CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL SR. GEORGES COSMAS

presentadas el 23 de enero de 1997 *

I — Introducción

1. En el caso de autos, el Pretore di Frosinone pide que se dilucide, mediante una cuestión prejudicial dirigida al Tribunal de Justicia, si es conforme con el Derecho comunitario el plazo de caducidad de un año que el legislador italiano ha fijado, al adaptar tardíamente el Derecho interno a la Directiva 80/987/CEE, [1] para la presentación de una demanda de indemnización, que debe permitir obtener una reparación a las personas que han sufrido un perjuicio durante el período en el que el Derecho interno aún no había sido adaptado a la Directiva.

2. Por lo tanto, el presente asunto es conexo a los asuntos acumulados C-94/95 y C-95/95, Bonifaci y otros y Berto y otros, respecto de los cuales presento hoy mis conclusiones. No obstante, mientras que, en dichos asuntos, las cuestiones planteadas se referían a los requisitos de fondo para obtener la reparación, en el caso de autos se trata de requisitos de forma.

3. El marco jurídico es el mismo que el de estos dos asuntos. Se trata, por una parte, de la Directiva y, por otra, del Decreto Legislativo nº 80/1992, que aseguró la adaptación del Derecho italiano a esta última. Las disposiciones pertinentes de estas normas se citan en mis conclusiones relativas al asunto Bonifaci y otros, [2] a las que me remito para evitar repeticiones. Por la misma razón, me remitiré a la problemática que desarrollé en dichas conclusiones en relación con los requisitos para la correcta adaptación del Derecho nacional a una Directiva cuando esta adaptación se efectúa fuera de plazo. [3]

II — Hechos

4. Como se desprende de la resolución de remisión, del 10 de septiembre de 1979 al 17 de abril de 1985, la Sra. Rosalba Palmisani ejerció una actividad por cuenta ajena como obrera de la empresa Vamar, de Veglianti Adriano, que fue declarada en quiebra mediante una resolución del Tribunale di Frosinone dictada el 17 de abril de 1985. [4]

* Lengua original: griego.

1 — Directiva 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; en lo sucesivo, «Directiva»).

2 — Véanse las disposiciones de la Directiva en los puntos 5 y ss. de dichas conclusiones. Las disposiciones del Decreto Legislativo se citan en los puntos 15 y ss.

3 — Véanse, *ibidem*, los puntos 38 y ss.

4 — Obsérvese que la demandante mantuvo una relación laboral *hasta* la fecha de la declaración de la quiebra de su empresario.

5. Durante los doce meses que precedieron a la declaración de quiebra, adquirió un crédito resultante de los salarios y otras complementos por un importe total de 8.496.528 LIT, del que percibió 334.870 LIT, como consecuencia del reparto final del producto de la quiebra.

6. Mediante el Decreto Legislativo nº 80/1992, que garantizó la adaptación del ordenamiento jurídico interno a la Directiva, el legislador italiano, por una parte, definió la garantía que debía pagarse en el futuro a los trabajadores debido a la insolvencia del empresario (apartados 1 a 6 del artículo 2) y, por otra, decidió que dicha garantía serviría de base para el cálculo de la indemnización adeudada a las personas que hubiesen sufrido un perjuicio, debido a la adaptación tardía del Derecho nacional a la Directiva, y que la demanda de indemnización debía presentarse a más tardar un año después de la entrada en vigor del Decreto Legislativo (apartado 7 del artículo 2).

7. El 13 de octubre de 1994, es decir, aproximadamente un año y medio después de la expiración de dicho plazo y dos años y medio después de la adopción del Decreto Legislativo, la Sra. Palmisani entabló una acción de resarcimiento ante el Pretore di Frosinone contra el INPS, organismo encargado del pago de la indemnización prevista por la Ley italiana. [5]

8. Según la demandante, presentó su demanda tardíamente, porque la legislación italiana era imprecisa en lo referente, en primer lugar, a la persona jurídica a la que correspondía la obligación de pagar la indemnización y, en segundo lugar, al órgano jurisdiccional competente respecto de este tipo de recursos. Alego también que, para la acción de resarcimiento, el procedimiento y, más concretamente, el plazo de caducidad de un año fijado para su ejercicio eran menos favorables que los procedimientos previstos por el ordenamiento jurídico italiano en lo referente a reclamaciones similares.

