

Asunto C-31/21

Petición de decisión prejudicial

Fecha de presentación:

19 de enero de 2021

Órgano jurisdiccional remitente:

Corte suprema di cassazione (Tribunal Supremo de Casación, Italia)

Fecha de la resolución de remisión:

8 de enero de 2021

Parte recurrente:

Eurocostruzioni Srl

Parte recurrida:

Regione Calabria (Región de Calabria)

REPÚBLICA ITALIANA

LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE

(TRIBUNAL SUPREMO DE CASACIÓN)

SALA PRIMERA DE LO CIVIL

[*omissis*] [*Composición de la Sala*]

RESOLUCIÓN INTERLOCUTORIA

sobre el recurso [*omissis*] interpuesto en el litigio entre:

Eurocostruzioni s.r.l., [*omissis*]

— recurrente —

contra

Regione Calabria (Región de Calabria), [*omissis*]

— recurrida —

contra la sentencia n.º [omissis] de la CORTE D'APPELLO di CATANZARO (TRIBUNAL DE APELACIÓN de CATANZARO), dictada el 27 de octubre de 2014;

[omissis] [Fórmula procesal]

HECHOS DEL LITIGIO Y FUNDAMENTACIÓN DE LA DECISIÓN

1. Eurocostruzioni s.r.l. incoó un procedimiento monitorio [omissis] contra la Región de Calabria, en el que alegó que había obtenido una financiación por un importe total de 4 918 080 euros en ejecución del programa operativo regional (POR) Calabria 2000/2006 Eje IV para la construcción de un hotel en Rossano, realizada por ella misma, y solicitó el pago del importe residual adeudado, que ascendía a 1 675 762,00 euros, puesto que tras la evaluación de conformidad se reconoció a su favor una contribución final de 3 337 470,00 euros netos, una vez deducidos el anticipo y el importe correspondiente al primer informe de seguimiento de obra, mientras que entretanto solo se había abonado un importe de 1 661 638,00 euros (importe correspondiente a los gastos soportados por mobiliario y equipamiento).

1.1. [omissis] [procedimiento].

1.2. Mediante sentencia de 4 de abril de 2012 [omissis], el Tribunale di Catanzaro (Tribunal Ordinario de Catanzaro) condenó a la Región de Calabria a pagar a Eurocostruzioni el importe reclamado de 1 675 762,00 euros, que constituía la diferencia entre el importe liquidado con el certificado final de obra y lo pagado por la Región hasta entonces, más los gastos accesorios y costas procesales.

1.3. La Región de Calabria interpuso recurso contra la citada sentencia dictada en primera instancia, al que se opuso la recurrida, Eurocostruzioni, al tiempo que interpuso un recurso incidental.

Mediante sentencia de 27 de octubre de 2014, la Corte di appello di Catanzaro estimó [el recurso].

Según la Corte di appello, no procedía realizar comprobación alguna sobre la efectiva ejecución de las obras de conformidad con el proyecto aprobado por Eurocostruzioni, a la vista de la respuesta favorable de la Commissione di collaudo (Comisión de evaluación) competente y de la ausencia de objeciones por parte de la Región en relación con la cantidad y la calidad de los trabajos realizados. No obstante, dado que el anuncio de licitación remitía al decreto de concesión de la contribución y el decreto de concesión de la contribución n.º [omissis] remitía a la aprobación de la licitación (y en particular a su artículo 11) y al Reglamento (CE) n.º 1685/2000, el pago de la contribución debía entenderse supeditado a la presentación de facturas originales abonadas, aun cuando los

trabajos hubieran sido realizados directamente por la empresa beneficiaria. Consideró que los documentos presentados por Eurocostruzioni eran necesarios, pero no suficientes, a falta de las citadas facturas, por no constar ningún elemento de prueba del pago efectivo de los importes correspondientes a las obras realizadas por los precios indicados. Por último, estimó que Eurocostruzioni debía presentar, respecto a las obras realizadas directamente, documentación contable idónea que acreditase los desembolsos efectuados (adquisición de material, arrendamiento de equipos, pago a empleados, subcontratación e indicación de la mano de obra utilizada).

