SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA
2 de febrero de 1989 *

En el asunto 22/87,

Comisión de las Comunidades Europeas, representada por el Sr. Enrico Traversa, miembro de su Servicio Jurídico, en calidad de Agente, que designa como domicilio en Luxemburgo el despacho del Sr. Georgios Kremlis, miembro de su Servicio Jurídico, Centro Wagner, Kirchberg,

parte demandante,

contra

República Italiana, representada por el Profesor Sr. Luigi Ferrari Bravo, Jefe del Servicio de lo contencioso diplomático, en calidad de Agente, asistido por el Sr. Oscar Fiumara, Avvocato dello Stato, que designa como domicilio en Luxemburgo la sede de la embajada de Italia, 5, rue Marie-Adélaïde,

parte demandada,

que tiene por objeto que se declare que, al no adoptar dentro de los plazos señalados todas las medidas necesarias para adecuarse a lo dispuesto en la Directiva 80/987 del Consejo, de 20 de octubre de 1980, sobre la aproximación de las legislaciones de los Estados miembros relativas a la protección de los trabajadores asalariados en caso de insolvencia del empresario (DO L 283, p. 23; EE 05/02, p. 219), la República Italiana ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del Tratado CEE,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA,

integrado por los Sres. O. Due, Presidente; R. Joliet, T. F. O'Higgins y F. Grévisse, Presidentes de Sala; Sir Gordon Slynn, G. F. Mancini, F. A. Schockweiler, J. C. Moitinho de Almeida y G. C. Rodríguez Iglesias, Jueces,

Abogado General: Sr. C. O. Lenz
Secretario: Sr. H. A. Rühl, administrador principal

* Lengua de procedimiento: italiano.

habiendo considerado el informe para la vista y celebrada ésta el 11 de octubre de 1988,

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 15 de noviembre de 1988,

dicta la siguiente

Sentencia

1 Mediante escrito presentado en la Secretaría del Tribunal de Justicia el 28 de enero de 1987, la Comisión de las Comunidades Europeas interpuso un recurso, con arreglo al artículo 169 del Tratado CEE, con el fin de que se declare que, al no adoptar dentro de los plazos señalados todas las medidas necesarias para adecuarse a lo previsto en la Directiva 80/987 del Consejo, de 20 de octubre de 1980, sobre la aproximación de las legislaciones de los Estados miembros relativos a la protección de los trabajadores asalariados en caso de insolvencia del empresario (DO L 283, p. 23; EE 05/02, p. 219), la República Italiana ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del Tratado CEE.

2 En concreto, la Comisión formula tres motivos de infracción, relativos al incumplimiento de las obligaciones establecidas por la Directiva, respectivamente, en los artículos 3 y 5 (creación de instituciones de garantía que aseguren a los trabajadores el pago de los créditos que resulten de los contratos de trabajo), en el artículo 7 (garantía de las prestaciones debidas a los trabajadores en virtud de los regímenes legales de Seguridad Social) y en el artículo 8 (garantía de las prestaciones de vejez, incluidas en los regímenes complementarios profesionales o interprofesionales).

3 El plazo de 36 meses previsto en el artículo 11 de la Directiva para la adopción por los Estados miembros de las disposiciones legislativas, reglamentarias o administrativas necesarias para adecuarse a la misma, expiró el 23 de octubre de 1983, sin que se haya discutido que la República Italiana no ha adoptado medida alguna de aplicación de la Directiva.

4 No obstante, el Gobierno demandado alega que diversas disposiciones de Derecho italiano en vigor garantizan ya a los trabajadores una protección equivalente, e incluso superior, a la pretendida por la Directiva.

5 En relación con los antecedentes del litigio, el desarrollo del procedimiento, así como los motivos y alegaciones de las partes, el Tribunal se remite al informe para la vista. En lo sucesivo sólo se hará referencia a estos elementos en la medida exigida por el razonamiento del Tribunal.

