



Recopilación de la Jurisprudencia

CONCLUSIONES DE LA ABOGADO GENERAL
SRA. JULIANE KOKOTT
presentadas el 26 de julio de 2017¹

Asunto C-370/16

Bruno Dell'Acqua
contra
Eurocom Srl,
Regione Lombardia,
con intervención de:
Renato Quattrocchi y otros

[Petición de decisión prejudicial planteada por el Tribunale di Novara (Italia)]

«Petición de decisión prejudicial — Artículo 343 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea — Artículo 1, última frase, del Protocolo sobre los privilegios y las inmunidades de la Unión Europea — Procedimiento de embargo de bienes en poder de terceros frente a la autoridad de un Estado miembro por cantidades concedidas a un beneficiario en el marco de un programa subvencionado por el Fondo Social Europeo — Obligatoriedad de autorización previa del Tribunal de Justicia»

I. Introducción

1. A tenor del artículo 343 TFUE, la Unión Europea gozará en el territorio de los Estados miembros de los privilegios e inmunidad necesarios para el cumplimiento de su misión, en las condiciones establecidas en el Protocolo, de 8 de abril de 1965, sobre los privilegios y las inmunidades de la Unión Europea (en lo sucesivo, «Protocolo»)². El artículo 1, última frase, del Protocolo prevé que los bienes y activos de la Unión no podrán ser objeto de ninguna medida de apremio administrativo o judicial sin autorización del Tribunal de Justicia.

2. Las solicitudes de autorización de esta índole ante el Tribunal de Justicia se producen con regularidad.³ Es un hecho incontrovertido que el embargo de activos frente a los órganos de la Unión Europea, como medida de apremio contra los bienes de la Unión Europea, requiere de la autorización del Tribunal de Justicia.

3. Sin embargo, no se ha establecido si también se exige la autorización una vez que ya se ha producido la transferencia de los recursos presupuestarios para la ejecución de los objetivos de la Unión Europea a los Estados miembros. Éste es el caso que se plantea en la presente petición de decisión prejudicial relativa a una subvención en el marco del Fondo Social Europeo.

¹ Lengua original: alemán.

² Actualmente, Protocolo (n.º 7) del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea; última publicación: DO 2016, C 202, p. 266.

³ Véanse los autos más recientes de 19 de noviembre de 2012, Marcuccio/Comisión (C-1/11 SA, EU:C:2012:729), de 21 de septiembre de 2015, Shotef/Comisión (C-1/15 SA, EU:C:2015:632), y de 29 de septiembre de 2015, ANKO/Comisión (C-2/15 SA, EU:C:2015:670).

II. Marco jurídico de los Fondos Estructurales de la Unión Europea

4. Las disposiciones generales pertinentes al caso que nos ocupa relativas a los Fondos Estructurales de la Unión Europea, entre los que se encuentra el Fondo Social Europeo (en lo sucesivo, «Fondo estructural» o «Fondo»), aplicables al período de programación 2007-2013 figuran en el Reglamento (CE) n.º 1083/2006.⁴ Este Reglamento fue sustituido, para el período de programación 2014-2020, por el Reglamento (UE) n.º 1303/2013.⁵

5. Con arreglo al artículo 9, apartado 1, del Reglamento n.º 1083/2006, las intervenciones de los Fondos complementarán las acciones nacionales, integrando en ellas las prioridades de la Unión. El artículo 11, apartado 1, del mismo Reglamento dispone que los objetivos de los Fondos se llevarán a cabo en el marco de una estrecha colaboración entre la Comisión y los Estados miembros.

6. El artículo 14 del Reglamento n.º 1083/2006 reza:

«1. El presupuesto de la Unión Europea atribuido a los Fondos se ejecutará en el marco de la gestión compartida entre los Estados miembros y la Comisión, según lo dispuesto en el [Reglamento financiero de la Unión Europea]. [6]

2. La Comisión ejercerá sus competencias en materia de ejecución del presupuesto general de la Unión Europea del siguiente modo:

- a) la Comisión comprobará la existencia y el funcionamiento adecuado de los sistemas de gestión y control de los Estados miembros, conforme a los procedimientos que se especifican en los artículos 71, 72 y 73;
- b) la Comisión interrumpirá o suspenderá la totalidad o parte de los pagos de conformidad con los artículos 91 y 92, en caso de deficiencia en los sistemas de gestión y control nacionales, y aplicará cualquier otra corrección financiera necesaria, de conformidad con los procedimientos descritos en los artículos 100 y 101.

