SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Segunda)
de 26 de abril de 2007 *

En el asunto C-195/04,

que tiene por objeto un recurso por incumplimiento interpuesto, con arreglo al artículo 226 CE, el 29 de abril de 2004,

Comisión de las Comunidades Europeas, representada por los Sres. M. Huttunen y K. Wiedner, en calidad de agentes, que designa domicilio en Luxemburgo,

parte demandante,

contra

República de Finlandia, representada por las Sras. T. Pynnä y E. Bygglin, en calidad de agentes, que designa domicilio en Luxemburgo,

* Lengua de procedimiento: finlandés.

parte demandada,

apoyada por:

Reino de Dinamarca, representado por el Sr. J. Molde, en calidad de agente, que designa domicilio en Luxemburgo,

República Federal de Alemania, representada por la Sra. A. Tiemann y Sr. M. Lumma, en calidad de agentes,

Reino de los Países Bajos, representado por las Sras. H.G. Sevenster y C.M. Wissels y por el Sr. P. van Ginneken, en calidad de agentes,

partes coadyuvantes,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Segunda),

integrado por el Sr. C.W.A. Timmermans, Presidente de Sala, y los Sres. R. Schintgen y P. Kūris, la Sra. R. Silva de Lapuerta (Ponente), y el Sr. G. Arestis, Jueces;

Abogado General: Sra. E. Sharpston;
Secretario: Sr. B. Fülöp, administrador;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 8 de junio de 2006;

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 18 de enero de 2007;

dicta la siguiente

Sentencia

1 Mediante su recurso, la Comisión de las Comunidades Europeas solicita al Tribunal de Justicia que declare que la República de Finlandia ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 28 CE, al permitir que el Senaatti-Kiinteistöt (anteriormente Valtion Kiinteistölaitos), en su calidad de entidad gestora de los

bienes inmuebles de la Administración finlandesa, infringiera, en el marco de un contrato de suministro de equipo de restauración colectiva, reglas fundamentales del Tratado CE y, en particular, el principio de no discriminación, que lleva consigo la obligación de transparencia.

Hechos del litigio y procedimiento administrativo previo

2 En marzo de 1998, el Senaatti-Kiinteistöt publicó en el *Diario Oficial de las Comunidades Europeas* y en el *Virallinen lehti (Diario Oficial de la República de Finlandia)* en el marco de un procedimiento de adjudicación restringido, un anuncio de licitación relativo a un contrato público que tenía por objeto obras de renovación y reforma de los locales de la Administración regional en Turku (en lo sucesivo, «anuncio de licitación inicial»).

3 Dicho contrato estaba dividido en varios lotes, cuyo valor individual oscilaba entre 1.000.000 y 22.000.000 de FIM. Las ofertas podían recaer sobre un lote, sobre varios o sobre la totalidad de éstos. Uno de dichos lotes tenía por objeto el suministro de equipo de restauración colectiva destinado a la cocina del restaurante de la citada Administración.

4 Las partes discrepan acerca de si, en dicha fase del procedimiento de adjudicación, se presentó alguna oferta a la entidad adjudicadora por lo que se refiere al citado lote. Según la República de Finlandia, la sociedad Kopal presentó la única oferta, mientras que, según la Comisión, no se presentó ninguna oferta.

5 A comienzos del año 2000, la entidad adjudicadora se dirigió directamente a cuatro empresas a las que invitó a presentar ofertas relativas al suministro y a la instalación de equipo de restauración colectiva.

6 Mediante escrito de 14 de febrero de 2000, la entidad adjudicadora comunicó a los destinatarios de éste que había decidido desestimar todas las ofertas recibidas debido a su precio excesivo. La República de Finlandia y la Comisión mantienen opiniones encontradas acerca de si el citado escrito fue enviado a todas las empresas que habían presentado ofertas para el suministro y la instalación de equipo de restauración colectiva en el marco del anuncio de licitación inicial.

7 En ese mismo escrito, la entidad adjudicadora indicaba asimismo que había encargado a la sociedad Amica Ravintolat Oy, arrendataria del restaurante de la Administración regional de Turku, que procediera a adquirir el equipo de restauración colectiva por cuenta de la citada entidad por un importe máximo de 1.050.000 de FIM e instaba a los destinatarios del citado escrito a presentar directamente sus ofertas a la referida sociedad.

8 Finalmente, Amica Ravitolat Oy adquirió el equipo de se trata a la sociedad Hackman-Metos Oy.

9 La Comisión, a raíz de la presentación de una denuncia relativa a la validez del procedimiento seguido por el Senaatti-Kiinteistöt, requirió a la República de Finlandia, mediante escrito de 17 de julio de 2002, para que presentara sus observaciones dentro de los dos meses siguientes a la recepción del citado escrito.

10 Las autoridades finlandesas respondieron a dicho escrito de requerimiento mediante escrito de 3 de septiembre de 2002.

