la concesión, si lo justifica un interés del Estado o un interés público particularmente importante, y en especial un interés ligado a la protección del medio ambiente.

2. La forma y la cuantía de la garantía prevista en el apartado 1 se fijarán en el acto de concesión, en función de la clase de actividad ejercida, de la zona cubierta por la concesión, del período por el que se haya otorgado la concesión y del grado de perturbación del medio ambiente por la actividad proyectada.»

15 El artículo 18, apartado 1, punto 2, letra b), de la Ley geológica y minera prevé que la solicitud de otorgamiento de una concesión minera debe incluir el número de inscripción en el Registro de empresarios o en el Registro de actividades económicas.

16 En virtud del artículo 20, apartado 2, punto 1, de la misma Ley, la solicitud de otorgamiento de una concesión para la extracción de minerales debe incluir también la prueba de que el solicitante dispone del derecho a utilizar la documentación geológica.

17 El artículo 47, apartado 3, de la Ley geológica y minera establece:

«La entidad que haya soportado los costes de los trabajos geológicos realizados con fundamento en decisiones adoptadas en aplicación de la presente Ley disfrutará del derecho exclusivo a utilizar gratuitamente la información geológica obtenida a raíz de esos trabajos, con fines de exploración, [con fines] científicos, así como para llevar a cabo las actividades reguladas en la presente Ley. Este derecho se extinguirá transcurridos cinco años desde la fecha de cese de la eficacia de la decisión sobre cuya base se realizaron los trabajos que permitieron obtener la información o que autorizó el desarrollo de otra actividad regulada en la Ley o en otras normas. La entidad titular del derecho a utilizar la información geológica adquirida de esta forma podrá ponerla a disposición de otras entidades, salvo que el acto de concesión o la decisión de aprobación de los trabajos geológicos proyectados hubiera dispuesto otra cosa.»

18 A tenor del artículo 6 del Reglamento del Consejo de ministros:

«1. Las condiciones particulares de la licitación precisarán, en especial:

[…]

4) las informaciones sobre los documentos que el licitador debe presentar para demostrar que cumple los requisitos exigidos, en especial el certificado del Registro de empresarios y la declaración acreditativa de que no está excluido de la adjudicación conforme al artículo 5, apartado 2;

5) los criterios objetivos de evaluación de las ofertas que garanticen el respeto de los principios de competencia leal y definan su significado;

[…]

2. A petición escrita del licitador, el ente convocante de la licitación pondrá a su disposición las condiciones particulares de la licitación, a partir del día de la publicación del anuncio.

3. El licitador podrá solicitar al ente convocante de la licitación explicaciones sobre las condiciones particulares de la licitación, a más tardar 14 días antes de la fecha límite para la presentación de ofertas.

4. El ente convocante de la licitación enviará sin demora esas explicaciones a todos los licitadores, sin divulgar el origen de la solicitud. Las explicaciones se considerarán definitivas para todos los licitadores.

[…]

6. El ente convocante de la licitación prorrogará los plazos de presentación de ofertas para permitir que los licitadores reflejen en su oferta las explicaciones recibidas o las modificaciones de las condiciones particulares de la licitación.»

Hechos que dan origen al litigio y procedimiento administrativo previo

19 El 23 de marzo de 2007 la Comisión envió a la República de Polonia un escrito de requerimiento en el que exponía que la Ley geológica y minera no se ajustaba a los artículos 2, apartado 2, 3, apartado 1, y 5, puntos 1 y 2, de la Directiva 94/22.

20 Por escrito de 23 de mayo de 2007 la República de Polonia respondió al escrito de requerimiento, manifestando en sustancia que había transpuesto correctamente la Directiva 94/22 en su Derecho nacional.

21 El 31 de enero de 2008 la Comisión emitió un dictamen motivado contra la República de Polonia en el que mantenía todas las imputaciones formuladas en su escrito de requerimiento.

22 En un escrito de 20 de marzo de 2008 la República de Polonia, sin refutar el fundamento de las imputaciones formuladas en el dictamen motivado, solicitó la conclusión del procedimiento por infracción, afirmando que los trabajos legislativos de elaboración de una nueva Ley geológica y minera habían permitido «la eliminación de los incumplimientos» y la supresión de «las disposiciones que suscitan las dudas de la Comisión». Además, ese Estado miembro informó a la Comisión de que le presentaría un calendario sobre ese proyecto de ley a finales del mes de junio de 2008.

23 Por escrito de 27 de abril de 2010 la República de Polonia informó a la Comisión de que ese proyecto de ley había sido enviado al Parlamento polaco el 18 de noviembre de 2008 y que éste no había podido aprobarlo en 2009, pero que la nueva ley se comunicaría a la Comisión tan pronto fuera aprobada.