[...]»

7. A tenor del artículo 32 del Reglamento n.º 1083/2006:

«1. Las intervenciones de los Fondos en los Estados miembros adoptarán la forma de programas operativos [...]

2. Los programas operativos serán elaborados por el Estado miembro o por la autoridad designada por éste [...]

[...]

⁴ Reglamento del Consejo, de 11 de julio de 2006, por el que se establecen las disposiciones generales relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo y al Fondo de Cohesión y se deroga el Reglamento (CE) n.º 1260/1999 (DO 2006, L 210, p. 25). Las sucesivas modificaciones del Reglamento n.º 1083/2006 no han afectado de manera sustancial a las disposiciones pertinentes al caso.

⁵ Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013, por el que se establecen disposiciones comunes relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo, al Fondo de Cohesión, al Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural y al Fondo Europeo Marítimo y de la Pesca, y por el que se establecen disposiciones generales relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo, al Fondo de Cohesión y al Fondo Europeo Marítimo y de la Pesca, y se deroga el Reglamento (CE) n.º 1083/2006 del Consejo (DO 2013, L 347, p. 320).

⁶ Artículo 53, apartado 1, letra b), del Reglamento (CE, Euratom) n.º 1605/2002 del Consejo, de 25 de junio de 2002, por el que se aprueba el Reglamento financiero aplicable al presupuesto general de las Comunidades Europeas (DO 2002, L 248, p. 1), cuya versión actual figuran en los artículos 58, apartado 1, letra b) y 59 del Reglamento (UE, Euratom) n.º 966/2012 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de octubre de 2012, sobre las normas financieras aplicables al presupuesto general de la Unión y por el que se deroga el Reglamento (CE, Euratom) n.º 1605/2002 del Consejo (DO 2012, L 298, p. 1).

4. La Comisión examinará el programa operativo propuesto para determinar si coadyuva al cumplimiento de los objetivos y las prioridades del marco estratégico nacional de referencia, así como a la aplicación de las orientaciones estratégicas comunitarias en materia de cohesión. [...]»

8. El artículo 56, apartado 3, del Reglamento n.º 1083/2006 dispone:

«Únicamente podrá acogerse a una contribución con cargo a los Fondos el gasto realizado en operaciones decididas por la autoridad de gestión del programa operativo de que se trate, o bajo su responsabilidad, de conformidad con los criterios fijados [...]».

9. El artículo 60, letra b), del Reglamento n.º 1083/2006 prevé que la autoridad de gestión del Estado miembro: «comprobará que se ha llevado a cabo la entrega de los bienes o la prestación de los servicios objeto de cofinanciación, que se ha efectuado realmente el gasto declarado por los beneficiarios en relación con las operaciones, y que este cumple las normas [...] aplicables en la materia [...]».

10. A tenor del artículo 70 del Reglamento n.º 1083/2006:

«1. Los Estados miembros serán los responsables de la gestión y el control de los programas operativos, en particular mediante las siguientes medidas:

[...]

b) prevenir, detectar y corregir las irregularidades y recuperar los importes indebidamente abonados [...]

2. Cuando no sea posible recuperar los importes indebidamente abonados a un beneficiario, corresponderá al Estado miembro proceder a su reembolso al presupuesto general de la Unión Europea, cuando se demuestre que las pérdidas se han producido por irregularidades o negligencia por su parte.

[...]»

11. El artículo 76, apartado 2, del Reglamento n.º 1083/2006 establece, con respecto a los pagos de la Comisión:

«Los pagos revestirán la forma de prefinanciaciones, pagos intermedios y pagos del saldo final. Se abonarán al organismo designado por el Estado miembro.»

12. Artículo 77, apartado 1, del Reglamento n.º 1083/2006 reza:

«Los pagos intermedios y los pagos del saldo final se calcularán aplicando el porcentaje de cofinanciación establecido en la decisión sobre el programa operativo de que se trate para cada eje prioritario al gasto subvencionable mencionado, respecto de dicho eje prioritario, en cada declaración de gastos certificada por la autoridad de certificación.»

13. A tenor del artículo 80 del Reglamento n.º 1083/2006:

«Los Estados miembros se cerciorarán de que los organismos responsables de efectuar los pagos velen por que los beneficiarios reciban el importe total de la contribución pública cuanto antes y en su integridad. No se deducirá ni retendrá importe alguno, ni se impondrá ninguna carga específica u otra carga de efecto equivalente, que reduzca los importes destinados a los beneficiarios.»