9. El Juez nacional examinó dichas afirmaciones y las desestimó parcialmente. En particular, según la resolución de remisión, de las disposiciones del Decreto Legislativo y de la jurisprudencia de los Tribunales italianos resultaba manifiestamente que, en el caso de autos, la acción debía entablarse contra el INPS. Además, según la misma resolución de remisión, tampoco existía duda alguna sobre el Juez competente (que era, en cualquier caso, el Pretore). No obstante, aunque hubiese existido alguna duda, no podía tener ninguna consecuencia en lo referente a la interrupción del plazo de caducidad al entablar la acción, porque, conforme al principio de la *translatio judicii*, consagrado por el Derecho italiano, la acción entablada dentro de plazo ante un órgano jurisdiccional que se declara incompetente puede proseguir, en determinadas circunstancias, ante el órgano jurisdiccional competente.

10. Sin embargo, el órgano jurisdiccional nacional comparte las dudas de la deman-

5 — Véase la nota 7 de mis conclusiones relativas al asunto Bonifaci y otros.

dante sobre la conformidad con el Derecho comunitario de los requisitos procesales que el legislador italiano exige para interponer un recurso de indemnización.

11. En particular, el órgano jurisdiccional de remisión hace observar que el plazo de un año fijado, para la interposición de un recurso de indemnización, en el apartado 7 del artículo 2 del Decreto Legislativo, no puede ser objeto de suspensión ni interrupción y que, si se deja que expire sin actuar, se pierde el derecho al recurso. En estas circunstancias, esta normativa es menos favorable que la relativa a los procedimientos «análogos» establecidos para reclamaciones similares dentro del Derecho italiano. En concepto de elementos de comparación, el órgano jurisdiccional nacional menciona los dos procedimientos siguientes:

a) la solicitud que tiene por objeto, en el sistema ordinario del Decreto Legislativo (sistema «a regime»), obtener prestaciones de Seguridad Social del Fondo de garantía, que está sujeta también al plazo de un año, que, sin embargo, es un plazo de prescripción [6] y no de caducidad;

b) la acción de resarcimiento de Derecho común, regulada en los artículos 2043 y siguientes del Código Civil, sujeta a un plazo de prescripción de cinco años. Este plazo puede ser objeto de interrupción, mediante actos extrajudiciales, o de suspensión, conforme a los artículos 2941 y siguientes del Código Civil.

En cualquier caso, como señala el órgano jurisdiccional nacional, todas las «solicitudes» dirigidas a obtener prestaciones de un organismo obligado por la Ley al pago de una indemnización están sujetas en la actualidad a un plazo de caducidad de un año.

12. En estas circunstancias, para poder apreciar la compatibilidad con el Derecho comunitario de los requisitos formales a que está sujeto el ejercicio de la acción de resarcimiento de que se trata, el órgano jurisdiccional de remisión plantea la siguiente cuestión, que se divide en tres partes:

«¿Es compatible con una interpretación correcta del artículo 5 del Tratado, tal como ha de entenderse a la luz de los principios afirmados por la jurisprudencia del Tribunal de Justicia en las sentencias recordadas en la motivación de la presente resolución, la legislación de un Estado miembro que, al regular los cauces procesales para ejercitar su acción los ciudadanos que sean titulares de un derecho al resarcimiento de daños, que les es reconocido en el ámbito del ordenamiento jurídico comunitario como consecuencia de

6 — Según la resolución de remisión, debe considerarse que, conforme al apartado 5 del artículo 2 del Decreto Legislativo, dicho plazo de prescripción comienza a partir de la fecha de presentación de la *solicitud* dirigida a obtener las prestaciones. No comprendo que el computo de este plazo de prescripción, institución que pertenece a los principios generales del Derecho y, por lo tanto, es conocida por el Tribunal de Justicia (véase la sentencia de 30 de mayo de 1989, Roquette frères/Comisión, 20/88, Rec. p. 1553, apartados 12 y 13), pueda iniciarse a partir de dicha fecha y no a partir de aquella en que se produjo el daño y del momento en que fue posible solicitar su reparación ante los tribunales (véase la sentencia de 7 de noviembre de 1985, Adams/Comisión, 145/83, Rec. p. 3539).

