

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Quinta)  
de 1 de octubre de 1998 \*

En el asunto C-209/96,

**Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte**, representado por el Sr. J. E. Collins, Assistant Treasury Solicitor, en calidad de Agente, asistido por el Sr. G. Barling, QC, y por la Sra. H. Davies, Barrister, que designa como domicilio en Luxemburgo la sede de la Embajada del Reino Unido, 14, boulevard Roosevelt,

parte demandante,

contra

**Comisión de las Comunidades Europeas**, representada por el Sr. J. Macdonald Flett, miembro del Servicio Jurídico, en calidad de Agente, que designa como domicilio en Luxemburgo el despacho del Sr. C. Gómez de la Cruz, miembro del Servicio Jurídico, Centre Wagner, Kirchberg,

parte demandada,

que tiene por objeto la anulación parcial de la Decisión 96/311/CE de la Comisión, de 10 de abril de 1996, relativa a la liquidación de cuentas de los Estados miembros de los gastos financiados por el Fondo Europeo de Orientación y de Garantía Agrícola (FEOGA), sección «Garantía», correspondientes al ejercicio financiero de 1992, así como de algunos gastos relativos al ejercicio de 1993 (DO L 117, p. 19),

\* Lengua de procedimiento: inglés.

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Quinta),

integrado por los Sres.: C. Gulmann, Presidente de Sala; M. Wathelet (Ponente),  
J. C. Moitinho de Almeida, J.-P. Puissochet y L. Sevón, Jueces;

Abogado General: Sr. S. Alber;  
Secretaria: Sra. L. Hewlett, administradora;

habiendo considerado el informe para la vista;

oídos los informes orales de las partes en la vista celebrada el 4 de febrero de 1998;

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 24  
de marzo de 1998;

dicta la siguiente

**Sentencia**

- 1 Mediante escrito presentado en la Secretaría del Tribunal de Justicia el 19 de junio de 1996, el Reino Unido solicitó, con arreglo al párrafo primero del artículo 173 del Tratado CE, la anulación parcial de la Decisión 96/311/CE de la Comisión, de 10 de abril de 1996, relativa a la liquidación de cuentas de los Estados miembros de los gastos financiados por el Fondo Europeo de Orientación y de Garantía Agrícola (FEOGA), sección «Garantía», correspondientes al ejercicio financiero de 1992, así como de algunos gastos relativos al ejercicio de 1993 (DO L 117, p. 19; en lo sucesivo, «Decisión impugnada»), en la medida en que denegó la financiación con cargo al FEOGA de la cantidad de 3.356.000 UKL en concepto de gastos efectuados por el Reino Unido para el ejercicio de 1992 en el marco de las compras de intervención de carne de vacuno.

- 2 Las normas fundamentales de la organización común de mercados en el sector de la carne de vacuno están contenidas en el Reglamento (CEE) n° 805/68 del Consejo, de 27 de junio de 1968 (DO L 148, p. 24; EE 03/02, p. 157). El artículo 6 de dicho Reglamento autoriza a la Comisión a adoptar medidas para mantener los precios en los mercados de la Comunidad. El Reglamento n° 805/68 fue modificado por el Reglamento (CEE) n° 571/89 del Consejo, de 2 de marzo de 1989 (DO L 61, p. 43; en lo sucesivo, «Reglamento n° 805/68»), que es la versión aplicable al período de que se trata en el presente asunto (ejercicio de 1992).
  
- 3 Hasta 1989, existía, cuando los precios se situaban por debajo de determinados umbrales, un sistema de compra automática de intervención que daba lugar a que los organismos de intervención comprasen cantidades muy grandes a precios superiores a los del mercado.
  
- 4 Con el fin de remediar ese mal funcionamiento, hubo una reforma en 1989. A la vez que se mantenía la compra automática en caso de baja muy acusada de los precios, se creó un sistema de compras por medio de licitaciones con el fin de que las cantidades compradas y los precios pagados no fuesen superiores a lo que es necesario para un mantenimiento razonable del mercado.
  
- 5 Así pues, en virtud del apartado 2 del artículo 6 del Reglamento n° 805/68, el Consejo fija una vez por año un precio de intervención. Cuando los precios del mercado en la Comunidad son inferiores a determinados porcentajes del precio de intervención, los organismos de intervención de uno o de varios Estados miembros pueden, en las condiciones establecidas en el artículo 6, comprar algunas categorías, calidades o grupos de calidades de carne de vacuno originaria de la Comunidad.
  