24 En estas circunstancias la Comisión interpuso el presente recurso.

Sobre el recurso

Sobre la admisibilidad

25 La República de Polonia afirma que el recurso por incumplimiento es inadmisible porque las imputaciones formuladas en la demanda no son idénticas a las expuestas durante el procedimiento administrativo previo.

26 La Comisión replica que el objeto del litigio y las imputaciones formuladas durante el procedimiento administrativo previo son idénticos a los que constituyen el fundamento de su demanda. Los extractos de ésta a los que se refiere la República de Polonia no contienen imputaciones nuevas sino una fundamentación jurídica más detallada en apoyo de las imputaciones que la Comisión ya enunció en su dictamen motivado.

27 Añade que en cualquier caso, suponiendo incluso que la demanda contuviera imputaciones nuevas, sólo éstas podrían ser declaradas inadmisibles, y no todas las expuestas en la misma demanda.

28 Antes de resolver sobre las excepciones de inadmisibilidad aducidas por la República de Polonia, es oportuno recordar que según reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia, la finalidad del procedimiento administrativo previo es dar al Estado miembro de que se trate la ocasión, por una parte, de cumplir sus obligaciones derivadas del Derecho de la Unión y, por otra, de formular adecuadamente las alegaciones que, en su defensa, estime pertinentes frente a las imputaciones de la Comisión. Por consiguiente, el procedimiento administrativo previo previsto en el artículo 258 TFUE delimita el objeto del recurso interpuesto al amparo de dicho artículo. Por tanto, el recurso no podrá fundarse en imputaciones distintas de las realizadas en el procedimiento administrativo previo (véanse en particular las sentencias de 10 de mayo de 2001, Comisión/Países Bajos, C-152/98, Rec. p. I-3463,

apartado 23, y de 15 de marzo de 2012, Comisión/Chipre, C-340/10, apartado 21). En especial, la demanda debe basarse en los mismos motivos y alegaciones enunciados en el dictamen motivado (véase en particular la sentencia de 3 de marzo de 2011, Comisión/Irlanda, C-50/09, Rec. p. I-873, apartado 93), que debe contener una exposición coherente y detallada de las razones por las que la Comisión ha llegado a la convicción de que el Estado miembro interesado ha incumplido una de las obligaciones que le incumben en virtud del Derecho de la Unión (véase en particular la sentencia de 11 de septiembre de 2008, Comisión/Lituania, C-274/07, Rec. p. I-7117, apartado 23 y jurisprudencia citada).

29 No obstante, esa exigencia no puede llegar a imponer en cualquier supuesto una coincidencia perfecta entre las disposiciones nacionales que se mencionan en el dictamen motivado y las que figuran en la demanda (véanse las sentencias de 10 de septiembre de 1996, Comisión/Bélgica, C-11/95, Rec. p. I-4115, apartado 74, y de 22 de diciembre de 2008, Comisión/Italia, C-283/07, apartado 22).

30 Sin embargo, cuando la Comisión no ha señalado en el procedimiento administrativo previo que el objeto de éste, es decir, el incumplimiento imputado al Estado miembro interesado, va más allá de las disposiciones nacionales precisadas en ese procedimiento, el recurso es inadmisible en la medida en que guarde relación con disposiciones nacionales distintas de las expresadas en el procedimiento administrativo previo (véanse en ese sentido las sentencias de 7 de febrero de 1984, Comisión/Italia, 166/82, Rec. p. 459, apartados 19 a 22, y de 22 de junio de 1993, Comisión/Dinamarca, C-243/89, Rec. p. I-3353, apartados 15 a 17). En efecto, en ese caso se pone de manifiesto que los motivos para imputar el supuesto incumplimiento y en consecuencia los fundamentos de éste se han extendido sin que el Estado miembro interesado haya tenido la oportunidad de atenerse a sus obligaciones derivadas del Derecho de la Unión, por un lado, y, por otro lado, de hacer uso eficazmente de sus medios de defensa contra la imputaciones formuladas por la Comisión.

Sobre el primer motivo del recurso

– Alegaciones de las partes

31 En el primer motivo del recurso, fundado en la supuesta infracción del artículo 2, apartado 2, párrafo primero, de la Directiva 94/22, la Comisión señala una discriminación entre las entidades en relación con el acceso a las actividades de prospección, de exploración y de producción de hidrocarburos y a su ejercicio. Alega en particular que el derecho exclusivo a utilizar gratuitamente informaciones geológicas por parte de una entidad que ha realizado trabajos geológicos basados en una concesión de exploración de yacimientos de hidrocarburos, previsto en el artículo 47, apartado 3, de la Ley geológica y minera, combinado con la exigencia de probar en la solicitud de otorgamiento de una concesión de explotación que el solicitante de ésta dispone del derecho a utilizar la documentación geológica, previsto en el artículo 20, apartado 2, punto 1, de la misma Ley, es contrario al principio de acceso no discriminatorio de todas las entidades interesadas a las actividades de extracción de hidrocarburos.