la falta de aplicación de Directivas que no tengan efecto directo, requiera que el perjudicado ejercite su acción judicial dentro de un plazo de caducidad de un año, contado desde la fecha de la entrada en vigor de la mencionada norma interna cuando, por el contrario, la acción de resarcimiento por daños extracontractuales está sujeta normalmente, en el ordenamiento jurídico interno de dicho Estado miembro, a un plazo de prescripción de cinco años, y la misma acción para conseguir la prestación de Seguridad Social, en el sistema normativo resultante de la completa aplicación de la Directiva, está sujeta a un plazo de un año, pero de prescripción, estableciendo, de este modo, para la tutela jurisdiccional de los derechos fundamentados en el ordenamiento jurídico comunitario, un mecanismo procesal diverso, bajo los indicados aspectos, respecto a acciones y remedios "análogos" previstos por el Derecho interno del Estado miembro, con la precisión de que, en todo caso, todas las acciones para conseguir las prestaciones que deben ser satisfechas por el sujeto obligado *ex lege* a la indemnización del daño están subordinadas actualmente, siempre en el Derecho interno del Estado miembro, a la observancia de un plazo de caducidad de un año; y, en su caso, está obligado el Juez nacional a no aplicar el mencionado plazo de caducidad, permitiendo de este modo a los ciudadanos perjudicados ejercitar acciones más allá del plazo de un año y, en su caso, en el plazo de prescripción de cinco años establecido para la acción de resarcimiento ordinaria o bien en el plazo de la prescripción de un año que se establece para obtener la prestación de Seguridad Social conforme al régimen general?»

III — Sobre la admisibilidad

13. El INPS sostiene que para contestar a la cuestión prejudicial no es necesario disponer de otros elementos de Derecho comunitario que los que contiene la sentencia de 19 de noviembre de 1991, Francovich y otros (en lo sucesivo, «sentencia Francovich I»), [7] que se solicita al Tribunal de Justicia que se pronuncie, aunque no es competente en la materia, sobre la compatibilidad de las medidas nacionales de que se trata con el Derecho comunitario, que el Tribunal de Justicia no es competente para interpretar las disposiciones de una Directiva que no tienen efecto directo, como sucede en el caso de autos con las disposiciones de la Directiva, y que la Corte costituzionale italiana ya se ha pronunciado sobre la validez del apartado 2 del artículo 7.

14. Dichas tesis son, en lo fundamental, idénticas a las expuestas por el INPS en los asuntos acumulados C-94/95 y C-95/95, Bonifaci y otros y Berto y otros, y deben desestimarse por las mismas razones que expuse en mis conclusiones relativas a dichos asuntos. [8]

15. En la medida en que, más concretamente, el INPS sostiene que, si el Pretore aun tenía dudas sobre la validez de la disposición nacional objeto de litigio, debía dirigirse de nuevo al órgano jurisdiccional superior jerárquicamente (Corte costituzionale) y no eludirla, debe decidirse la inadmisibilidad de esta afirmación, porque, basándose en el Derecho interno, atenta contra la facultad que todo órgano jurisdiccional posee, con arreglo al artículo 177, de dirigirse directa-

7 — Asuntos acumulados C-6/90 y C-9/90, Rec. p. I-5357.