- 6 Las compras se efectúan mediante licitaciones abiertas. Con arreglo al apartado 1 del artículo 6 del Reglamento n° 805/68, dichas compras no pueden rebasar una cantidad de 220.000 toneladas por año para toda la Comunidad.

- 7 No obstante, según el apartado 5 del artículo 6 de dicho Reglamento, en caso de baja muy acusada de los precios, se establece un procedimiento según el cual se aceptan todas las ofertas inferiores o iguales al 80 % del precio de intervención y no se contabilizan en la cantidad máxima a que se refiere el apartado 1 del mismo artículo (procedimiento «de la red de seguridad»).
  
- 8 En virtud del apartado 6 del referido artículo 6, las licitaciones deberán garantizar la igualdad de acceso de todos los interesados y se abrirán basándose en un pliego de condiciones.
  
- 9 Del apartado 7 del mismo artículo resulta que la Comisión adopta las normas de desarrollo del sistema de intervención y decide también la apertura y la suspensión de las licitaciones tras haber oído a un Comité de gestión. Durante el período a que se refiere el presente asunto, dichas normas estaban definidas por el Reglamento (CEE) n° 859/89 de la Comisión, de 29 de marzo de 1989, relativo a las normas de aplicación de las medidas de intervención en el sector de la carne de vacuno (DO L 91, p. 5).
  
- 10 Del artículo 7 del Reglamento n° 859/89 se desprende que la decisión de proceder a compras mediante licitación se publicará en el *Diario Oficial de las Comunidades Europeas* el sábado o el martes anterior a la fecha de expiración del primer plazo de presentación de ofertas. Según el artículo 8 de dicho Reglamento, durante el período en que la licitación esté abierta, el plazo para la presentación de ofertas expirará a las 12 horas (hora de Bruselas) de cada segundo y cuarto miércoles de cada mes.

11 A tenor del artículo 9 del Reglamento n° 859/89, disposición que constituye el núcleo del litigio:

«1. El licitador, para participar en la licitación, deberá comprometerse por escrito a respetar el conjunto de las disposiciones relativas a las compras en curso.

2. Los interesados participarán en la licitación ante el organismo de intervención de los Estados miembros donde ésta esté abierta ya sea mediante la presentación por escrito de la oferta, o por cualquier otro medio de comunicación escrita, aceptado por el organismo de intervención, con acuse de recibo en ambos casos; los interesados sólo podrán depositar una sola oferta por categoría y licitación.

3. La oferta incluirá:

a) el nombre y la dirección del licitador;

b) la cantidad ofrecida de producto de la o las categorías referidas en el anuncio de licitación, expresada en toneladas;

c) el precio propuesto por 100 kg de producto de la calidad R 3 [...]

d) el o los centros de intervención donde el licitador tenga la intención de entregar el producto.

[...]»

- 12 Según la letra c) del apartado 4 del artículo 9 de dicho Reglamento, el licitador debe probar, antes de la expiración del plazo para la presentación de ofertas, que ha depositado una garantía de licitación y, con arreglo a los apartados 5 y 6 del mismo artículo, la oferta no puede ser retirada después del término del plazo de presentación de ofertas, y la confidencialidad de las ofertas debe ser asegurada.
- 13 Del artículo 7 del Reglamento n° 859/89 resulta que, al abrirse la licitación, puede fijarse un precio mínimo por debajo del cual no pueden aceptarse ofertas, y del artículo 8 se desprende que los organismos de intervención deben transmitir las ofertas a la Comisión dentro de las 24 horas siguientes a la expiración del plazo de presentación de ofertas.
- 14 El apartado 1 del artículo 11 del Reglamento n° 859/89 prevé que, de acuerdo con las ofertas recibidas para cada licitación y tras haber oído al Comité de gestión, la Comisión fija un precio máximo de compra; si las circunstancias particulares lo exigieran, un precio diferente podría ser fijado por Estado miembro o regiones de un Estado miembro en función de los precios medios de mercado constatados. Según el apartado 2 del mismo artículo, también puede decidirse no dar curso a la licitación y, según el apartado 3, si el total de las cantidades ofrecidas a un precio igual o inferior al precio máximo fijado sobrepasa las cantidades que pueden ser compradas, las cantidades adjudicadas pueden ser reducidas mediante la aplicación de un coeficiente reductor.
- 15 El artículo 12 del Reglamento n° 859/89 prevé que la oferta quedará rechazada si el precio propuesto es superior al precio máximo fijado, y el apartado 2 del artículo 10 dispone que la garantía se liberará si la oferta no es aceptada.
- 16 Del artículo 13 del Reglamento n° 859/89 se desprende que, en caso de aceptación de la oferta, la garantía se liberará si la cantidad entregada representa por lo menos el 95 % de la cantidad ofrecida. Si la cantidad entregada está comprendida entre el 85 % y el 95 % de la cantidad ofrecida, los organismos de intervención retendrán