1.4. Eurocostruzioni interpuso recurso de casación contra dicha sentencia, no notificada, mediante escrito notificado el 27 de octubre de 2015, en el que invocaba tres motivos.

1.4.1. Mediante el primer motivo, invocado al amparo del artículo 360, número 3, del codice di procedura civile (Código de enjuiciamiento civil), la recurrente alega la infracción o aplicación errónea de la ley en relación con el punto 2.1 del Reglamento (CE) n.º 1685/2000, de 28 de julio de 2000; el artículo 31 *quater* de la Ley de la Región de Calabria n.º 7, de 2 de mayo de 2001; la licitación aprobada mediante acuerdo de la Junta Regional n.º 398, de 14 de mayo de 2002, el decreto de concesión n.º [omissis] y los principios de buena fe, adecuación y confianza legítima.

La recurrente observa que la normativa comunitaria no exige de forma taxativa, sino únicamente «*por regla general*», a los beneficiarios finales que aporten la prueba del pago de las actividades objeto de la contribución por medio de «*facturas originales abonadas*» o «*documentos contables de valor probatorio equivalente*».

1.4.2. Mediante el segundo motivo de recurso, invocado al amparo del artículo 360, números 3 y 5, del Código de enjuiciamiento civil, la recurrente aduce la infracción o aplicación errónea de la ley en relación con el punto 2.1 del Reglamento (CE) n.º 1685/2000, de 28 de julio de 2000; el artículo 31 *quater* de la Ley de la Región de Calabria n.º 7, de 2 de mayo de 2001; la licitación aprobada mediante acuerdo de la Junta Regional n.º 398, de 14 de mayo de 2002; el decreto de concesión n.º [omissis] y los principios de buena fe, adecuación y confianza legítima, así como la falta o deficiencia de motivación en relación con un hecho controvertido y decisivo para la resolución del litigio.

La recurrente subraya que, en la primera fase de concesión de la contribución, la Administración desglosa los gastos indicados en el proyecto entre subvencionables y no subvencionables. Alega que, en relación con los primeros, en particular, en cuanto atañe a las obras, a diferencia de los bienes muebles y el mobiliario y de los terrenos y los inmuebles adquiridos, ya no se hace referencia al valor de mercado, sino a la lista de precios de 1994 del Provveditorato opere pubbliche (Inspección de Obras Públicas) de la Región de Calabria, aumentado en un 15 % (artículo 9 de la convocatoria de licitación), y señala, además, que la

Comisión de evaluación había comprobado que las obras realizadas se ajustaban en términos cualitativos y cuantitativos a las especificadas y cuantificadas previamente en el decreto de concesión de la contribución.

A continuación, la recurrente aduce que ni la normativa nacional ni el Derecho de la Unión exigían expresamente respecto a las obras realizadas la presentación de facturas, sino que se limitaban a exigir la presentación del presupuesto de ejecución material y del plan de obra, visados y sellados por el director de obra, como documentación adecuada para ayudar a la Comisión de evaluación en su tarea de verificación y control.

1.4.3. Mediante el tercer motivo, invocado al amparo del artículo 360, números 3 y 5, del Código de enjuiciamiento civil, la recurrente aduce la infracción o aplicación errónea de la ley en relación con el punto 2.1 del Reglamento (CE) n.º 1685/2000, de 28 de julio de 2000; el artículo 31 *quater* de la Ley de la Región de Calabria n.º 7, de 2 de mayo de 2001; la licitación aprobada mediante acuerdo de la Junta Regional n.º 398, de 14 de mayo de 2002; el decreto de concesión n.º [omissis] y los principios de buena fe, adecuación y confianza legítima, así como por falta o deficiencia de motivación en relación con un hecho controvertido y decisivo para la resolución del litigio.

La recurrente sostiene que la sentencia impugnada, aun cuando no se remite a las notas de la Región de Calabria de 26 de octubre de 2007 y de 26 de noviembre de 2007, emitidas no obstante más de un año después de la finalización de las obras y de su certificación final, compartía el contenido de las mismas sin tener en cuenta la manifiesta incompatibilidad de estas orientaciones unilaterales con el tenor del anuncio de licitación y de los decretos que constituían la relación jurídica entre las partes.