14. El artículo 98 del Reglamento n.º 1083/2006 dispone:

«1. Incumbirá en primer lugar a los Estados miembros la responsabilidad de investigar las irregularidades, debiendo actuar cuando haya pruebas de una modificación importante que afecte a la naturaleza o a las condiciones de desarrollo o de control de las operaciones o de los programas operativos, y efectuar las necesarias correcciones financieras.

2. El Estado miembro efectuará las correcciones financieras necesarias por lo que respecta a las irregularidades individuales o sistémicas detectadas en las operaciones o los programas operativos. [...]

Los recursos de los Fondos así liberados podrán ser reasignados por el Estado miembro hasta el 31 de diciembre de 2015 al programa operativo de que se trate de conformidad con lo dispuesto en el apartado 3.

[...]»

15. Y en último lugar, el artículo 99, apartados 1 a 3, del Reglamento n.º 1083/2006 prevé:

«1. La Comisión podrá efectuar correcciones financieras consistentes en la supresión total o parcial de la contribución comunitaria destinada a un programa operativo [...]

2. La Comisión basará sus correcciones financieras en casos concretos de irregularidad que se hayan detectado, y tendrá en cuenta la posible naturaleza sistémica de la irregularidad a fin de determinar si debe aplicarse una corrección a tanto alzado o procederse a una extrapolación.

3. A la hora de decidir el importe de una corrección, la Comisión tendrá en cuenta la naturaleza y gravedad de la irregularidad y el alcance de las implicaciones financieras de los fallos detectados en el programa operativo en cuestión.»

III. Hechos, procedimiento principal y petición de decisión prejudicial

16. El Sr. Dell'Acqua es titular de un crédito frente a la sociedad Eurocom s.r.l., que a su vez tiene un crédito frente a la Regione Lombardia. Para la ejecución de su crédito el Sr. Dell'Acqua incoó un procedimiento de embargo de bienes en poder de terceros ante el Tribunale di Novara (Italia) solicitando el embargo del correspondiente importe sobre la Regione Lombardia. A este procedimiento de embargo se adhirieron otros deudores de Eurocom.

17. En el marco del procedimiento de embargo, la Regione Lombardia reconoció su condición de deudora de Eurocom, si bien alegó que el crédito se refería a importes pertenecientes al Fondo Social Europeo. Se trataba de importes comprometidos destinados con carácter obligatorio a alcanzar los objetivos de desarrollo y ayuda al empleo, por lo que la Regione Lombardia sólo podía disponer de ellos en favor del beneficiario. En consecuencia, según lo dispuesto en el artículo 80 del Reglamento n.º 1083/2006 no había lugar al embargo reclamado por el Sr. Dell'Acqua.

18. En atención a todo ello, el Tribunale di Novara ha partido del hecho por ahora incontestado en el procedimiento principal de que los importes objeto de la reclamación del Sr. Dell'Acqua pertenecen al Fondo Social Europeo. En el momento de incoación del procedimiento, la Unión Europea ya había efectuado la transferencia de dichos importes a la autoridad responsable del pago del Estado miembro.

19. Habida cuenta de estas circunstancias, el Tribunale di Novara se pregunta si, con arreglo al artículo 132 del Reglamento n.º 1303/2013, equivalente al artículo 80 del Reglamento n.º 1083/2006, y al artículo 1 del Protocolo, los importes controvertidos están sujetos a una «inembargabilidad relativa» que exigiría la autorización previa del embargo por parte del Tribunal de Justicia. En atención a ello, plantea la siguiente cuestión prejudicial:

«¿Es necesaria la autorización previa del artículo 1, última frase, del Protocolo sobre los privilegios e inmunidades de la Unión Europea [...] cuando en el procedimiento ejecutivo de embargo de bienes en poder de terceros las cantidades embargadas no se hallen en poder del órgano correspondiente de la Unión Europea sino que ya han sido transferidas a los órganos nacionales de pago?»

20. En el procedimiento ante el Tribunal de Justicia han formulado observaciones escritas Italia y la Comisión Europea.

21. En el marco de las observaciones presentadas por el órgano jurisdiccional remitente, Italia y la Comisión surgió la duda de cuál es el período de subvención pertinente (2007-2013 o 2014-2020) con respecto al crédito de Eurocom frente a la Regione Lombardia. Por consiguiente, no estaba claro si era aplicable el Reglamento n.º 1083/2006 o el Reglamento n.º 1303/2013.