32 La República de Polonia afirma que esa imputación se ha formulado por primera vez en el procedimiento ante el Tribunal de Justicia y es por tanto inadmisible.

– Apreciación del Tribunal de Justicia

33 Aunque es cierto que en el dictamen motivado la Comisión se limitó a reprochar en sustancia a la República de Polonia que no garantizara el acceso no discriminatorio a las actividades de prospección, de exploración y de extracción, al imponer a los solicitantes de una concesión de extracción de minerales la obligación, prevista en el artículo 20, apartado 2, punto 1, de la Ley geológica y minera, de aportar la prueba del derecho a utilizar la documentación geológica, es preciso observar que en este caso esa obligación tiene como premisa necesaria el hecho de que, en virtud del el artículo 47,

apartado 3, de la misma Ley, el derecho a la utilización gratuita de esa documentación corresponde a la entidad que ha ejecutado los trabajos geológicos basados en una concesión de exploración de yacimientos de hidrocarburos.

34 Por tanto, la referencia en la demanda a esa segunda disposición de la Ley geológica y minera debe considerarse como una ampliación de una imputación ya aducida por la Comisión en el dictamen motivado.

35 En consecuencia, debe desestimarse la excepción de inadmisibilidad opuesta por la República de Polonia al primer motivo de recurso.

Sobre el segundo motivo de recurso

– Alegaciones de las partes

36 En el segundo motivo de recurso, basado en la supuesta infracción del artículo 3, apartado 1, de la Directiva 94/22, la Comisión reprocha en particular a la República de Polonia, en relación con la expedición de la autorización a la que se refiere el artículo 1, punto 3, de esa Directiva, no haber previsto que el otorgamiento tanto del derecho de usufructo minero como de la concesión se realice a través de un procedimiento de licitación y conforme a modalidades que garanticen un acceso no discriminatorio a la autorización. Además, la prioridad atribuida por el artículo 12 de la Ley geológica y minera al titular del derecho de uso de la documentación geológica es también contraria a la exigencia de un procedimiento de licitación. Por otro lado, la Comisión señala que el artículo 52 de la Ley sobre el libre ejercicio de la actividad económica sólo prevé la tramitación de un procedimiento de licitación en los casos en los que el número de empresas que reúnen los requisitos para el otorgamiento de una concesión y presentan una garantía de buena ejecución de la actividad cubierta por la concesión es mayor que el número de concesiones que se proyecta otorgar.

37 Finalmente, en su demanda la Comisión afirma también que el artículo 53, apartado 4, de la Ley referida es contrario al principio de que se debe permitir que todas las entidades interesadas presenten solicitudes de autorización para ejercer actividades de prospección, de exploración y de extracción de hidrocarburos. Sin embargo, la Comisión desistió de esa imputación en su réplica.

38 La República de Polonia alega la inadmisibilidad de esas imputaciones ya que se han formulado por primera vez en el procedimiento ante el Tribunal de Justicia.

– Apreciación del Tribunal de Justicia

39 Acerca de la imputación consistente en que la República de Polonia no ha previsto, en relación con la expedición de la autorización a la que se refiere el artículo 1, punto 3, de la Directiva 94/22, que el otorgamiento tanto del derecho de usufructo minero como de la concesión se ha de realizar a través de un procedimiento de licitación y conforme a modalidades que garanticen un acceso no discriminatorio a la autorización, basta observar que esa imputación ya figuraba en el dictamen motivado. En consecuencia, esa imputación es admisible en el presente procedimiento.

40 La imputación fundada en que la prioridad atribuida por el artículo 12 de la Ley geológica y minera al titular del derecho de uso de la documentación geológica es contraria a la exigencia de un procedimiento de licitación no se formulaba en el dictamen motivado. De ello resulta que esa imputación es inadmisible.

41 La imputación basada en que el artículo 52 de la Ley sobre el libre ejercicio de la actividad económica sólo prevé la tramitación de un procedimiento de licitación en los casos en los que el número de empresas que reúnen los requisitos para el otorgamiento de una concesión y presentan una garantía de buena ejecución de la actividad cubierta por la concesión es mayor que el número de concesiones que se proyecta otorgar tampoco se formuló en el dictamen motivado. Por tanto, esa imputación es inadmisible.

42 Dado que la Comisión ha desistido de la imputación fundada en que el artículo 53, apartado 4, de la Ley sobre el libre ejercicio de la actividad económica exige que la oferta se presente en lengua polaca, ya no ha lugar a pronunciarse sobre ella.