la garantía en la proporción de la cantidad que falte, salvo en caso de fuerza mayor. En todos los demás supuestos, será retenida en su totalidad por los organismos de intervención, salvo en caso de fuerza mayor.

- 17 La exigencia de una garantía se estableció para poner fin a la práctica de las ofertas sobrevaloradas.
- 18 Por otra parte, según el apartado 2 del artículo 12 del Reglamento n° 859/89, los derechos y obligaciones que se deriven de la licitación no serán transmisibles. Además, según el artículo 15, el organismo de intervención debe pagar al licitador el precio indicado en su oferta.
- 19 Con posterioridad a los hechos del presente asunto, el Reglamento n° 859/89 fue derogado y sustituido por el Reglamento (CEE) n° 2456/93 de la Comisión, de 1 de septiembre de 1993, por el que se establecen disposiciones de aplicación del Reglamento n° 805/68 en lo relativo a las medidas generales y particulares de intervención en el sector de la carne de vacuno (DO L 225, p. 4). El artículo 9 del Reglamento n° 859/89 dio paso a una disposición detallada relativa a las personas que pueden presentar ofertas, el artículo 11, según el cual:

«1. Únicamente podrán presentar ofertas:

- a) los mataderos de ganado vacuno aprobados con arreglo a la Directiva 64/433/CEE y que no se beneficien de una excepción en virtud del artículo 2 de la Directiva 91/498/CEE del Consejo, independientemente de su estatuto jurídico, y también

- b) los tratantes de ganado o comerciantes de carne que hagan realizar sacrificios en ellos por cuenta propia y que figuren inscritos en un registro público con un número distinto.

2. Los interesados participarán en la licitación ante el organismo de intervención de los Estados miembros donde ésta esté abierta mediante la presentación por escrito de la oferta o por cualquier otro medio de comunicación escrita aceptado por el organismo de intervención, con acuse de recibo en ambos casos.

Las ofertas se presentarán por separado según el tipo de licitación.

3. Cada interesado sólo podrá depositar una oferta por categoría y licitación.

Los Estados miembros se cerciorarán de que los interesados sean independientes entre ellos, con respecto a su dirección, personal y funcionamiento.

Cuando existan serios indicios de que no sea ése el caso, o cuando una oferta no corresponda a la realidad económica, su admisión estará supeditada a la presentación por el licitador de las pruebas oportunas del cumplimiento de lo dispuesto en el párrafo segundo.

Cuando se demuestre que un licitador ha presentado más de una solicitud, todas sus solicitudes serán rechazadas.



4. [...]»

- 20 Por último, el apartado 1 del artículo 8 del Reglamento (CEE) n° 729/70 del Consejo, de 21 de abril de 1970, sobre la financiación de la Política Agrícola Común (DO L 94, p. 13), impone a los Estados miembros la obligación de asegurarse de la realidad y de la regularidad de las operaciones financiadas por el FEOGA, de prevenir y perseguir las irregularidades y de recuperar las sumas perdidas como consecuencia de irregularidades o de negligencias. El apartado 2 del mismo artículo dispone que las consecuencias financieras de las irregularidades o de las negligencias imputables a las Administraciones y organismos de los Estados miembros no serán costeadas por la Comunidad.
- 21 Debido al concurso de diversas circunstancias [enfermedad de la vaca loca (EEB), reunificación alemana, guerra del Golfo, evolución de las relaciones con Europa del Este, etc.], el mercado comunitario de la carne de vacuno experimentó de 1990 a 1992 una crisis sin precedentes que dio lugar, a partir del ejercicio de 1991, a un alza constante de los gastos presupuestarios de la Comunidad. Las compras de intervención de carne de vacuno de la Comunidad pasaron así de 540.000 toneladas en 1987 a 1.030.000 toneladas en 1991, lo que constituye un aumento del 90,7 % en el espacio de cuatro años.
- 22 Según la Comisión, algunas empresas presentaron entonces varias ofertas en una misma licitación. En su Informe de Síntesis para el ejercicio de 1992, se lee lo siguiente:

«Reino Unido

Tras el examen de las firmas, los nombres, las direcciones, los números de las cuentas bancarias, los números de teléfono, etc., el FEOGA llegó rápidamente a la conclusión de que la situación era muy similar, cuando no idéntica, a la de Irlanda,

es decir que los licitadores no se esforzaban mucho por disimular los vínculos que mantenían entre sí y que el organismo de intervención debía tener pleno conocimiento de lo que ocurría desde hacía mucho tiempo.

Las ofertas no proceden forzosamente de sociedades anónimas, sino que a veces son presentadas por particulares que participan en la gestión de empresas que a su vez han presentado ofertas.

A continuación se cita un caso concreto, representativo de los expedientes examinados, que sirve para ilustrar el problema (se han cambiado los nombres):

— Se trata de las ofertas n<sup>os</sup> 1, 2 y 3, presentadas por A. Smith, B. Smith y A. y B. Smith, respectivamente. Todas las garantías necesarias procedían del adeudo de la garantía global de otro importante licitador, Bigcomp Ltd. Todas las direcciones eran idénticas y, además, al detectarse en el control de la admisión el robo de un producto relativo a la oferta n<sup>o</sup> 3, la factura se envió a la Bigcomp Ltd. en vez de al participante inicial A. y B. Smith.

En las ofertas presentadas por personas o empresas vinculadas entre sí figuraban precios algo diferentes, lo que supone indicios de especulación. Asimismo se observó que algunos licitadores solicitaban que el pago se efectuase a terceros.

Las consecuencias financieras que se proponen consisten en un porcentaje a tanto alzado de un 2 % aplicable a los gastos declarados para 1992. Además, dado que las irregularidades observadas se consideran tan obvias como las detectadas en Dinamarca e Irlanda en el contexto de las auditorías de la liquidación de 1991, se aplicará una corrección similar a los gastos anuales de 1993.

Tras el examen de los procedimientos de licitación, el FEOGA estableció rápida y fácilmente que aproximadamente la tercera parte de las ofertas admitidas por el organismo de intervención se hallaban vinculadas a otras ofertas. Si bien se descubrió en ocasiones que un mismo grupo había presentado varias ofertas por motivos administrativos prácticos (por ejemplo, distintos mataderos en distintas zonas del país), en otros casos se detectó un flagrante incumplimiento de las normas (como por ejemplo, en el caso de la relación entre los Smith y la empresa Bigcomp).»

- 23 Según la Comisión, estas prácticas estaban expresamente prohibidas por la normativa comunitaria aplicable en la materia y eran totalmente incompatibles con la finalidad del régimen de intervención. En su Informe de Síntesis, señaló una infracción del apartado 2 del artículo 9 (presentación de una sola oferta por licitador y por licitación), del apartado 2 del artículo 12 (prohibición de ceder los derechos y obligaciones que se deriven de la licitación), de la letra c) del apartado 4 del artículo 9 (constitución de la garantía por el propio licitador) y apartado 1 del artículo 15 (pago al licitador) del Reglamento n° 859/89.
- 24 La Comisión estimaba que los licitadores habían adoptado dichas prácticas con el fin de vender la mayor cantidad posible de carne de intervención a los precios más altos que fuera posible a la vez que reducían notablemente los riesgos de perder sus garantías de licitación. Según ella, en caso de entrega de una cantidad inferior a la que debía entregarse, la división de una oferta en varias licitaciones permitía, efectivamente, respetar por lo menos una parte de las ofertas y, por tanto, recuperar las garantías correspondientes.
- 25 En respuesta a la Comisión, según la cual las autoridades nacionales competentes deberían haber intervenido para poner fin a tales prácticas, las autoridades británicas alegaron que el Reglamento n° 859/89 no las autorizaba a intervenir, dado que las ofertas procedían de personas jurídicas separadas.
- 26 El asunto fue sometido ante el órgano de conciliación creado por iniciativa de la Comisión mediante su Decisión 94/442/CE, de 1 de julio de 1994, relativa a la

creación de un procedimiento de conciliación en el marco de la liquidación de cuentas de la sección «Garantía» del FEOGA (DO L 182, p. 45).