22. A la solicitud de aclaración del Tribunal de Justicia, Italia respondió que el crédito pertenecía al programa operativo regional 2007-2013, operación n.º 643 «Formación fase 2». La Comisión por su parte contestó, sobre la base de información recibida de la Regione Lombardia el 11 de mayo de 2017,⁷ que los proyectos llevados a cabo por Eurocom pertenecían al programa operativo con la referencia CCI 2007 IT 052 PO 006 aprobado mediante la resolución de la Comisión C(2007) 5465, de 6 de noviembre de 2007,⁸ sobre la base del artículo 32, apartado 5, del Reglamento n.º 1083/2006.

23. Partiendo de la información facilitada por la Regione Lombardia, la Comisión puntualizó que, con respecto a los importes controvertidos, Italia no había pedido financiación a la Unión Europea una vez finalizado el plazo para la solicitud de pagos en el marco del período de subvención 2007-2013 el 31 de marzo de 2017. Según la información aportada por la Comisión, una funcionaria de la Regione Lombardia constató que todos los importes concedidos a Eurocom en el marco del programa operativo regional CCI 2007 IT 052 PO 006 para el período de subvenciones 2007-2013 por el Fondo Social Europeo, ya habían sido abonadas, por lo que no podían ser objeto de un embargo de bienes en poder de terceros. Por tanto, los importes reclamados en el procedimiento principal a la Regione Lombardia no constituyen gastos reclamables al Fondo Social Europeo por el período de subvenciones 2007-2013 sino que constituyen meros gastos nacionales que no pueden ser objeto de una cofinanciación de la Unión Europea.

IV. Apreciación

24. El órgano jurisdiccional plantea en su cuestión prejudicial si en un supuesto como el que es objeto del procedimiento principal es necesaria la autorización previa del Tribunal de Justicia con arreglo al artículo 1, última frase, del Protocolo, cuando se solicita el embargo de activos que originalmente pertenecían a la Unión Europea pero que en el momento de la solicitud de embargo ya habían sido transferidos a la autoridad del Estado miembro.

⁷ Correo electrónico de 11 de mayo de 2017, anexo 1 de la respuesta de la Comisión a la solicitud de aclaración del Tribunal de Justicia.

⁸ Decisione della Commissione del 06-XI-2007 che adotta il programma operativo per l'intervento comunitario del Fondo sociale europeo ai fini dell'obiettivo «Competitività regionale e occupazione» nella regione Lombardia in Italia, anexo 2 de la contestación de la Comisión a la solicitud de aclaración del Tribunal de Justicia.

25. No obstante, la información facilitada por la Regione Lombardia⁹ antes expuesta pone en duda los hechos en los que se ha basado la cuestión planteada por el órgano jurisdiccional remitente. En particular, esa información pone en duda el hecho de que los activos que se pretenden embargar en el procedimiento principal constituyen cantidades debidas por la Regione Lombardia a Eurocom en el marco de un programa subvencionado por el Fondo Social Europeo y por tanto con recursos pertenecientes a la Unión Europea. Parece claro que al menos la totalidad de los importes relacionados con proyectos llevados a cabo por Eurocom en el marco del programa operativo subvencionado CCI 2007 IT 052 PO 006 ya habían sido abonados por la Regione Lombardia al beneficiario. Por consiguiente, no pueden ser objeto de reclamaciones de un tercero frente a la Regione Lombardia.

26. Si para el pronunciamiento del órgano jurisdiccional remitente fuese necesaria una clasificación precisa de la naturaleza de los importes que se pretenden embargar en el procedimiento principal con arreglo a disposiciones del Derecho nacional, sería responsabilidad de dicho órgano jurisdiccional examinar, sobre la base de la información obtenida a lo largo del presente procedimiento y, en su caso, de otras indagaciones, cuál es la verdadera naturaleza de dichos importes.

27. No obstante, con respecto al Derecho de la Unión Europea y a la cuestión prejudicial planteada, no es relevante la cuestión de si los importes que son objeto de la solicitud de embargo del Sr. Dell'Acqua frente a la Regione Lombardia constituyen activos debidos por la Regione Lombardia a Eurocom para la realización de un proyecto en el marco del Fondo Social Europeo y por tanto subvencionados con fondos de la Unión Europea o si por el contrario se trata de créditos de Eurocom frente a la Regione Lombardia de otra naturaleza.