Sobre el tercer motivo de recurso

– Alegaciones de las partes

43 En el tercer motivo de recurso, basado en la supuesta vulneración del artículo 5, puntos 1 y 2, de la Directiva 94/22, la Comisión alega en especial que la normativa polaca no transpone debidamente la exigencia de la publicación en el *Diario Oficial de la Unión Europea* de los criterios de evaluación a los que se refiere el punto 1 de ese artículo. En su demanda la Comisión también reprocha a la República de Polonia haber situado en un mismo plano el criterio relativo a la capacidad técnica y financiera del licitador y el referido a la dimensión y la tecnología proyectadas para los trabajos geológicos, por un lado, y, por otro, el importe propuesto de la remuneración por la constitución del derecho de usufructo minero. La Comisión desistió de esa imputación en la vista.

44 La República de Polonia afirma que esas imputaciones son inadmisibles porque no se enunciaron en el dictamen motivado.

– Apreciación del Tribunal de Justicia

45 Es preciso observar que la primera imputación, basada en que la normativa polaca no transpone debidamente la exigencia de la publicación en el *Diario Oficial de la Unión Europea* de los criterios de evaluación enumerados en el artículo 5, punto 1, de la Directiva 94/22, se había formulado en el dictamen motivado. Por tanto, esa imputación es admisible.

46 Como sea que la Comisión desistió en la vista de la segunda imputación, mencionada en el apartado 43 de la presente sentencia, ya no ha lugar a pronunciarse sobre ella.

Sobre el fondo

Sobre el primer motivo de recurso

47 El primer motivo, fundado en la supuesta vulneración del artículo 2, apartado 2, párrafo primero, de la Directiva 94/22, se divide en dos partes.

Sobre la primera parte del primer motivo

– Alegaciones de las partes

48 En la primera parte del primer motivo la Comisión alega que, al exigir en el artículo 18, apartado 1, punto 2, letra b), de la Ley geológica y minera que la solicitud de otorgamiento de una concesión se acompañe del número de inscripción en el Registro de empresarios o en el Registro de actividades económicas en Polonia, la normativa polaca crea, en relación con el acceso al procedimiento mismo de obtención de una concesión, una situación discriminatoria en perjuicio de las entidades establecidas en otros Estados miembros, que sólo podrán solicitar el otorgamiento de una concesión si disponen de una empresa inscrita en uno de esos Registros en Polonia.

49 La República de Polonia responde que la obligación de una sede empresarial prevista en la fase de la solicitud de concesión no constituye un obstáculo al ejercicio de la actividad económica proyectada ya que esa fase corresponde al control de la observancia de las exigencias formales por el operador, y usualmente conduce al otorgamiento de la concesión.

– Apreciación del Tribunal de Justicia

50 Hay que recordar acerca de ello que, en virtud del artículo 2, apartado 2, de la Directiva 94/22, los Estados miembros deberán garantizar que no haya discriminación entre las entidades en lo relativo al acceso a las actividades de prospección, exploración y producción de hidrocarburos y al ejercicio de éstas en las zonas autorizadas.

51 Ahora bien, el artículo 18, apartado 1, punto 2, letra b), de la Ley geológica y minera, al exigir que un operador económico establecido en otro Estado miembro que desee obtener una concesión de prospección, exploración o explotación de hidrocarburos en Polonia disponga de una sede o un establecimiento en el territorio polaco antes incluso de que le sea otorgada la concesión, hace el acceso a la actividad económica proyectada más difícil para ese operador que para un operador establecido de forma principal en Polonia. En efecto, esa disposición exige del operador económico que solicite el otorgamiento de una concesión que realice inversiones tal vez importantes aun sin tener la seguridad de obtener esa concesión.

52 El artículo 18, apartado 1, punto 2, letra b), de la Ley geológica y minera es por tanto incompatible con el artículo 2, apartado 2, de la Directiva 94/22.

53 La circunstancia alegada por la República de Polonia de que el otorgamiento de la concesión para una zona determinada sólo se sujeta a la observancia de ciertas condiciones formales por el solicitante, y habitualmente es consecutivo a la adquisición por éste de los derechos de usufructo minero en esa zona, no puede desvirtuar la apreciación manifestada en el anterior apartado. En efecto, no cabe tener por seguro que el solicitante reúna en todos los casos las condiciones a las que está sujeto el otorgamiento de una concesión, y además ese mismo Estado miembro ha reconocido la existencia de un caso en el que se había denegado el otorgamiento de una concesión.