8 — Véanse los puntos 27, 28 y 31 a 34.

mente al Tribunal de Justicia para resolver problemas de Derecho comunitario. [9]

IV — Sobre el fondo

16. El Derecho comunitario y en particular las Directivas, que, conforme al párrafo tercero del artículo 189 del Tratado, determinan el resultado que debe conseguirse y dejan a los Estados miembros la elección de la forma y de los medios, contienen esencialmente normas de Derecho material. Incluso cuando confieren derechos a los particulares, no formulan normas procedimentales precisas respecto del modo de invocar estos derechos ni, con mayor motivo, sobre la manera de revindicar su concesión ante los órganos jurisdiccionales nacionales. Además, el Tratado «no se propuso crear, para la preservación del Derecho comunitario, vías jurisdiccionales nacionales distintas de las establecidas en el Derecho nacional». [10] Por consiguiente, ante la inexistencia de tales normas en el Derecho comunitario, deben aplicarse las normas existentes en el ordenamiento jurídico nacional.

17. No obstante, la autonomía de los Estados miembros en materia procesal no es ilimitada. Habida cuenta de los principios de la primacía y de la plena eficacia del Derecho comunitario, las normas procesales nacionales que permiten ejercitar los derechos reconocidos por el Derecho comunitario, en primer lugar, no deben ser menos favorables que las correspondientes normas aplicables a las reclamaciones o recursos similares de naturaleza interna y, en segundo lugar, deben cumplir un mínimo de requisitos que garanticen su eficacia.

18. Conforme a una jurisprudencia reiterada del Tribunal de Justicia, «a falta de normativa comunitaria en la materia, corresponde al ordenamiento jurídico interno de cada Estado miembro designar los órganos jurisdiccionales competentes y regular las modalidades procesales de los recursos judiciales destinados a garantizar la salvaguardia de los derechos que el efecto directo del Derecho comunitario confiere a los justiciables. No obstante, estas modalidades no pueden ser menos favorables que las referentes a recursos semejantes de naturaleza interna ni articularse de tal manera que hagan prácticamente imposible o excesivamente difícil el ejercicio de los derechos conferidos por el ordenamiento jurídico comunitario». [11]

19. Sucede lo mismo en lo referente a los requisitos procesales de la indemnización adeudada cuando se lesionan los derechos otorgados por el Derecho comunitario. Como ha señalado el Tribunal de Justicia,

9 — Véase la sentencia de 3 de abril de 1968, Molkerei (28/67, Rec. p. 211).

10 — Sentencia de 7 de julio de 1981, Rewe (158/80, Rec. p. 1805), apartado 44.

11 — Sentencia de 14 de diciembre de 1995, Van Schijndel y Van Veen (asuntos acumulados C-430/93 y C-431/93, Rec. p. I-4705), apartado 17. Véanse también, en particular, las sentencias de 16 de diciembre de 1976, Rewe (33/76, Rec. p. 1989), apartado 5, y Comet (45/76, Rec. p. 2043), apartados 12 a 16; de 27 de febrero de 1980, Just (68/79, Rec. p. 501), apartado 25; de 27 de marzo de 1980, Denkavit italiana (61/79, Rec. p. 1205), apartado 23; de 9 de noviembre de 1983, San Giorgio (199/82, Rec. p. 3595), apartado 14; de 25 de julio de 1991, Emmott (C-208/90, Rec. p. I-4269), apartado 16, y de 14 de diciembre de 1995, Peterbroeck (C-312/93, Rec. p. I-4599), apartado 12.

«las condiciones, de fondo y *de forma,* establecidas por las diversas legislaciones nacionales en materia de indemnización de daños no pueden ser menos favorables que las referentes a reclamaciones semejantes de naturaleza interna y no pueden articularse de manera que hagan prácticamente imposible o excesivamente difícil obtener la indemnización». [12]

20. El control *concreto* del cumplimiento de las condiciones mencionadas por una norma procesal nacional incumbe a los órganos jurisdiccionales nacionales, a los que «corresponde [...], en virtud del principio de cooperación establecido por el artículo 5 del Tratado, proporcionar la protección jurídica que se deriva para los justiciables del efecto directo de las disposiciones del Derecho comunitario». [13] Por consiguiente, si el Juez nacional comprueba que la norma nacional no se atiene, desde este punto de vista, al Derecho comunitario, debe renunciar a aplicarla. [14]