- 27 El órgano de conciliación consideró que no podía afirmar con certeza que el procedimiento de licitación seguido por los Estados miembros fuera contrario al Reglamento nº 859/89. Señaló que, en cualquier caso, posteriormente se había estimado necesario precisar las normas contenidas en dicho Reglamento. El órgano de conciliación indicó también que la Comisión no reaccionó a la práctica de los Estados miembros hasta 1993.
- 28 A pesar de las conclusiones del órgano de conciliación, la Comisión adoptó la Decisión impugnada.
- 29 En apoyo de su recurso, el Reino Unido formula tres motivos que se refieren, respectivamente, a la legalidad de la práctica seguida en ese Estado miembro, a la inexistencia de perjuicio sufrido por el FEOGA y a la insuficiencia de motivación de que adolece la Decisión impugnada.

### **Sobre la legalidad de la práctica seguida en el Reino Unido**

- 30 Mediante su primer motivo, el Gobierno del Reino Unido mantiene que la práctica según la cual cualquier persona jurídica podía participar en licitaciones durante el período de que se trata era conforme a Derecho. En 1991 y en 1992, ninguna base jurídica permitía a las autoridades nacionales rechazar las ofertas presentadas por personas jurídicas separadas por el motivo de que éstas no fueran independientes de otro licitador.

- 31 Si bien, en virtud de la última frase del apartado 2 del artículo 9 del Reglamento n° 859/89, cada licitador puede presentar una sola oferta por categoría y licitación, dicho Reglamento no precisa lo que debería entenderse por «licitador». En tales circunstancias, añade el Gobierno del Reino Unido, este término debería tomarse en su acepción usual. Así pues, sería licitador cualquier persona jurídica autónoma que presente una oferta en el marco de una licitación, independientemente de que forme o no parte de un grupo.
- 32 Sólo mediante el Reglamento n° 2456/93, que, con posterioridad al período a que se refiere el presente litigio, derogó el Reglamento n° 859/89, se tuvieron en cuenta los vínculos que podían existir entre licitadores. Efectivamente, añade dicho Gobierno, el párrafo segundo del apartado 3 del artículo 11 del Reglamento n° 2456/93 es la primera disposición que exige que los licitadores sean independientes entre sí.
- 33 Según el Gobierno del Reino Unido, la autoridad nacional comprobó en cada ocasión que los distintos licitadores eran efectivamente personas jurídicas separadas. En cambio, la cuestión de si pertenecían a un mismo grupo no fue objeto de control alguno, ya que ello no era necesario y tampoco existía ninguna base legal al respecto.
- 34 La Comisión distingue entre el término «licitador», utilizado en el apartado 1 del artículo 9 del Reglamento n° 859/89, y el concepto de «interesados» que figura en el apartado 2. Mientras que el licitador es simplemente el peticionante, el término «interesados» abarca una realidad más amplia. Según la Comisión, la norma prevista en el apartado 2 del artículo 9 de dicho Reglamento que prohíbe a cualquier licitador presentar más de una oferta por licitación y por categoría se vería privada de todo efecto útil si fuese posible que el mismo interesado hiciera varias ofertas por mediación de licitadores que, aun siendo jurídicamente independientes, estuviesen vinculados entre sí.
- 35 En primer lugar, debe recordarse el imperativo de seguridad jurídica que implica que una normativa debe permitir a los interesados conocer con exactitud el alcance

de las obligaciones que les impone (véase, en este sentido, la sentencia de 15 de diciembre de 1987, Dinamarca/Comisión, 348/85, Rec. p. 5225, apartado 19). Por tanto, en el momento de la liquidación de cuentas del FEOGA, la Comisión no puede seguir una interpretación que el sentido habitual de las palabras empleadas no impone (véase, en este sentido, la sentencia de 27 de enero de 1988, Dinamarca/Comisión, 349/85, Rec. p. 169, apartados 15 y 16).