28. En efecto, como señala acertadamente la Comisión en sus observaciones iniciales, tampoco en el primer caso se trataría de «activos de la Unión» a los efectos del artículo 1, última frase, del Protocolo. Este hecho se deriva tanto del tenor (A) como de la interpretación teleológica (B) de esta disposición.

A. Tenor del artículo 1, última frase, del Protocolo

29. Por un lado, resulta relativamente claro que la postura defendida por Italia en este litigio en el sentido de que los importes controvertidos que constituyen, según el órgano jurisdiccional remitente y de Italia, recursos del Fondo Social Europeo, son realmente «activos de la Unión», no queda respaldada por el tenor del artículo 1, última frase, del Protocolo. Ello se debe a que una vez efectuada la transferencia de los activos de la Unión Europea a terceros, ya no se trata de «activos de la Unión» de cara a un embargo. Cuando, por ejemplo, la Unión Europea abona el sueldo a un funcionario o paga la factura de un proveedor, sería inimaginable que los mismos pudiesen oponerse a una solicitud de embargo de su acreedor o sus acreedores invocando la protección frente a embargos de los «activos de la Unión» establecida en la normativa de la Unión Europea.

B. Finalidad del artículo 1, última frase, del Protocolo

30. Por otra parte, Italia señala que la postura de que los medios transferidos por la Unión Europea a la autoridad responsable del pago del Estado miembro en el marco de Fondos Estructurales subvencionados conservan su carácter de «activos de la Unión», no se apoya en el sentido literal sino en la interpretación teleológica del artículo 1, última frase, del Protocolo.

⁹ Véase el punto 23 de las presentes conclusiones.

31. Esta disposición tiene como finalidad evitar que se obstaculicen el buen funcionamiento y la independencia de la Unión Europea.¹⁰ Esta obstaculización podría producirse en particular por medidas de apremio que afecten a la financiación de las políticas comunes o a la aplicación de programas de acción de la Unión Europea.¹¹

32. Según esta postura, en estas circunstancias, los recursos de los Fondos Estructurales Europeos estarían «comprometidos» en la medida en que deben utilizarse para la realización de las políticas de la Unión Europea. Este «compromiso» se extingue cuando se logra el objetivo de la Unión Europea, en particular, cuando los importes de que se trate han pasado a ser propiedad del beneficiario. De ahí que el embargo de cantidades asignadas a un beneficiario podría obstaculizar la financiación de la política estructural común. Por consiguiente, estas cantidades deberán estar sometidas a la protección frente al embargo prevista en el Derecho de la Unión Europea, independientemente de si aún están en manos de los órganos de la Unión Europea o ya están en manos de la autoridad responsable del pago del Estado miembro.

33. Esto se hace aún más patente, según esta postura, si en el ámbito de la distribución de los recursos del Fondo Social Europeo se considera que las autoridades de los Estados miembros responsables del pago únicamente actúan como meros gestores de los fondos europeos, participando de esta manera en el ejercicio de las competencias de los órganos de la Unión Europea. Por consiguiente, en estas circunstancias actuarían como emanación de la Comisión cumpliendo una función «europea» y no propia.

34. Si bien esta argumentación parece convincente a primera vista, cuando se analiza en profundidad se advierte que se basa en una concepción errónea del funcionamiento de los Fondos Estructurales europeos, al menos en un caso como el que es objeto del procedimiento principal. En particular, no es exacto que en estos supuestos los Estados miembros y sus autoridades se limitan a cumplir una función de «transmisor» consistente únicamente en «transferir» los créditos concedidos por la Unión Europea a los beneficiarios. En realidad los Estados miembros tienen un considerable margen de apreciación con respecto a la ejecución de la política de los Fondos Estructurales de la Unión Europea. Tanto es así, que la principal responsabilidad de que llegue a buen fin la ejecución de los proyectos subvencionados en el marco de los programas de los Fondos Estructurales recae en las autoridades responsables de los Estados miembros.