11 Al considerar que la República de Finlandia había incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 28 CE, la Comisión le dirigió un dictamen motivado el 19 de diciembre de 2002, en el cual le instaba a adoptar las medidas necesarias para dar cumplimiento a lo dispuesto en el mismo en un plazo de dos meses a partir de su notificación.

12 Mediante escrito de 12 de febrero de 2003, las autoridades finlandesas negaron el incumplimiento reprochado por la Comisión y afirmaron que, en el presente caso, se habían respetado tanto el artículo 28 CE como el principio de no discriminación y la obligación de transparencia, que se derivan de él.

13 Al no convencerle las explicaciones dadas por las autoridades finlandesas, la Comisión decidió interponer el presente recurso.

14 Mediante auto del Tribunal de Justicia de 14 de octubre de 2004, se admitió la intervención del Reino de Dinamarca, de la República Federal de Alemania y del Reino de los Países Bajos en apoyo de las pretensiones de la República de Finlandia.

Sobre la admisibilidad del recurso

15 La República de Finlandia afirma que debe declararse la inadmisibilidad del recurso de la Comisión.

16 Efectivamente, según dicho Estado miembro, el dictamen motivado no se refiere a las mismas imputaciones que se mencionan en el escrito de interposición del recurso. En efecto, según la República de Finlandia en dicho dictamen la Comisión indicaba que la entidad adjudicadora habría debido dar una publicidad suficiente, y que el incumplimiento reprochado resultaba del hecho de que el arrendatario del restaurante de la Administración regional de Turku, en su condición de representante de la citada entidad, firmó el contrato relativo al suministro de equipo de restauración colectiva, mientras que, en su escrito de interposición del recurso, la Comisión alegaba que la entidad adjudicadora habría debido publicar un anuncio de licitación y que el incumplimiento deriva del hecho de que el anuncio de licitación inicial no lograra su finalidad y posteriormente el contrato en cuestión no fuera objeto de un anuncio de licitación publicado.

17 De esta forma, según la República de Finlandia, la Comisión amplió el objeto del litigio tal como éste había sido definido en el procedimiento administrativo previo.

18 A este respecto procede recordar que, si bien es cierto que el objeto de un recurso interpuesto al amparo del artículo 226 CE está circunscrito por el procedimiento administrativo previsto por dicha disposición y, en consecuencia, el dictamen motivado de la Comisión y el recurso han de fundarse en idénticas imputaciones, esta exigencia, no obstante, no puede llegar a imponer en todos los supuestos una

coincidencia perfecta en su formulación, cuando el objeto del litigio no se ha ampliado ni se ha modificado, sino que, por el contrario, solamente se ha restringido (sentencias de 12 de junio de 2003, Comisión/Finlandia, C-229/00, Rec. p. I-5727, apartados 44 y 46; de 14 de julio de 2005, Comisión/Alemania, C-433/03, Rec. p. I-6985, apartado 28, y de 30 de enero de 2007, Comisión/Dinamarca, C-150/04, Rec. p. I-1169, apartado 67). De esta forma la Comisión puede precisar sus imputaciones iniciales en el recurso, siempre que no modifique el objeto del litigio (sentencias de 11 de septiembre de 2001, Comisión/Irlanda, C-67/99, Rec. p. I-5727, apartado 23; de 12 de octubre de 2004, Comisión/Grecia, C-328/02, no publicada en la recopilación, apartado 32, y de 26 de abril de 2005, Comisión/Irlanda, C-494/01, Rec. p. I-3331, apartado 38).

19 Pues bien, ha de señalarse que, en el presente caso, la Comisión no ha ampliado, modificado ni restringido el objeto del litigio, tal como se definió en el dictamen motivado de 19 de diciembre de 2002.

20 Efectivamente, del tenor literal de las conclusiones del dictamen motivado y del recurso de la Comisión, cuya formulación es casi idéntica, se desprende que se basan en las mismas imputaciones, pero también ha de observarse que, al alegar en su escrito de interposición del recurso que la entidad adjudicadora habría debido publicar un anuncio de licitación, la Comisión no hizo más que aclarar la imputación formulada en un principio en su dictamen motivado, a saber que el contrato relativo al suministro de equipo de restauración colectiva destinado a la Administración regional de Turku habría debido ser objeto de una publicidad suficiente.

21 Sin embargo, el Tribunal de Justicia puede examinar de oficio si se reúnen los requisitos del artículo 226 CE para interponer un recurso por incumplimiento

(sentencias de 31 de marzo de 1992, Comisión/Italia, C-362/90, Rec. p. I-2353, apartado 8, de 15 de enero de 2002, Comisión/Italia, C-439/99, Rec. p. I-305, apartado 8; y de 4 de mayo de 2006, Comisión/Reino Unido, C-98/04, Rec. p. I-4003, apartado 16).