1.4.4. Mediante escrito notificado el 30 de noviembre de 2015, la Región de Calabria presentó su contestación al recurso, solicitando [omissis] la desestimación del mismo.

[omissis]

2. Los dos primeros motivos están estrechamente vinculados entre sí y requieren una interpretación del Derecho de la Unión Europea y, en particular, del Reglamento (CE) n.º 1685/2000 de la Comisión, de 28 de julio de 2000, por el que se establecen disposiciones de aplicación del Reglamento (CE) n.º 1260/1999 del Consejo en lo relativo a la financiación de gastos de operaciones cofinanciadas por los Fondos Estructurales [aplicable *ratione temporis* y posteriormente derogado por el artículo 54 del Reglamento (CE) n.º 1828/2006 de la Comisión, de 8 de diciembre de 2006], con particular referencia al artículo 1 y al punto 2 del anexo.

Por tanto, el órgano jurisdiccional remitente [omissis] considera necesario plantear al Tribunal de Justicia de la Unión Europea una cuestión prejudicial de

interpretación al amparo del artículo 267 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

3. Resulta conveniente resumir el marco normativo de referencia.

3.1. El litigio versa sobre la concesión de una contribución para la construcción y el equipamiento de un hotel y las instalaciones deportivas anexas en el Ayuntamiento de Rossano.

La recurrente obtuvo la concesión de una contribución en capital para la construcción del hotel, ejecutó la obra, adquirió el mobiliario, proporcionó a la Administración de la Región de Calabria la documentación requerida en la licitación y el decreto de concesión (esto es, facturas originales abonadas por los bienes muebles, el presupuesto de ejecución material y el plan de obra) y, por último, obtuvo el certificado de obra positivo de la comisión técnica competente, pero no obtuvo en ningún momento el pago del porcentaje de contribución relativo a las obras y a las instalaciones, puesto que la Región había requerido documentos contables adicionales de valor probatorio equivalente a las facturas.

3.2. La financiación concedida por la Región de Calabria se abonaba con cargo al programa operativo regional [omissis] de redes y sistemas locales de oferta turística [omissis] [referencia al programa de ayudas].

El marco normativo de referencia era el de los Fondos Estructurales 2000-2006 previstos en el Reglamento (CE) n.º 1260/1999, de 21 de junio de 1999.

El antes citado Reglamento n.º 1685/2000, de 28 de julio de 2000, establecía las disposiciones de aplicación en lo relativo a la financiación de los gastos de operaciones cofinanciadas por los Fondos Estructurales.

Mediante la Decisión C(2000) 2050 de 1 de agosto de 2000 y la Decisión C(2000) 2345 de 8 de agosto de 2000, la Comisión aprobó el marco comunitario de apoyo [para las intervenciones estructurales comunitarias] y el programa operativo relativo a Calabria.

3.3. La Ley italiana n.º 59, de 15 de marzo de 1997, en su artículo 4, apartado 4, letra c), estableció la delegación a las Regiones de funciones y tareas administrativas en materia de políticas regionales, estructurales y de cohesión de la UE, delegación que fue desarrollada posteriormente mediante el Decreto Legislativo n.º 123, de 31 de marzo de 1998.

3.4. Después de tomar nota del programa operativo regional y de completar la programación correspondiente, la Región de Calabria, mediante la Ley regional n.º 7, de 2 de mayo de 2001 (artículo 31 *quater*), estableció medidas de apoyo y de desarrollo de las pequeñas y medianas empresas mediante ayudas concedidas de conformidad con el Reglamento (CE) n.º 70/2001 y dispuso que la Junta Regional regulase, mediante actos propios, las modalidades de ejecución para la concesión

de las ayudas de conformidad con los requisitos establecidos en el Reglamento (CE) n.º 68/2001.

3.5. Mediante acuerdo de la Junta Regional n.º 398, de 14 de mayo de 2002, la Región aprobó el anuncio de licitación, en cuyo artículo 8 se incluían entre los gastos subvencionables los relativos a: 1) terrenos; 2) edificios e instalaciones; 3) mobiliario y equipamiento; 4) proyectos y estudios.