54 Por consiguiente, la primera parte del primer motivo es fundada.

Sobre la segunda parte del primer motivo

– Alegaciones de las partes

55 En la segunda parte del primer motivo la Comisión mantiene que el derecho exclusivo a utilizar gratuitamente informaciones geológicas de una entidad que ha llevado a cabo trabajos geológicos basados en una concesión de exploración de yacimientos de hidrocarburos, prevista en el artículo 47, apartado 3, de la Ley geológica y minera, combinado con la exigencia, enunciada en el artículo 20, apartado 2, punto 1, de la misma Ley, de probar en la solicitud de otorgamiento de una concesión de explotación el derecho de utilización de la documentación geológica, es contrario al principio de acceso no discriminatorio de todas las entidades interesadas a las actividades de extracción de hidrocarburos. En efecto, la entidad que haya obtenido previamente una concesión de exploración de yacimientos de hidrocarburos resulta favorecida en relación con las otras entidades interesadas en el otorgamiento de una concesión de extracción.

56 La República de Polonia alega sobre ello que en virtud del Derecho polaco toda entidad interesada dispone de un acceso igual y no discriminatorio con vistas a la obtención de concesiones para trabajos de prospección y de exploración de hidrocarburos. Por tanto, cualquier entidad tiene la posibilidad de documentar un yacimiento de minerales elaborando una documentación geológica propia de éste, y por consiguiente de obtener el derecho exclusivo a utilizar esas informaciones geológicas.

57 Las reglas aplicables en Polonia acerca del derecho a las informaciones geológicas, que atribuyen el derecho a utilizarlas a las mismas entidades que han soportado los costes necesarios para obtenerlas, se fundan en uno de los principios fundamentales del Derecho polaco y del Derecho de la Unión, a saber, el respeto del derecho de propiedad y de los demás derechos patrimoniales.

58 Según la República de Polonia, el artículo 47, apartado 3, de la Ley geológica y minera transpone el artículo 3, apartado 5, letra b), de la Directiva 94/22, según el cual no se considerará concesión de una autorización, en el sentido del apartado 1 del mismo artículo 3, la concesión de una autorización a una entidad que posea otra forma de autorización cuando la posesión de esta última suponga un derecho a la concesión de la primera.

– Apreciación del Tribunal de Justicia

59 Es oportuno recordar que, a tenor de los artículos 10, apartado 1, y 11, apartado 2, de la Ley geológica y minera la constitución del derecho de usufructo minero que cubra la prospección, exploración o extracción de gas natural, petróleo y sus derivados naturales y de metano de hulla estará precedida por un procedimiento de licitación, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 12, apartado 1, de la misma Ley, y se llevará a cabo mediante un contrato, a cambio de una remuneración, y estando condicionado a la obtención de una concesión.

60 Pues bien, como ha señalado el Abogado General en el punto 81 de sus conclusiones, las disposiciones combinadas de los artículos 47, apartado 3, y 20, apartado 2, punto 1, de la Ley geológica y minera tienen como consecuencia que la entidad interesada ganadora de la licitación del derecho de usufructo minero que permite la extracción de los hidrocarburos de que se trate no puede obtener la concesión de extracción durante el período de exclusividad de cinco años si la entidad que ha realizado previamente trabajos geológicos y que por ello tiene el derecho exclusivo de utilización de la documentación geológica no la pone a su disposición.

61 Se pone de manifiesto por tanto que, considerando la posición ventajosa que el régimen discutido confiere durante cinco años a la entidad que ya ha ejercido actividades de prospección y de exploración, ese régimen hace en cualquier caso más difícil, si no imposible, la obtención de una autorización de extracción de hidrocarburos por la entidad que no ha llevado a cabo la prospección ni exploración de los yacimientos de que se trate.

62 Esa conclusión no se puede desvirtuar en ningún caso por el argumento de la República de Polonia de que la autorización prevista por el procedimiento nacional abarca tanto la concesión para la prospección y la exploración como para la extracción.

63 Además, aunque los Estados miembros están facultados para garantizar cierta compensación a favor de la entidad que ha incurrido en gastos para elaborar la documentación geológica con ocasión de sus actividades de prospección y exploración, esa compensación no puede adoptar la forma elegida por la Ley geológica y minera, que infringe la regla de acceso no discriminatorio de todas las entidades a las actividades de explotación de hidrocarburos, en particular, establecida por el artículo 2, apartado 2, de la Directiva 94/22.

64 En consecuencia, la segunda parte del primer motivo es fundada.

65 Por lo antes expuesto, debe acogerse el primer motivo aducido por la Comisión en apoyo de su recurso.

Sobre el segundo motivo de recurso

66 El segundo motivo de recurso, basado en la supuesta infracción del artículo 3, apartado 1, de la Directiva 94/22, ya sólo comprende dos partes.

Sobre la primera parte del segundo motivo

– Alegaciones de las partes

67 En la primera parte del segundo motivo la Comisión alega que las disposiciones de la Ley geológica y minera no garantizan que se tramite en todos los casos un procedimiento de licitación ajustado a los principios previstos en el artículo 3, apartado 2, de la Directiva 94/22 para la obtención de una autorización de prospección, exploración y extracción de hidrocarburos.