- 36 A este respecto, la última frase del apartado 2 del artículo 9 del Reglamento n° 859/89 se limita a prever que los interesados podrán depositar una sola oferta por categoría y licitación. Así pues, el tenor de esta disposición no puede servir de apoyo a la interpretación mantenida por la Comisión, según la cual, debido al significado diferente de las palabras «interesados» y «licitadores», estos últimos podrían presentar una sola oferta en una licitación siempre que formasen parte de un mismo grupo.
- 37 Hasta la entrada en vigor del Reglamento n° 2456/93, la normativa comunitaria no contenía ninguna disposición sobre los vínculos entre los licitadores. Ratificar la interpretación del apartado 2 del artículo 9 del Reglamento n° 859/89 propuesta por la Comisión supondría aplicar con carácter retroactivo el artículo 11 del Reglamento n° 2456/93.
- 38 No obstante, el motivo formulado por el Gobierno del Reino Unido no puede llevar a la anulación de la Decisión impugnada, dado que ésta está suficientemente motivada por otros elementos de hecho y de Derecho.
- 39 En efecto, el Informe de Síntesis del FEOGA para el ejercicio de 1992 señalaba que algunos licitadores habían constituido garantías por cuenta de otros participantes en el procedimiento de licitación, que se habían efectuado pagos a sociedades que no eran las licitadoras y que una verificación sistemática de las firmas, los nombres, las direcciones y los números de cuentas bancarias y de teléfono había permitido demostrar que determinadas ofertas individuales procedían de la misma fuente.

40 Estos datos podían despertar graves sospechas de que se estaba soslayando la prohibición de que los licitadores presenten más de una oferta por licitación y categoría, mediante la presentación por testaferros de ofertas procedentes en realidad del mismo operador. Habida cuenta del reparto de competencias entre la Comunidad y los Estados miembros en el marco de la Política Agrícola Común, tales indicios exigían que estos últimos efectuaran inspecciones y controles.

41 En efecto, la gestión de la financiación del FEOGA descansa principalmente en las Administraciones nacionales encargadas de velar por el estricto respeto de las normas comunitarias. Este régimen, basado en la confianza entre las autoridades nacionales y comunitarias, no conlleva ningún control sistemático por parte de la Comisión, que, además, está en la imposibilidad material de llevarlo a cabo. Sólo los organismos de intervención pueden facilitar los datos necesarios para la fijación de un precio máximo de compra y, en su caso, de un coeficiente de reducción, ya que la Comisión no goza de la inmediatez necesaria para obtener de los agentes económicos las informaciones que necesita (véase, en este sentido, la sentencia de 10 de noviembre de 1993, Países Bajos/Comisión, C-48/91. Rec. p. I-5611, apartado 11).

42 Al no efectuar tales investigaciones, el Reino Unido incumplió las obligaciones que le incumben en virtud del apartado 1 del artículo 8 del Reglamento n° 729/70 (véase la sentencia de 2 de junio de 1994, Exportslachterijen van Oordegem, C-2/93, Rec. p. I-2283, apartados 16 a 18).

43 Efectivamente, esta disposición, que constituye en el sector agrícola una expresión de las obligaciones impuestas a los Estados miembros por el artículo 5 del Tratado CE, define los principios con arreglo a los cuales la Comunidad y los Estados miembros deben organizar la ejecución de las decisiones comunitarias de intervención agrícola financiadas por el FEOGA, así como la lucha contra el fraude y las irregularidades relacionadas con dichas operaciones (véase la sentencia de 6 de mayo de 1982, BayWa y otros, asuntos acumulados 146/81, 192/81 y 193/81, Rec. p. 1503, apartado 13). Impone a los Estados miembros la obligación general de adoptar las medidas para asegurarse de la realidad y de la regularidad de las

operaciones financiadas por el FEOGA, aun cuando el acto comunitario específico no prevea expresamente la adopción de determinada medida de control (véase la sentencia de 12 de junio de 1990, Alemania/Comisión, C-8/88, Rec. p. I-2321, apartados 16 y 17).