1. Funcionamiento de los programas de los Fondos Estructurales

35. De las disposiciones del Derecho de la Unión Europea relativas a la ejecución de la política de Fondos Estructurales se deriva el siguiente reparto de tareas entre la Comisión y los Estados miembros: La Comisión se encarga de asegurar que los programas operativos propuestos por los Estados miembros y su ejecución cumplan con los objetivos de la política de los Fondos Estructurales y de comprobar que los sistemas de gestión y control de los Estados miembros funcionen adecuadamente.¹²

10 Autos de 11 de abril de 1989, SA Générale de Banque/Comisión (1/88 SA, EU:C:1989:142) apartado 2, de 29 de mayo de 2001, Cotecna Inspection/Comisión (C-1/00 SA, EU:C:2001:296), apartado 9, y de 29 de septiembre de 2015 ANKO/Comisión (C-2/15 SA, EU:C:2015:670), apartado 12.

11 Autos de 11 de abril de 1989, SA Générale de Banque/Comisión (1/88-SA, EU:C:1989:142), apartado 13, de 29 de mayo de 2001, Cotecna Inspection/Comisión (C-1/00 SA, EU:C:2001:296), apartado 12, de 14 de diciembre de 2004, Tertir-Terminais de Portugal/Comisión (C-1/04 SA, EU:C:2004:803), apartado 14, y de 21 de septiembre de 2015, Shotef/Comisión (C-1/15 SA, EU:C:2015:632), apartado 14.

12 Véanse los considerandos 28 y 66, el artículo 14, apartado 2, y los artículos 32 y ss., 47 y ss., 72 y ss. del Reglamento n.º 1083/2006.

36. La ejecución de los programas operativos subvencionados por los Fondos Estructurales de la Unión Europea incumbe a las autoridades designadas a tal efecto por los Estados miembros.¹³ Estas autoridades no sólo eligen los proyectos concretos en el marco de los programas operativos,¹⁴ sino que también se ocupan del control de su ejecución y de los gastos efectuados por el beneficiario.¹⁵

37. Es cierto que estos gastos deben documentarse con los correspondientes justificantes ante la Comisión.¹⁶ Sin embargo, la Comisión únicamente controla proyectos individuales mediante muestreos con objeto de comprobar el funcionamiento correcto de los sistemas de gestión y control de los Estados miembros. Cuando no hay indicios de irregularidades en estos sistemas, a la Comisión le bastan los informes de los Estados miembros. Por otra parte, los controles de la Comisión deben ser proporcionados con respecto a la contribución financiera de la Unión Europea y se llevan a cabo en diferentes grados según la cuantía de dicha contribución.¹⁷ Por consiguiente, la Comisión no efectuará los pagos sobre la base de si son correctos los justificantes de los destinatarios del pago, sino sobre la base de los informes y declaraciones de gastos de los Estados.¹⁸

38. Del mismo modo, las posibles correcciones financieras frente a los beneficiarios responsables de la ejecución de un proyecto en concreto, no se llevan a cabo por la Comisión sino por los Estados miembros.¹⁹ Estos podrán reasignar los fondos recuperados en el marco del mismo programa operativo,²⁰ si bien deberán responder por las pérdidas que se producen por su falta de diligencia.²¹

39. Por otra parte, las correcciones financieras efectuadas por la Comisión se limitan al recorte a tanto alzado o la extrapolación de los recursos globales que la Unión Europea pone a disposición de un programa operativo concreto.²² Estas correcciones no están destinadas a subsanar la ejecución defectuosa por parte del beneficiario, sino a sancionar los defectos en el funcionamiento de los sistemas nacionales de gestión y control y la falta de su subsanación por parte de los Estados miembros.

40. Mediante la evaluación de los programas operativos de los Estados miembros, la Comisión analiza el grado de utilización de los recursos, la eficacia y la eficiencia de la programación y el impacto socioeconómico. Esta evaluación trata de extraer conclusiones trasladables a las políticas de cohesión económica y social.²³

41. En el marco de este sistema, no es cierto que los pagos de la Comisión a los Estados miembros constituyan una restitución directa de los gastos para la ejecución de proyectos individuales subvencionados por los Fondos Estructurales que los Estados miembros transfieren sin más a los beneficiarios responsables de dichos proyectos. Por el contrario, los pagos con los presupuestos de la Unión Europea constituyen una contribución fija a tanto alzado al presupuesto global de los Estados miembros para los programas operativos y su asignación a determinados proyectos es responsabilidad de los Estados miembros.²⁴