[*omissis*] [*enumeración detallada de los gastos subvencionables*]

El artículo 9 del anuncio de licitación imponía la obligación de que respecto a los edificios y a las instalaciones se cuantificasen las obras en relación con la lista de precios de 1994 de la Inspección de Obras Públicas de Calabria, aumentado en un 15 %, y, respecto a las partidas no previstas se aplicasen los precios de mercado actuales determinados por el proyectista.

El artículo 11 de dicho anuncio de licitación establecía que [*omissis*] el pago de la contribución se regiría por la decisión de concesión relativa a las prescripciones a las que el beneficiario debía atenerse.

3.6. El decreto de concesión n.º [*omissis*] indicaba la documentación que debía presentar el beneficiario, previendo, en lo relativo a las obras, únicamente la presentación de la contabilidad de las obras (plan de obra y registros contables, debidamente firmados en cada página por el director de obra y por la empresa beneficiaria).

El artículo 4 establecía que la determinación de la contribución para las obras, dentro de los límites admitidos en el Decreto, se adoptaría sobre la base del plan de obra y de los registros contables, con los precios unitarios recogidos en el artículo 9, letra b), del anuncio de licitación, previa verificación por la Comisión de evaluación.

4. La sentencia de la Corte di appello di Reggio Calabria, recurrida ante esta Corte Suprema di Cassazione, aun reconociendo que en el presente asunto las obras financiadas fueron efectivamente realizadas de conformidad con el proyecto aprobado y se ajustaban al mismo en términos cuantitativos y cualitativos, [*omissis*] descartó que pueda abonarse a Eurocostruzioni la contribución en la parte relativa a los trabajos de construcción directamente realizados, también y sobre todo respecto a las prescripciones establecidas en el Reglamento (CE) n.º 1685/2000, citado expresamente en el anuncio de licitación y en el decreto de concesión, que exigía, para el desembolso de la contribución, la documentación de los gastos mediante facturas originales abonadas y, cuando ello no fuera posible, mediante documentos contables de valor probatorio equivalente.

[*omissis*] [*omissis*]

La norma del citado Reglamento de la Unión ha de tenerse en cuenta a efectos de la resolución del litigio, ya por su aplicabilidad directa a los hechos, ya por la

remisión a la misma *per relationem* en el anuncio de licitación y en el decreto de concesión.

En efecto, la Corte di appello ha atribuido una importancia decisiva al contenido de la normativa [de Derecho de la Unión Europea] y, en particular, al Reglamento (CE) n.º 1685/2000 de la Comisión, de 28 de julio de 2000, por el que se establecen disposiciones de aplicación del Reglamento (CE) n.º 1260/1999 del Consejo en lo relativo a la financiación de gastos de operaciones cofinanciadas por los Fondos Estructurales [posteriormente derogado por el artículo 54 del Reglamento (CE) n.º 1828/2006 de la Comisión, de 8 de diciembre de 2006], destinado a regular los pagos de que se trata y al que hace referencia el Decreto de concesión.

5. La recurrente sostiene que, respecto a los gastos subvencionables relativos a edificios e instalaciones, realizados directamente por ella y, por tanto, distintos de la adquisición de terrenos, inmuebles, mobiliario y equipamiento, la prueba de los gastos podía aportarse de un modo distinto al documentado mediante facturas originales abonadas y documentos equivalentes.

Para respaldar esta afirmación la recurrente alega que lo dispuesto en el Reglamento en cuestión no tiene carácter taxativo (véase el anexo 1, al que remite el artículo 1, y en particular la norma 2: «Documentos justificativos», punto 2.1). La recurrente cita este punto en los términos siguientes: «*Por regla general, los pagos realizados por el beneficiario final, declarados como pagos provisionales y pagos del saldo final, deberán justificarse mediante facturas originales abonadas. En los casos en que ello no sea posible, los pagos se justificarán mediante documentos contables de valor probatorio equivalente.*»