- 44 Por otra parte, el FEOGA no sólo tuvo en cuenta la infracción del apartado 2 del artículo 9 del Reglamento n° 859/89. También alegó que las prácticas mencionadas en el apartado 39 de la presente sentencia violaban la prohibición de ceder los derechos y obligaciones que se deriven de la licitación (apartado 2 del artículo 12 del Reglamento n° 859/89), la obligación de todo licitador de constituir una garantía [letra c) del apartado 4 del artículo 9] y la de recibir personalmente el pago (artículo 15) (p. 121 del Informe de Síntesis).
- 45 Mediante estas imputaciones, el FEOGA reprochaba a los licitadores británicos haber vulnerado el principio de la independencia de las ofertas, requisito esencial para la regularidad y eficacia de todo procedimiento de licitación, que se desprende tanto de las disposiciones citadas del Reglamento n° 859/89 como del apartado 6 de su artículo 9 (confidencialidad de las ofertas) y del apartado 6 del artículo 6 del Reglamento n° 805/68 (igualdad de acceso de todos los interesados). Si bien dicho principio no impide que varias sociedades de un mismo grupo participen simultáneamente en una licitación, sí que se opone a que esas mismas sociedades se concierten sobre los términos y condiciones de las ofertas que presente cada una, so pena de falsear el desarrollo del procedimiento.
- 46 Habida cuenta de las consideraciones expuestas, procede desestimar el primer motivo.

### **Sobre la inexistencia de perjuicio sufrido por el FEOGA**

- 47 Mediante su segundo motivo, el Gobierno del Reino Unido considera que la Comisión, en su Informe de Síntesis, no dio el menor ejemplo de casos en los que



había comprobado que la aceptación de ofertas vinculadas entre sí hubiese ocasionado un perjuicio al FEOGA. Se limitó a presentar una interpretación teórica de la situación tal como se había desarrollado.

48 Dicho Gobierno alega también que la Comisión había fijado el precio de compra basándose en informaciones relativas a los precios medios del mercado comunicados por los Estados miembros en la semana de licitación, a la evolución de los precios durante las semanas precedentes y a otros factores de análisis del mercado. Por tanto, la influencia que unas ofertas infladas o especulativas por otro concepto hubiesen podido ejercer sobre el precio fijado durante el período de que se trata habría sido extremadamente limitada.

49 Además, el análisis de las fianzas cuya pérdida había sido acordada por el Reino Unido en 1991 no confirma la tesis según la cual las ofertas procedentes de licitadores vinculados entre sí se utilizaban para reducir los riesgos de pérdida de dichas garantías. En 1991, el importe total de las fianzas cuya pérdida había sido acordada fue de 67.903,86 UKL, lo que representa sólo el 0,03 % del importe total (estimado) de las fianzas depositadas. De esa cantidad, únicamente 20.667,57 UKL, o sea el 0,01 % del importe total estimado de las fianzas depositadas, correspondían a ofertas que, según la interpretación del Reglamento defendida por la Comisión, deberían haber sido rechazadas por el Reino Unido por proceder de operadores vinculados entre sí.

50 En tales circunstancias, añade dicho Gobierno, la corrección efectuada por la Comisión carece de base legal.

51 Procede señalar que, según jurisprudencia reiterada, los artículos 2 y 3 del Reglamento n° 729/70 sólo permiten a la Comisión imputar al FEOGA los importes pagados de acuerdo con las normas establecidas en los diferentes sectores de los

productos agrícolas, corriendo por cuenta de los Estados miembros cualquier otro importe pagado, en particular los importes que las autoridades nacionales hayan pagado por considerarse erróneamente autorizadas para ello en el marco de la organización común de mercados (sentencias de 7 de febrero de 1979, Países Bajos/Comisión, 11/76, Rec. p. 245, apartado 8; Alemania/Comisión, 18/76, Rec. p. 343, apartado 7, y de 10 de noviembre de 1993, Países Bajos/Comisión, antes citada, apartado 14).