21. No obstante, el control *abstracto* de las citadas condiciones corresponde al Tribunal de Justicia, que, en el marco de la remisión prejudicial efectuada con arreglo al artículo 177, tiene la misión de garantizar la aplicación uniforme del Derecho comunitario. [15]

22. A estos efectos, la norma procesal de que se trate no se examina aisladamente, sino que se sitúa en su marco procesal. Como ha afirmado el Tribunal de Justicia, «para aplicar estos principios, cada caso en el que se plantee la cuestión de si una disposición procesal nacional hace imposible o excesivamente difícil la aplicación del Derecho comunitario debe analizarse teniendo en cuenta el lugar que ocupa dicha disposición dentro del conjunto del procedimiento, de su desarrollo y de sus peculiaridades, ante las diversas instancias nacionales. Desde esta perspectiva, procede tomar en consideración, en su caso, los principios sobre los que se basa el sistema jurisdiccional nacional, tales como la protección del derecho de defensa, el principio de seguridad jurídica y el buen desarrollo del procedimiento». [16]

23. Es característico el supuesto en el que el Derecho nacional establecía un plazo de sesenta días después del cual ya no podía invocarse un motivo nuevo basado en el Derecho comunitario, por primera vez, ante la cour d'appel, lo que impedía al Juez

12 — Véase la sentencia Francovich I (antes citada en la nota 7, apartado 43; el subrayado es mío). Véase también la sentencia de 5 de marzo de 1996, Brasserie du pêcheur y Factortame (asuntos acumulados C-46/93 y C-48/93, Rec. p. I-1029), apartado 67.

13 — Sentencia de 19 de junio de 1990, Factortame (C-213/89, Rec. p. I-2433), apartado 19.

14 — Véase la misma sentencia, apartados 21 y 23.

15 — Con esta finalidad, el Tribunal de Justicia, por lo que parece, hace una referencia abstracta a una norma procesal hipotética que posee las características de la norma nacional, en unas circunstancias como las que se deducen de la resolución de remisión. Seguidamente, aprecia si, de este modo, la norma se atiene o no al Derecho comunitario. A la vista del carácter general y abstracto de dicha apreciación, la solución formulada puede — y debe— aplicarse a cualquier caso análogo. De esta manera se consigue una aplicación uniforme del Derecho comunitario.

16 — Véanse las sentencias (antes citadas en la nota 11) Peterbroeck (apartado 14) y Van Schijndel y Van Veen (apartado 19).

plantear de oficio el motivo. El Tribunal de Justicia consideró que, «si bien es cierto que el hecho de imponer al justiciable un plazo de sesenta días no es criticable *en sí mismo*», [17] no obstante, habida cuenta de las peculiaridades del procedimiento de que se trataba y de que la imposibilidad de que los órganos jurisdiccionales suscitasen de oficio tales motivos no podía justificarse mediante principios tales como el de seguridad jurídica o el del buen desarrollo del procedimiento, el Tribunal de Justicia declaró que, «en circunstancias como las que concurren en el proceso que constituye el objeto del procedimiento principal», el Derecho comunitario se oponía a la aplicación de una norma procesal nacional de este tipo. [18]

24. Además, en lo referente a los plazos de caducidad establecidos para la interposición de recursos en materia tributaria, el Tribunal de Justicia, basándose en criterios análogos, reconoce reiteradamente «la compatibilidad con el Derecho comunitario de la fijación de plazos razonables de recurso en interés de la seguridad jurídica que protege tanto al contribuyente como a la Administración de que se trate». [19] Como ha señalado asimismo el Tribunal de Justicia, «en principio, la fijación de plazos preclusivos *razonables* para formular recursos cumple los dos requisitos mencionados». [20]

25. A pesar de ello, no basta que la norma procesal nacional sea «razonable» y que no sea «criticable en sí misma». Es necesario asimismo —y estos requisitos son cumulativos— que no sea menos favorable que las aplicables a reclamaciones similares de naturaleza interna, sometidas a procedimientos análogos. Ello exige que se efectúe una comparación de los procedimientos análogos, para comprobar si el procedimiento que comprende la norma de que se trate, procedimiento que permite invocar un derecho reconocido por el Derecho comunitario, es eventualmente menos favorable que un procedimiento similar, que permita invocar un derecho basado en el Derecho interno.