68 La Comisión no se opone a la elección por la República de Polonia de desdoblar la autorización prevista en el artículo 1, punto 3, de la Directiva 94/22 de modo que sea necesario obtener un derecho de usufructo minero y después una concesión. En ese caso, sin embargo, la adquisición de esos dos derechos debería tener lugar según el procedimiento previsto en el artículo 3, apartado 2, de la Directiva 94/22 y según modalidades que garanticen un acceso no discriminatorio a la autorización. Ahora bien, únicamente se concede mediante licitación el derecho de usufructo minero, mientras que la concesión se otorga conforme a un procedimiento basado en títulos.

69 La República de Polonia recuerda que en el sistema previsto por la Ley geológica y minera la autorización en el sentido del artículo 1, punto 3, de la Directiva 94/22 está integrada a la vez por el derecho de usufructo minero y por la concesión.

70 Cualquier entidad puede solicitar la constitución de un derecho de usufructo minero, lo que la abre la posibilidad de obtener una concesión. Cada oferta presentada en la licitación para la constitución del derecho de usufructo minero se aprecia según criterios objetivos y no discriminatorios.

71 El hecho de que en la práctica una única entidad sea admitida en el procedimiento administrativo de naturaleza formal para el otorgamiento de la concesión, a saber, la entidad cuya oferta se ha considerado la mejor y que por ello ha sido elegida al término del procedimiento de licitación para la constitución del derecho de usufructo minero, confirma según la República de Polonia que el resultado de la licitación para el derecho de usufructo minero determina el otorgamiento de la concesión. Por tanto, el régimen jurídico nacional considerado en su conjunto alcanza el objetivo de la Directiva 94/22, tendente a que la concesión se otorgue a la entidad que haya presentado la mejor oferta en el procedimiento de licitación, apreciada según criterios transparentes y no discriminatorios.

– Apreciación del Tribunal de Justicia

72 A tenor del artículo 3, apartado 1, de la Directiva 94/22, 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.

73 Consta que, en virtud del procedimiento nacional establecido por la Ley geológica y minera, la autorización de ejercer el derecho exclusivo de prospección, exploración o extracción de hidrocarburos en una zona geográfica, en el sentido del artículo 1, punto 3, de la Directiva 94/22, está integrada la vez por el derecho de usufructo minero y por la concesión.

74 Ahora bien, el hecho de que únicamente el otorgamiento del derecho de usufructo minero se realice mediante licitación mientras que el otorgamiento de la concesión al adjudicatario de ese derecho sólo esté sujeto a la observancia de algunas condiciones formales no es por sí mismo incompatible con el artículo 3, apartado 1, de la Directiva 94/22. En efecto, no cabe excluir a priori que ese sistema pueda garantizar que «la concesión de autorizaciones se efectúe mediante un procedimiento que permita a todas las entidades interesadas presentar una solicitud», en el sentido del artículo 3, apartado 1, de la misma Directiva. Así sería en particular si, pudiendo todas las entidades interesadas presentar solicitudes de adjudicación del derecho de usufructo en condiciones no discriminatorias, el otorgamiento de la concesión al adjudicatario de ese derecho sólo se sometiera a exigencias que no impliquen una evaluación de los méritos de las solicitudes en el sentido del artículo 5, punto 1, letra d), de la Directiva 94/22.

75 Por consiguiente, la primera parte del segundo motivo es infundada.

Sobre la segunda parte del segundo motivo

– Alegaciones de las partes

76 En la segunda parte del segundo motivo la Comisión afirma que el anuncio de la necesidad de tramitar una licitación sólo se publica en el *Dziennik Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej* (Diario Oficial de la República de Polonia), y no en el *Diario Oficial de la Unión Europea*, como exige el artículo 3, apartado 2, de la Directiva 94/22, al que remite el artículo 3, apartado 1, de ésta.

77 La República de Polonia señala que, conforme al artículo 4, apartado 2, del Reglamento del Consejo de ministros, el anuncio de licitación para la adjudicación de un derecho de usufructo minero que cubra la prospección, exploración o extracción de gas natural, petróleo y sus derivados naturales y de metano de hulla también se publica en el *Diario Oficial de la Unión Europea*.

– Apreciación del Tribunal de Justicia

78 A tenor del artículo 3, apartado 2, de la Directiva 94/22, al que remite el apartado 1 del mismo artículo, el procedimiento en el que todas las entidades interesadas deberán poder presentar solicitudes de autorización comenzará, bien por iniciativa de las autoridades competentes, mediante un anuncio que invite a presentar solicitudes publicado en el *Diario Oficial de las Comunidades Europeas*, 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.

79 No se discute que esa exigencia de publicación en relación con la licitación para adjudicación del derecho de usufructo minero se cumple en el ordenamiento jurídico polaco.