13 Véase el artículo 12 del Reglamento n.º 1083/2006.

14 Véanse los artículos 56, apartado 3, y 60, letra a), del Reglamento n.º 1083/2006.

15 Véanse el considerando 66 y los artículos 60 y ss. del Reglamento n.º 1083/2006.

16 Véase el artículo 78, apartado 1, del Reglamento n.º 1083/2006.

17 Véanse los artículos 72 a 74 del Reglamento n.º 1083/2006.

18 Véanse los artículos 61 y 62, 67 y 68, 71 y ss., 78, 86 y 89 del Reglamento n.º 1083/2006.

19 Véanse los artículos 70 y 98 del Reglamento n.º 1083/2006.

20 Véase el artículo 98, apartado 2, párrafo segundo, del Reglamento n.º 1083/2006.

21 Véase el artículo 70, apartado 2, del Reglamento n.º 1083/2006.

22 Véase el artículo 99 del Reglamento n.º 1083/2006.

23 Véase el artículo 49, apartado 3, del Reglamento n.º 1083/2006.

24 Véanse los artículos 53, apartado 6, y 77 del Reglamento n.º 1083/2006.

2. Conclusión con respecto a si los recursos de los Fondos Estructurales transferidos a los Estados miembros constituyen «activos de la Unión»

42. De todo lo expuesto se deduce que, aun partiendo de una interpretación teleológica del artículo 1, última frase, del Protocolo, en el marco de una solicitud de embargo de bienes en poder de un tercero, que se efectúa en un caso como el que es objeto del procedimiento principal por el acreedor de un beneficiario ante la autoridad responsable del pago del Estado miembro, no cabe considerar que los importes de que se trate constituyen «activos de la Unión».

43. Es cierto, como ya se ha dicho, que el citado precepto tiene por finalidad evitar la obstaculización del buen funcionamiento de la Unión Europea, que en particular podría producirse por medidas de apremio que afecten a la financiación de las políticas comunes o a la aplicación de programas de acción de la Unión Europea.²⁵ Los proyectos concretos que han sido seleccionados por los Estados miembros para la subvención con Fondos Estructurales también participan conforme a su naturaleza en la ejecución de la política estructural mediante la aplicación de los programas de acción de la Unión Europea destinados a tal fin. Este hecho queda patente por la obligación de los Estados miembros de dar a conocer la subvención con Fondos Estructurales.²⁶

44. No obstante, la relación entre la cofinanciación facilitada por la Unión Europea y la ejecución de cada proyecto en particular es demasiado indirecta como para entender que los importes debidos por las autoridades del Estado miembro al beneficiario para la ejecución de los proyectos, quedan abarcados por la protección frente a embargos de la que gozan los activos de la Unión Europea con arreglo al Protocolo para evitar la obstaculización del funcionamiento y de la independencia de la Unión Europea.

45. Por otra parte procede señalar que, en el marco del sistema de los Fondos Estructurales y del principio de subsidiariedad en el que se basa, la aplicación de la protección frente a embargos con arreglo al Protocolo con respecto a las cantidades debidas a un beneficiario para la ejecución de un proyecto²⁷ no sería, ni aun con una interpretación teleológica amplia, un medio adecuado para garantizar la ejecución de las políticas de la Unión Europea. Con arreglo a este sistema, incumbe primordialmente a los Estados miembros evaluar en qué medida cada proyecto contribuye a la ejecución de las políticas y programas de acción de la Unión Europea y si, con respecto a los gastos de los beneficiarios en el marco de los proyectos, procede solicitar una cofinanciación de la Unión Europea o corregir una cofinanciación existente.

46. Por consiguiente, incumbe a los Estados miembros evaluar si el embargo de determinadas cantidades debidas a los beneficiarios para la ejecución de sus proyectos, podría obstaculizar la aplicación de políticas y programas de la Unión Europea. La Comisión sólo podría llevar a cabo esta evaluación en el marco del control de los informes sobre la ejecución de los programas operativos o, en su caso, de los sistemas de gestión y control de los Estados miembros.

²⁵ Véase el punto 31 de estas conclusiones y jurisprudencia citada.

²⁶ Véase el artículo 69 del Reglamento n.º 1083/2006.

²⁷ Para determinar si este criterio dejaría de ser aplicable en supuestos diferentes en los que exista una relación más directa entre los recursos concedidos por la Comisión y el proyecto en particular, por ejemplo, cuando se trata de grandes proyectos [artículo 37, apartado 1, letra h), y artículos 39 y ss.] o en otros ámbitos en los que los Estados miembros gestionan recursos de la Unión Europea, deberá examinarse cada caso en particular. Véanse, no obstante, en contra de una relación muy directa, incluso en grandes proyectos, entre la subvención de la Unión Europea y los proyectos desarrollados en el ámbito de los Estados miembros, las conclusiones invocadas por la Comisión del Abogado General Ruiz-Jarabo Colomer en el asunto Regione Siciliana/Comisión (C-417/04 P, EU:C:2006:28), punto 84, y la sentencia de 2 de mayo de 2006, Regione Siciliana/Comisión (C-417/04 P, EU:C:2006:282).