En efecto, la versión italiana reza en términos prácticamente idénticos «*Di norma, i pagamenti effettuati dai beneficiari finali devono essere comprovati da fatture quietanzate. Ove ciò non sia possibile, tali pagamenti devono essere comprovati da documenti contabili aventi forza probatoria equivalente.*»

De forma análoga, las versiones francesa e inglesa prevén, respectivamente:

«*En règle générale, les paiements effectués par les bénéficiaires finals sont accompagnés des factures acquittées. Si cela s'avère impossible, ces paiements sont accompagnés de pièces comptables de valeur probante équivalente*»

y

«*As a rule, payments by final beneficiaries shall be supported by receipted invoices. Where this cannot be done, payments shall be supported by accounting documents of equivalent probative value*».

Según la recurrente, la expresión «*in linea generale*», al igual que la de «*di norma*» expresa únicamente un principio general, no necesariamente taxativo y que puede abarcar diversidad de casos concretos.

De hecho, tal interpretación no es evidente, puesto que esta expresión, al igual que la formulada en las otras lenguas de la Unión, equivale a «[sin explicarse] íntegramente y sin descender a los casos particulares y concretos» y no parece admitir, al menos claramente, excepciones a lo establecido respecto a la totalidad de los casos.

Por otro lado, el Derecho de la Unión no parece considerar, cuando menos expresamente, que esté incluida entre las ayudas financiadas la construcción de un inmueble directamente por el beneficiario final con materiales, instrumentos y trabajadores propios, mientras que sí se prevé la compra de equipos de segunda mano (norma n.º 4), la compra de terrenos (norma n.º 5), la compra de un edificio ya construido (norma n.º 6) o la subcontratación (norma n.º 1, punto 3). Además, el citado anexo recoge en la norma 1 (puntos 1.5 a 1.8) varios supuestos específicos de costes no facturables (amortización, contribuciones en especie y gastos generales).

6. Dicho esto, la Corte di Cassazione considera que debe plantear una petición de decisión prejudicial de interpretación al amparo del artículo 267 TFUE, solicitando al Tribunal de Justicia de la Unión Europea que responda a las cuestiones siguientes:

1. *¿Exige el Reglamento (CE) n.º 1685/2000 de la Comisión, de 28 de julio de 2000, por el que se establecen disposiciones de aplicación del Reglamento (CE) n.º 1260/1999 del Consejo en lo relativo a la financiación de gastos de operaciones cofinanciadas por los Fondos Estructurales y, en particular, la norma 1, punto 2.1, relativo a los «documentos justificativos», que figura en su anexo, que los pagos realizados por el beneficiario final deban justificarse necesariamente mediante facturas originales abonadas, incluido el supuesto en el que la financiación haya sido concedida al beneficiario para la construcción de un edificio con materiales, instrumentos y personal propios, o bien puede darse una excepción, distinta de la expresamente prevista en caso de imposibilidad, que requiera la presentación de «documentos contables de valor probatorio equivalente»?*

2. *¿Cuál es la correcta interpretación de la citada expresión «documentos contables de valor probatorio equivalente»?*

3. *En particular, ¿se oponen las citadas disposiciones del Reglamento a una normativa nacional y regional y a los consiguientes actos administrativos de aplicación que, en el supuesto de que la financiación haya sido concedida al beneficiario para la construcción de un edificio con materiales, instrumentos y personal propios, establezcan un sistema de control de los gastos objeto de financiación por parte de la administración pública constituido por:*

a) *una cuantificación previa de los trabajos sobre la base de una lista regional de precios relativa a obras públicas y, respecto a las partidas no*

previstas en tal instrumento, los precios de mercado vigentes fijados por el técnico proyectista,

b) una supervisión ulterior, mediante la presentación de la contabilidad de las obras, constituida por el plan de obra y los registros contables, debidamente firmados en cada página por el director de obra y por la empresa beneficiaria, y la comprobación y verificación de los trabajos realizados, sobre la base de los precios unitarios mencionados en la letra a), por parte de una comisión de evaluación designada por la administración regional competente?

[omissis] [Fórmulas procesales]

Roma [omissis] 12 de noviembre de 2020

[omissis]

DOCUMENTO DE TRABAJO