80 Pues bien, el hecho de que el procedimiento de concesión no sea objeto de esa publicación no es por sí mismo contrario al artículo 3, apartado 2, de la Directiva 94/22 ni por tanto al apartado 1 del mismo artículo, por las mismas razones expuestas al examinar la primera parte del segundo motivo.

81 De ello se sigue que la segunda parte del segundo motivo no es fundada y por consiguiente éste debe ser desestimado.

Sobre el tercer motivo

82 El tercer motivo, basado en la supuesta vulneración del artículo 5, puntos 1 y 2, de la Directiva 94/22, se divide en tres partes.

Sobre la primera parte del tercer motivo

– Alegaciones de las partes

83 En la primera parte del tercer motivo la Comisión afirma que el artículo 17 de la Ley geológica y minera, que prevé que el otorgamiento de una concesión podrá subordinarse a la constitución de una garantía que pueda compensar las posibles consecuencias dañosas del ejercicio de las actividades cubiertas por la concesión, si lo justifica un interés del Estado o un interés público particularmente importante, y en especial un interés ligado a la protección del medio ambiente, es contrario al artículo 5, punto 1, letra a), de la Directiva 94/22. La Comisión indica por otro lado que el hecho de subordinar el otorgamiento de una concesión a la constitución de una garantía no puede basarse en el artículo 6, apartado 2, de esa Directiva, disposición que no guarda relación con la concesión o la denegación de una autorización sino sólo con la situación en la fecha en la que se otorga la autorización.

84 La República de Polonia rebate la tesis de la Comisión y estima que el artículo 6, apartado 2, de la Directiva 94/22 permite que la autoridad nacional competente para otorgar la concesión subordine su otorgamiento a la constitución de una garantía cuando lo justifique un interés especialmente importante del Estado, ligado en particular a la protección del medio ambiente.

– Apreciación del Tribunal de Justicia

85 A tenor del artículo 5, punto 1, letra a), de la Directiva 94/22, las autorizaciones se concederán con arreglo a criterios relativos en todos los casos a la capacidad técnica y financiera de las entidades.

86 Es cierto que una garantía, a cuya constitución pueda subordinarse el otorgamiento de una concesión en el sentido del artículo 17 de la Ley geológica y minera, no está comprendida en el artículo 5, punto 1, letra a), de la Directiva 94/22.

87 No obstante, de la lectura conjunta de los artículos 5, punto 2, y 6, apartados 1 y 2, de la Directiva 94/22 se deduce que un Estado miembro puede subordinar, como prevé el artículo 17 de la Ley geológica y minera, el otorgamiento de una concesión a la constitución de una garantía que pudiera compensar las posibles consecuencias dañosas del ejercicio de las actividades cubiertas por la concesión, si lo justifica un interés del Estado o un interés público particularmente importante, y en especial un interés ligado a la protección del medio ambiente.

88 Por consiguiente, la primera parte del tercer motivo no es fundada.

Sobre la segunda parte del tercer motivo

– Alegaciones de las partes

89 En la segunda parte del tercer motivo la Comisión alega que la exigencia de publicación en el *Diario Oficial de la Unión Europea* de los criterios precisos relativos a los aspectos mencionados en el artículo 5, punto 1, de la Directiva 94/22 no se ha transpuesto de forma correcta en el ordenamiento jurídico polaco.

90 La República de Polonia niega haber incumplido la obligación de publicar y de definir claramente todos los criterios de evaluación de las ofertas de las entidades interesadas. Afirma que el artículo 2, punto 3, del Reglamento del Consejo de ministros da cumplimiento a esa obligación.

– Apreciación del Tribunal de Justicia

91 En virtud del artículo 5, punto 1, párrafo quinto, de la Directiva 94/22, los Estados miembros tomarán las medidas necesarias para que los criterios conforme a los que se otorgarán las autorizaciones se elaboren y se publiquen en el *Diario Oficial de la Unión Europea* antes de que se inicie el plazo de presentación de las solicitudes.

92 Hay que señalar al respecto que, como ha manifestado la Comisión sin refutarlo la República de Polonia, el artículo 2, punto 3, del Reglamento del Consejo de ministros invocado por ese Estado miembro sólo menciona unas clases de criterios conforme a los que una oferta se considera la más ventajosa. Por otro lado, como ha señalado la Comisión, aun si el artículo 4, apartados 2 y 3, del mismo Reglamento prevé la publicación en el *Diario Oficial de la Unión Europea* de los anuncios de licitación, que contengan en particular los criterios de evaluación de las ofertas, se advierte que en la práctica el Gobierno polaco se ha limitado a publicar en ese Diario Oficial las categorías de criterios de evaluación de las ofertas, remitiendo para la determinación precisa de esos criterios a las «condiciones detalladas de la adjudicación para la adquisición de derechos de usufructo minero a efectos de la prospección y la explotación de yacimientos de petróleo y de gas natural en ciertas zonas de concesión», que pueden solicitarse al servicio competente del Ministerio de medio ambiente.