47. A este respecto procede observar que, por lo general, en los Estados miembros los activos públicos tampoco pueden ser objeto de medidas de apremio sin más.²⁸ Por lo tanto, cabe suponer que la solicitud de embargo de bienes en poder de un tercero con respecto a cantidades debidas al beneficiario en el marco de un proyecto subvencionado mediante Fondos Estructurales frente a una autoridad del Estado miembro, por lo general, deberá estar autorizada por un órgano jurisdiccional del Estado miembro, que será responsable de evaluar en qué medida el embargo podría obstaculizar el desempeño de funciones públicas. En esta evaluación, que deberá llevarse a cabo respetando los principios de equivalencia y eficacia, se hará una ponderación del interés del Estado miembro y de la Unión Europea en la ejecución del proyecto frente a la protección del acreedor del beneficiario.

48. Como bien señala la Comisión, lo anterior queda respaldado por la jurisprudencia del Tribunal de Justicia con respecto a la alegación de la Regione Lombardia, del órgano jurisdiccional remitente y de Italia, en el sentido de que los Estados miembros deben velar por que los beneficiarios reciban el importe total de la contribución pública cuanto antes y en su totalidad y por que no se deduzca ni retenga importe alguno, ni se imponga ninguna carga específica u otra carga de efecto equivalente, que reduzca los importes destinados a los beneficiarios.²⁹

49. El Tribunal de Justicia ya ha determinado con respecto a disposiciones similares en el ámbito de la gestión compartida que la finalidad de estas disposiciones es evitar que los Estados miembros efectúen deducciones sobre los importes que estén directa e inseparablemente unidos a los importes abonados, en particular, tasas por los servicios de la autoridad responsable del pago.³⁰ Por otra parte, estos preceptos no pretenden limitar los muy diversos métodos de cobro de deudas que existen en el Derecho nacional. No obstante, la práctica en este ámbito no puede menoscabar el buen funcionamiento de la correspondiente política o la eficacia del Derecho de la Unión Europea.³¹

V. Conclusión

50. Habida cuenta de las consideraciones anteriores, propongo al Tribunal de Justicia que responda del siguiente modo a la cuestión prejudicial planteada por el Tribunale di Novara (Italia):

«En una situación en que se solicita, frente a la autoridad de un Estado miembro y mediante un procedimiento de embargo de bienes en poder de terceros, el embargo de cantidades que dicha autoridad debe al beneficiario para la ejecución de un proyecto que ha sido subvencionado en el marco de un programa operativo por el Fondo Social Europeo con recursos de la Unión Europea, no es necesaria la autorización previa del Tribunal de Justicia prevista en el artículo 1, última frase, del Protocolo sobre los privilegios y las inmunidades de la Unión Europea. En el marco de un procedimiento nacional de embargo, corresponde al órgano jurisdiccional del Estado miembro la responsabilidad de evaluar, con arreglo a los principios de equivalencia y eficacia, si el embargo solicitado contraviene las disposiciones de la Unión Europea o si podría obstaculizar el buen funcionamiento de la política para el fortalecimiento de la cohesión económica, social y territorial de la Unión Europea.»

28 Véase en particular en Alemania, el artículo 170, apartado 3, de la Verwaltungsgerichtsordnung (Ley del procedimiento contencioso-administrativo) o en Francia, el artículo L.2311-1 del Code général de la propriété des personnes publiques.

29 Véase el artículo 80 del Reglamento n.º 1083/2006.

30 Véanse las sentencias de 7 de octubre de 2004, Suecia/Comisión (C-312/02, EU:C:2004:594), apartado 22, de 5 de octubre de 2006, Comisión/Portugal (C-84/04, EU:C:2006:640), apartado 35, y de 25 de octubre de 2007, Porto Antico di Genova (C-427/05, EU:C:2007:630), apartado 13.

31 Sentencia de 19 de mayo de 1998, Jensen y Korn- og Foderstøfkompaniet/Landbrugsministeriet (C-132/95, EU:C:1998:237), apartados 54 y 60.