22 A este respecto, procede recordar que, del artículo 38, apartado 1, letra c), del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia y de la jurisprudencia al respecto se deduce que la demanda debe contener la cuestión objeto del litigio y la exposición sumaria de los motivos invocados, y que esta indicación debe ser suficientemente clara y precisa para permitir a la parte demandada preparar su defensa y al Tribunal de Justicia ejercer su control. De ello se desprende que los elementos esenciales de hecho y de Derecho en los que se basa un recurso deben deducirse de modo coherente y comprensible del propio texto del escrito de interposición del recurso (sentencias de 9 de enero de 2003, Italia/Comisión, C-178/00, Rec. p. I-303, apartado 6; de 14 de octubre de 2004, Comisión/España, C-55/03, no publicada en la Recopilación, apartado 23, y de 15 de septiembre de 2005, Irlanda/Comisión, C-199/03, Rec. p. I-8027, apartado 50) y que las pretensiones de éste deben ser formuladas de manera inequívoca para que el Tribunal de Justicia no resuelva *ultra petita* o bien omita pronunciarse sobre una imputación (sentencias de 20 de noviembre de 2003, Comisión/Francia, C-296/01, Rec. p. I-13909, apartado 121, y de 15 de junio de 2006, Comisión/Francia, C-255/04, Rec. p. I-5251, apartado 24).

23 Pues bien, en el presente caso el escrito de recurso de la Comisión no cumple tales exigencias.

24 Mediante su recurso la Comisión solicita que se declare que la República de Finlandia ha incumplido las obligaciones que le impone el artículo 28 CE por cuanto

el Senaatti-Kiinteistöt infringió, en el marco de un contrato de suministro de equipo de restauración colectiva, reglas fundamentales del Tratado y, en particular, el principio de no discriminación, que lleva consigo la obligación de transparencia.

25 Como ha señalado la Abogado General en el punto 45 de sus conclusiones, las pretensiones del recurso, tal como se hallan formuladas, son equívocas y no permiten identificar de forma clara y precisa qué reprocha la Comisión a la República de Finlandia, ya que aluden al mismo tiempo al artículo 28 CE, a disposiciones fundamentales del Tratado y al principio de no discriminación, así como a la obligación de transparencia.

26 Por otra parte, aun suponiendo que el recurso de la Comisión tenga por objeto que se declare una infracción del artículo 28 CE, ni las pretensiones del escrito de interposición ni el propio texto de éste indican con claridad y precisión cuál es la medida que, en el presente caso, constituye una restricción cuantitativa a la importación o una medida de efecto equivalente en el sentido de dicho artículo.

27 La Comisión se limita, en efecto, a cuestionar la actitud de la entidad adjudicadora «en el marco de un contrato de suministro de equipo de restauración colectiva».

28 Además, en ningún momento del procedimiento se ha hallado la Comisión en condiciones de presentar una exposición coherente y precisa de los elementos de hecho en los que se basan los motivos que invoca en apoyo de su recurso.

29 De esta forma, la Comisión no aporta en su recurso ninguna indicación precisa acerca del anuncio de licitación inicial, sino que se limita tan sólo a señalar que «éste no logró su finalidad por lo que atañe a la adquisición de equipo de restauración colectiva».

30 A este respecto, ni el texto del recurso ni las respuestas de la Comisión a las preguntas formuladas por el Tribunal de Justicia en la vista permiten determinar con precisión si se presentó a la entidad adjudicadora en el marco de dicho anuncio de licitación una oferta relativa al suministro y a la instalación de equipo de restauración colectiva

31 De la misma forma, la Comisión afirma en la réplica aunque sin demostrarlo, que, de un lado, al menos una de las empresas que habían presentado una oferta semejante no se hallaba entre las cuatro empresas con las que la entidad adjudicadora se puso en contacto en 2000 y, de otro lado, que el lote relativo al suministro y a la instalación de equipo de restauración colectiva que formaba parte del contrato, objeto del anuncio de licitación, no tenía el mismo objeto que el contrato que dio lugar a los contactos que se tomaron en el transcurso del mismo año.

32 En estas circunstancias, este Tribunal de Justicia no dispone de elementos suficientes que le permitan valorar exactamente el alcance de la infracción del Derecho comunitario reprochada a la República de Finlandia y comprobar de esta forma la existencia del incumplimiento alegado por la Comisión (véase, en este sentido, la sentencia Comisión/Reino Unido antes citada, apartado 18).

33 En consecuencia, procede declarar la inadmisibilidad del recurso.

Costas

34 En virtud del artículo 69, apartado 2, 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. Puesto que la República de Finlandia ha pedido que se condene en costas a la Comisión, y al haberse declarado la inadmisibilidad del recurso de ésta, procede condenarla en costas.

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

1) Declarar la inadmisibilidad del recurso.

2) Condenar en costas a la Comisión de las Comunidades Europeas.

Firmas