- 52 Por tanto, si bien corresponde a la Comisión probar la existencia de una violación de las normas comunitarias, incumbe al Estado miembro demostrar, en su caso, que la Comisión incurrió en error en cuanto a las consecuencias financieras que debían deducirse de dicha violación (véase, en este sentido, la sentencia de 12 de julio de 1984, Luxemburgo/Comisión, 49/83, Rec. p. 2931, apartado 30).
- 53 En el caso de autos, de los apartados 39 a 44 de la presente sentencia resulta que la Comisión demostró que el Reino Unido violó varias normas comunitarias en materia agrícola.
- 54 Además, indicó cómo el comportamiento contrario a Derecho de los licitadores británicos había podido llevar a una apreciación errónea del mercado por parte de las autoridades comunitarias que podría dar lugar a la compra de cantidades excesivas de carne de vacuno, eventualmente a precios más altos. De ese modo, demostró la probabilidad de un perjuicio para el presupuesto comunitario. No cabe exigir más de la Comisión dado que no puede efectuar controles sistemáticos y que el análisis de la situación existente en un mercado determinado depende de la información recabada por los Estados miembros (véase la sentencia de 10 de noviembre de 1993, Países Bajos/Comisión, antes citada, apartado 17).

- 55 En esa misma perspectiva, por lo que respecta al bajo importe de las garantías cuya pérdida había sido acordada por los organismos de intervención, debe recordarse que las ofertas múltiples que llevan a una especulación con la que ya se cuenta no dan lugar, por definición, a ninguna pérdida de garantía.
- 56 Por último, habida cuenta de la importancia de las prescripciones infringidas, así como de las probabilidades de pérdidas o incluso de fraudes para el presupuesto comunitario, el importe no reconocido por la Comisión, limitado al 2 % de los citados gastos, no puede considerarse excesivo y desproporcionado (véase la sentencia de 14 de septiembre de 1995, Irlanda/Comisión, C-49/94, Rec. p. I-2683, apartado 22).
- 57 En vista de las consideraciones expuestas, procede desestimar el segundo motivo.

### **Sobre la insuficiencia de motivación que vicia la Decisión impugnada**

- 58 Mediante su tercer motivo, el Gobierno del Reino Unido alega que la Comisión no presenta razones suficientes para justificar su conclusión de que las ofertas vinculadas entre sí o bien permitían a los licitadores manipular los procedimientos de intervención o bien daban lugar a un mayor nivel de intervenciones de las autoridades nacionales. Según él, tal insuficiencia de motivación es contraria al artículo 190 del Tratado CE.
- 59 Debe recordarse que, según jurisprudencia reiterada, la amplitud de la obligación de motivar depende de la naturaleza del acto de que se trate y del contexto en el que haya sido adoptado (véanse las sentencias de 25 de febrero de 1988, Países Bajos/Comisión, 327/85, Rec. p. 1065, apartado 13, y de 22 de junio de 1993, Alemania/Comisión, C-54/91, Rec. p. I-3399, apartado 10).

60 A este respecto, basta con recordar que las Decisiones sobre la liquidación de cuentas no exigen una motivación detallada, en la medida en que son adoptadas sobre la base del informe o de los informes de síntesis, así como de toda correspondencia entre el Estado miembro y la Comisión, lo que implica que el Gobierno interesado estuvo estrechamente asociado al proceso de elaboración de la Decisión y conoce, por consiguiente, la razón por la cual la Comisión estimaba que no debía imputar al FEOGA las sumas controvertidas (sentencia de 24 de marzo de 1988, Reino Unido/Comisión, 347/85, Rec. p. 1749, apartado 60).

61 En el presente asunto, la motivación de la Decisión denegatoria de la Comisión resulta del Informe de Síntesis para el ejercicio de 1992. Además, la Comisión informó al Gobierno del Reino Unido, después de haber efectuado sus controles en 1992, de las críticas que formulaba.

62 Por tanto, debe desestimarse el tercer motivo por infundado.

63 Habida cuenta de las consideraciones expuestas, procede desestimar el recurso en su totalidad.

### Costas

64 A tenor de la primera frase del apartado 2 del artículo 69 del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia, la parte que pierda el proceso será condenada en costas, si así lo hubiera solicitado la otra parte. Por haber sido desestimados los motivos formulados por el Reino Unido, procede condenarle en costas.

En virtud de todo lo expuesto,

**EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Quinta)**

decide:

- 1) Desestimar el recurso.**
- 2) Condenar en costas al Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte.**

Gulmann

Wathelet

Moitinho de Almeida

Puissochet

Sevón

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 1 de octubre de 1998.

El Secretario

El Presidente de la Sala Quinta

R. Grass

C. Gulmann