6 Procede recordar, a título preliminar, que, de conformidad con el artículo 189 del Tratado, los Estados miembros destinatarios de una Directiva están obligados a adoptar todas las medidas de Derecho nacional necesarias para garantizar que la Directiva surta plenos efectos, de conformidad con el objetivo por ella perseguido. A este respecto, de la jurisprudencia de este Tribunal (y, en concreto, de la sentencia de 23 de mayo de 1985, Comisión/República Federal de Alemania, 29/84, Rec. 1985, p. 1661) se desprende que, si bien es cierto que la aplicación de una Directiva no exige necesariamente la adopción por parte de los Estados miembros de medidas legislativas o reglamentarias particulares, no lo es menos que únicamente puede considerarse superflua la adopción de dichas medidas cuando las disposiciones de Derecho nacional vigentes garantizan, de hecho, la plena efectividad de la Directiva.

7 El objeto de la Directiva 80/987, cuya no ejecución se imputa a la República Italiana, es la aproximación de las legislaciones de los Estados miembros en materia de protección de los trabajadores asalariados en caso de insolvencia del empresario; a este respecto, la Directiva establece garantías especiales para el pago de los créditos impagados de los que sean acreedores.

8 Procede, por lo tanto, examinar sucesivamente los tres motivos de infracción formulados por la Comisión para poder comprobar si la normativa italiana invocada por el Gobierno demandado establece en favor de los trabajadores asalariados las garantías específicamente previstas por la citada Directiva 80/987.

Primer motivo basado en la no aplicación de los artículos 3 y 5 de la Directiva 80/987

9 De conformidad con lo previsto en los artículos 3 y 5 de la Directiva, los Estados miembros deberán crear unas instituciones de garantía que aseguren el pago de los créditos impagados de los trabajadores asalariados que resulten de los contratos de trabajo o de relaciones laborales y que se refieran a la retribución correspondiente al período anterior a una fecha determinada, que deberá fijarse según lo previsto en el artículo 3.

10 En opinión del Gobierno italiano, la aplicación conjunta de las diferentes disposiciones existentes en Derecho italiano, con el fin de evitar al trabajador las consecuencias negativas que podrían derivarse de la pérdida de su empleo, garantiza a éstos una protección equivalente a la prevista en los artículos 3 y 5 de la Directiva. Por un lado, el Gobierno italiano se remite, en concreto, a las disposiciones relativas a la indemnización por cese de la actividad laboral («trattamento di fine rapporto»), incluidas en la Ley nº 297, de 29 de mayo de 1982 (GURI nº 148 de 7.6.1982) y, por otro lado, al sistema de garantía de pagos ofrecido por la «Cassa integrazione guadagni — gestione straordinaria» (Fondo de complementos salariales, sección extraordinaria), que, establecido por Ley nº 164, de 29 de mayo de 1975 (GURI nº 147 de 31.5.1975), constituye un sistema de garantía alternativo, específicamente autorizado por el apartado 2 del artículo 1 de la Directiva, en relación con la letra C del punto 1 del título II del anexo del mismo texto.

11 Por lo que respecta a la indemnización por cese de la actividad laboral, es preciso hacer constar que el importe de la misma se determina en función de la duración de la relación laboral y que, en principio, corresponde a un mes de salario por año de servicio. En virtud de lo previsto en el artículo 2120 del Codice civile italiano, tienen derecho a esta indemnización todos los trabajadores en caso de cese de su actividad laboral. El Fondo de garantía previsto en el artículo 2 de la Ley nº 297, ya citada, persigue el objetivo de sustituir al empresario insolvente, de cara a garantizar el pago de la referida indemnización. Ahora bien, esta garantía no abarca el pago de los créditos por salarios no pagados regularmente a lo largo de la relación de trabajo por causa de insolvencia del empresario. Sin embargo y en virtud de lo previsto en los artículos 3 y 5 de la Directiva 80/987, es precisamente el pago de estos últimos créditos el que debe garantizarse. De lo dicho se desprende que la normativa italiana en materia de indemnización por cese de la actividad laboral no se acomoda a lo previsto en los artículos citados de la Directiva.

12 Por lo que respecta a la sección extraordinaria del Fondo de complementos salariales, que garantiza el pago de los creditos salariales hasta un 80 % del salario en caso de «crisis de la empresa», concepto que incluye el supuesto de insolvencia del empresario, no se pone en duda que, en lo relativo al ámbito de aplicación material de la garantía, satisface las exigencias de la Directiva. No obstante, como observa la Comisión, a la luz de lo previsto en esta última, la referida garantía presenta ciertas lagunas por lo que respecta a su ámbito de aplicación personal.