93 De lo que precede resulta que la República de Polonia no ha tomado todas las medidas apropiadas para la debida transposición del artículo 5, punto 1, de la Directiva 94/22 en el ordenamiento jurídico polaco.

94 Por consiguiente, la segunda parte del tercer motivo es fundada.

Sobre la tercera parte del tercer motivo

– Alegaciones de las partes

95 En la tercera parte del tercer motivo, basada en la supuesta vulneración del artículo 5, punto 2, de la Directiva 94/22, la Comisión mantiene que la normativa polaca no garantiza que todas las condiciones y exigencias relacionadas con el ejercicio de las actividades a las que se refiere la Directiva se establezcan y se pongan a disposición de las entidades interesadas en la fecha a partir de la cual pueden presentarse las solicitudes.

96 La República de Polonia, aun refutando la imputación de la Comisión, se limita a manifestar que la normativa polaca prevé la comunicación de todas las informaciones necesarias a las entidades interesadas, y que esas informaciones son accesibles en una determinada fase del procedimiento, aun a reserva de la posibilidad, únicamente excepcional, de precisar ciertas condiciones en los actos de concesión.

– Apreciación del Tribunal de Justicia

97 Según prevé el artículo 5, punto 2, de la Directiva 94/22, las condiciones y requisitos relativos al ejercicio o a la interrupción de la actividad, que sean aplicables a cada tipo de autorizaciones en virtud de disposiciones legales, reglamentarias o administrativas vigentes en la fecha de presentación de las solicitudes, y que estén previstas en la autorización o cuya aceptación previa constituya una condición para su concesión, se establecerán y estarán siempre a disposición de las entidades interesadas. En el caso previsto en el artículo 3, apartado 2, letra a), de esa Directiva, estará permitido no poner a disposición de las entidades dichas condiciones y exigencias hasta la fecha a partir de la cual puedan presentarse las solicitudes de autorización.

98 Pues bien, aunque la República de Polonia refuta la imputación que constituye la tercera parte del tercer motivo aducido por la Comisión, no rebate el argumento de ésta de que la normativa polaca no garantiza que todas las condiciones y requisitos relativos al ejercicio de las actividades previstas por la Directiva 94/22 se establezcan y estén a disposición de las entidades interesadas en la fecha a partir de la cual puedan presentarse las solicitudes.

99 Por tanto, esa normativa no se ajusta al artículo 5, punto 2, de la Directiva 94/22.

100 En consecuencia, la tercera parte del tercer motivo es fundada.

101 Por cuanto antecede, procede desestimar la primera parte del tercer motivo aducido por la Comisión en apoyo de su recurso, y estimar sus partes segunda y tercera.

102 En consecuencia, se debe declarar que la República de Polonia ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de los artículos 2, apartado 2, y 5, puntos 1 y 2, de la Directiva 94/22, al no adoptar las medidas apropiadas para garantizar que el acceso a las actividades de prospección, de explotación y de producción de hidrocarburos esté libre de todas discriminación entre las entidades interesadas y que las autorizaciones de ejercicio de esas actividades se otorguen al término de un procedimiento en el que todas las entidades interesadas puedan presentar solicitudes conforme a criterios publicados en el *Diario Oficial de la Unión Europea* antes del inicio del plazo de presentación de las solicitudes, y desestimar el recurso en todo lo demás.

Costas

103 Con arreglo al artículo 138, apartado 3, primera frase, del Reglamento de Procedimiento, cuando se estimen parcialmente las pretensiones de una y otra parte, cada parte cargará con sus propias costas. En el presente asunto, toda vez que se han desestimado una o varias pretensiones de ambas partes, procede decidir que cada una de ellas cargue con sus propias costas.

En virtud de todo lo expuesto, el Tribunal de Justicia (Sala Cuarta) decide:

1) Declarar que la República de Polonia ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de los artículos 2, apartado 2, y 5, puntos 1 y 2, 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, al no adoptar las medidas apropiadas para garantizar que el acceso a las actividades de prospección, de explotación y de producción de hidrocarburos esté libre de todas discriminación entre las entidades interesadas y que las autorizaciones de ejercicio de esas actividades se otorguen al término de un procedimiento en el que todas las entidades interesadas puedan presentar solicitudes conforme a criterios publicados en el *Diario Oficial de la Unión Europea* antes del inicio del plazo de presentación de las solicitudes.

2) Desestimar el recurso en todo lo demás.

3) La Comisión Europea y la República de Polonia cargarán con sus propias costas.

Firmas