13 En primer lugar, procede hacer constar, en efecto, que este sistema se aplica exclusivamente a las empresas industriales (Ley nº 164, de 29 de mayo de 1975), a las empresas encargadas de servicios de restauración colectiva, así como a aquellas empresas comerciales que den trabajo a más de mil personas [Ley nº 155, de 23 de abril de 1981 (GURI nº 114 de 27.4.1981)], a las empresas de difusión nacional [Ley nº 146, de 5 de agosto de 1981 (GURI nº 215 de 6.8.1981)], y, por último, a las empresas navieras (Ley nº 918, de 9 de diciembre de 1982), que, no obstante, no están comprendidas dentro del ámbito de aplicación de la Directiva.

14 De lo dicho se desprende que, en caso de insolvencia del empresario, los trabajadores de las empresas no comprendidos en ninguna de las categorías citadas no podrán beneficiarse de la garantía ofrecida por el Fondo de complementos salariales.

15 En segundo lugar es preciso reconocer que no todos los trabajadores asalariados empleados en las empresas arriba mencionadas se benefician del sistema de garantía ofrecido por el Fondo de complementos salariales, quedando excluidos del mismo el personal directivo, los aprendices y los trabajadores a domicilio.

16 Alega, no obstante, el Gobierno italiano, que estas tres categorías de trabajadores deben ser excluidas del ámbito de aplicación de la Directiva, dada la naturaleza particular de su contrato de trabajo y, por lo que respecta, más en concreto al personal directivo, como consecuencia de los muy avanzados sistemas de protección contemplados en los convenios colectivos.

17 En primer lugar, procede recordar, a este respecto, que, según el texto del apartado 2 del artículo 2 de la Directiva, ésta no afectará al Derecho nacional en lo que se refiere a la definición del término «trabajador asalariado». Ahora bien, de lo previsto en el Codice civile italiano (artículo 2095 en relación con el personal directivo, artículo 2134 para los aprendices y artículo 2128 para los trabajadores a domicilio), en la legislación especial y en la jurisprudencia citada por la Comisión, que no ha sido rebatida, en este punto, por el Gobierno italiano, se desprende que, en Derecho italiano, estas tres categorías de trabajadores son considerados como trabajadores asalariados.

18 Procede señalar, acto seguido, que la posibilidad de excluir del ámbito de aplicación de la Directiva determinadas categorías de trabajadores, como consecuencia de la naturaleza particular de su contrato de trabajo, de su relación laboral o por la existencia de otros sistemas de garantía que le ofrezcan una protección equivalente, posibilidad prevista con carácter excepcional en el apartado 2 del artículo 1 de la Directiva, se limita, en virtud de esta misma disposición, a las categorías expresamente mencionadas en la lista que figura en el anexo de la Directiva. Ahora bien, por lo que respecta a Italia, dicha lista no prevé la exclusión de ninguna categoría de trabajadores por alguna de las razones arriba indicadas.

19 De lo dicho se desprende que tanto el personal directivo, como los aprendices y los trabajadores a domicilio, a quienes el Derecho italiano considera trabajadores asalariados, están comprendidos dentro del ámbito de aplicación de la Directiva.

20 Procede señalar, en tercer lugar, que la garantía otorgada a los trabajadores de las empresas cubiertas por el Fondo de complementos salariales no es automático, sino que su disfrute depende de un conjunto de condiciones que el Comité interministerial de política industrial deberá apreciar, caso por caso.

21 Tanto del artículo 2 de la Ley nº 675, de 12 de agosto de 1977 (GURI nº 243 de 7.9.1977), como de la decisión del Comité interministerial de política industrial, de 12 de junio de 1984 (GURI nº 18 de 22.1.1985), invocada por el Gobierno demandado, se desprende, en efecto, que, en caso de insolvencia del empresario, la intervención del Fondo de complementos salariales reviste un carácter extraordinario, debiendo decidirse en función de la importancia social de la empresa en relación con la situación del empleo a nivel local y del sector productivo de que se trate.

22 Alega a este respecto el Gobierno italiano que del tenor del apartado 2 del artículo 1 de la Directiva y de la lista anexa al mismo texto, que, por lo que respecta a Italia, incluye como «trabajadores asalariados que se beneficien de otras formas de garantía», y que, por consiguiente, pueden ser excluidos del ámbito de aplicación de la Directiva, a los «trabajadores asalariados que se beneficien de las prestaciones previstas por la legislación en materia de garantía de los ingresos en caso de crisis económica de la empresa», se desprende que todas las categorías de trabajadores beneficiarios del régimen de garantía del Fondo de complementos salariales están excluidos del ámbito de aplicación de la Directiva. Tal exclusión afecta, no a aquellos trabajadores individualmente considerados que se hayan beneficiado, en concreto, del sistema de garantía de que se trata, sino a todos aquellos trabajadores que teóricamente puedan beneficiarse del mismo.

23 No puede aceptarse esta tesis. Tanto del fin perseguido por la Directiva, que tiende a garantizar un nivel mínimo de protección a los trabajadores, como del carácter excepcional de la posibilidad de exclusión prevista en el apartado 2 del artículo 1, se desprende que esta disposición no puede ser objeto de la interpretación extensiva que propugna el Gobierno demandado. Por consiguiente, únicamente deberán considerarse excluidos del ámbito de aplicación de la Directiva aquellos trabajadores que, en caso de insolvencia del empresario, se beneficien, de hecho, del sistema de garantía del Fondo de complementos salariales.

24 Por consiguiente, debe considerarse fundado el primer motivo invocado por la Comisión.

Segundo motivo basado en la no aplicación del artículo 7 de la Directiva

25 A tenor de lo previsto en el artículo 7 de la Directiva:

«Los Estados miembros adoptarán las medidas necesarias para garantizar que el impago de cotizaciones obligatorias adeudadas por el empresario a sus instituciones de seguros, antes de sobrevenir su insolvencia, en virtud de los regímenes legales nacionales de Seguridad Social, no tenga efectos perjudiciales en el derecho a prestaciones del trabajador asalariado respecto a tales instituciones de seguros, en la medida en que las cotizaciones salariales se hayan descontado previamente de los salarios abonados.»

26 Señala el Gobierno italiano que el artículo 2116 del Código civil italiano consagra el principio del carácter automático de las prestaciones, que garantiza a los trabajadores la percepción de las mismas, aun en caso de que el empresario no pague cotizaciones.

27 Procede hacer constar, a este respecto, que, como muy acertadamente ha señalado la Comisión, el mencionado artículo del Código civil reconoce el principio del carácter automático de las prestaciones, sin perjuicio de lo dispuesto en la legislación especial promulgada en la materia. Ahora bien, a tenor de lo previsto en el artículo 23 *ter* de la Ley nº 485, de 11 de agosto de 1972 (GURI nº 223 de 26.8.1972), «se considerará cumplida la obligación de cotizar, generadora del derecho a las prestaciones de vejez, de invalidez, o en favor de los supervivientes, aun cuando las cotizaciones no se hayan satisfecho, permaneciendo impagadas, dentro del límite de un plazo de prescripción de diez años». Así pues, el derecho de los trabajadores asalariados a prestaciones de vejez, de invalidez y a favor de los supervivientes, no se ve garantizado en caso de que prescriba la deuda del empresario insolvente ante la entidad gestora.

28 No cabe argumentar que los trabajadores siempre podrían interrumpir la prescripción controlando, por medio de los extractos de cuenta que el Instituto Nacional de Previsión Social está obligado a enviarles anualmente, el pago efectivo de las cotizaciones por parte de un empresario. En efecto, el artículo 7 de la Directiva supedita el derecho a prestaciones del trabajador a un único requisito, a saber, que las cotizaciones salariales se hayan descontado previamente de los salarios abonados.

29 Sigue alegando el Gobierno italiano que el artículo 13 de la Ley nº 1338, de 12 de agosto de 1962 (GURI nº 229 de 11.9.1962), ofrece una solución para aquellos casos concretos en los que la falta de pago de las cotizaciones adeudadas plantee la necesidad de garantizar la pensión a los trabajadores. En virtud de la citada disposición, cuando el empresario no haya pagado las cotizaciones y no haya prescrito la obligación relativa a dicho pago, el Instituto Nacional de Previsión Social, previa solicitud del empresario o del trabajador afectado, puede constituir una renta vitalicia igual a la pensión o a parte de la pensión correspondiente al seguro obligatorio adeudado al trabajador asalariado por las cotizaciones no pagadas.

30 Procede hacer constar, a este respecto, que, de conformidad con lo previsto en la ley, la constitución de una renta del tipo aludida depende del pago, por parte del trabajador o del empresario de la reserva matemática del fondo especial de adaptación constituido ante el Instituto Nacional de Previsión Social. De lo dicho se desprende que, tratándose de empresarios insolventes, la constitución de una renta vitalicia depende de las aportaciones del propio trabajador. Por consiguiente, la disposición legal invocada por el Gobierno italiano no permite compensar las lagunas del principio del carácter automático de las prestaciones, en relación con lo dispuesto en el artículo 7 de la Directiva.

31 Sigue alegando el Gobierno italiano que el artículo 6 de la Directiva autoriza a los Estados miembros a excluir del ámbito de aplicación de dicha disposición el derecho de los trabajadores a las prestaciones previstas, tanto en los regímenes legales como en los regímenes complementarios de Seguridad Social.

32 No puede aceptarse una interpretación del artículo 6 que equivaldría a permitir que los Estados miembros limitasen unilateralmente el alcance de las obligaciones establecidas por la Directiva. Del propio tenor del artículo 6 se desprende que esta disposición se limita a permitir que los Estados no hagan recaer sobre las instituciones de garantía a que se hace referencia en los artículos 3 y 5, el importe de las cotizaciones no pagadas por el empresario insolvente, permitiéndoles escoger, a tales efectos, otro sistema de garantía de los derechos de los trabajadores a las prestaciones de la Seguridad Social.

33 Se deduce de lo expuesto que debe acogerse el segundo motivo de la Comisión.

Tercer motivo basado en la no aplicación del artículo 8 de la Directiva

34 En respuesta al motivo de incumplimiento formulado por la Comisión y relativo a la inexistencia en Derecho italiano de disposiciones que den cumplimiento a la obligación impuesta por el artículo 8 de la Directiva, disposición que obliga a los Estados miembros a garantizar los derechos de los trabajadores a prestaciones de vejez, incluidas las prestaciones a favor de supervivientes, en virtud de regímenes complementarios de previsión profesionales o interprofesionales que existan inde-

pendientemente de los regímenes legales nacionales de Seguridad Social, el Gobierno italiano señala que semejantes regímenes son prácticamente inexistentes en Italia.

35 Basta con observar, a este respecto, que tal circunstancia no puede justificar el incumplimiento de la obligación impuesta por el artículo 8 de la Directiva.

36 Por otra parte, el Gobierno italiano esgrime el argumento basado en su interpretación del artículo 6 de la Directiva, argumento ya rechazado al examinar el segundo motivo de infracción alegado por la Comisión.

37 De lo dicho resulta que debe considerarse igualmente fundado el tercer motivo de la Comisión.

38 En virtud de lo expuesto, procede hacer constar que, al no adoptar dentro de los plazos señalados las medidas necesarias para adecuarse a la Directiva 80/987 del Consejo, de 20 de octubre de 1980, sobre la aproximación de las legislaciones de los Estados miembros relativas a la protección de los trabajadores en caso de insolvencia del empresario, la República Italiana ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del Tratado CEE.

Costas

39 A tenor del apartado 2 del artículo 69 del Reglamento de Procedimiento, la parte que pierda el proceso será condenada en costas. Por haber sido desestimados los motivos formulados por la parte demandada, procede condenarla en costas.

En virtud de todo lo expuesto,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA

decide:

1) **Declarar que, al no adoptar dentro de los plazos señalados las medidas necesarias para adecuarse a la Directiva 80/987 del Consejo, de 20 de octubre de 1980, sobre la aproximación de las legislaciones de los Estados miembros relativas a la protección de los trabajadores en caso de insolvencia del empresario (DO L 283, p. 23), la República Italiana ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del Tratado CEE.**

2) **Condenar en costas a la República Italiana.**

Due Joliet O'Higgins Grévisse

Slynn Mancini Schockweiler Moitinho de Almeida Rodríguez Iglesias

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 2 de febrero de 1989.

El Secretario

J.-G. Giraud

El Presidente

O. Due