26. Por lo tanto, esta comparación deberá referirse a cuestiones similares. Así pues, para comparar, por ejemplo, normas procesales, será necesario, conforme a lo que ya he afirmado, *en primer lugar,* que los derechos que se invocan sean similares; *en segundo lugar,* que las normas procesales que han de compararse no sean consideradas aisladamente, sino en el marco del procedimiento del que forman parte, y, *en tercer lugar,* que no se trate de cualesquiera procedimientos, sino de procedimientos similares.

27. Así pues, deberá compararse un derecho con un derecho similar, una norma procesal con una norma procesal similar y un procedimiento con otro similar; no se trata de comparar derechos heteróclitos o normas consideradas con independencia del procedimiento correspondiente o relacionada con procedimientos diferentes, unos, por ejemplo, con procedimientos administrativos y otras con procedimientos jurisdiccionales.

17 — Sentencia Peterbroeck (antes citada en la nota 11, apartado 16; el subrayado es mío).

18 — Misma sentencia, apartados 20 y 21.

19 — Sentencia Denkavit (antes citada en la nota 11, apartado 23; el subrayado es mío); véanse también la sentencias (igualmente citadas en la nota 11) Rewe, apartado 5, y Comet, apartados 17 y 18.

20 — Sentencia Emmott (también citada en la nota 11, apartado 17; el subrayado es mío).

28. Pasemos ahora al examen de la cuestión prejudicial y del plazo de un año fijado para interponer un recurso de indemnización. Conforme a lo expuesto anteriormente, deberá comprobarse, primero, si dicho plazo hace en la práctica imposible o excesivamente difícil la interposición de un recurso.

29. La demandante en el litigio principal continua afirmando, al igual que ante el órgano jurisdiccional de remisión, que la disposición de la Ley italiana de que se trata en el presente asunto ha hecho imposible la interposición de un recurso dentro del plazo señalado, debido a la incertidumbre que reinaba en cuanto al organismo contra el que debía dirigirse el recurso y en cuanto al órgano jurisdiccional competente para conocer de él.

30. Es necesario observar que, conforme a una jurisprudencia reiterada, en el marco del procedimiento establecido en el artículo 17, a las partes únicamente se les ofrece la posibilidad de manifestar su parecer [21] dentro del marco jurídico trazado por el órgano jurisdiccional nacional, [22] sin poder, en sus observaciones, modificar el tenor de las cuestiones prejudiciales. [23]

31. Por consiguiente, habida cuenta de que, como ya he señalado, el órgano jurisdiccional de remisión no ha acogido estas alegaciones, [24] no pueden tomarse en consideración.

32. En lo referente a la duración del plazo de caducidad fijado para interponer un recurso de indemnización, no se puede considerar que el plazo de un año, cuyo computo se inicia a partir de la fecha de entrada en vigor de la Ley italiana que lo establece, en sí mismo, haga particularmente difícil ni, con mayor motivo, imposible en la práctica la interposición de un recurso.

33. En efecto, como ha observado el Gobierno italiano, la publicación del Decreto Legislativo genera la presunción de que los interesados han tenido conocimiento del momento del inicio y del término del plazo de que se trata. Por consiguiente, actuando con una diligencia razonable, [25] podían y debían ejercitar sus derechos.

34. A este respecto, procede apreciar también la afirmación del Gobierno italiano según la cual la fijación de dicho plazo era indispensable para poner término definitivamente a la incertidumbre existente respecto de las situaciones originadas hace muchos

21 — Sentencia de 19 de enero de 1994, SAT Fluggesellschaft (C-364/92, Rec. p. I-43), apartado 9.

22 — Véase la sentencia de 1 de marzo de 1973, Bollmann (62/72, Rec. p. 269), apartado 4.

23 — Sentencia de 21 de marzo de 1996, Bruyère y otros (C-297/94, Rec. p. I-1551), apartado 19.

24 — Véase el punto 9 *supra*.

25 — Véase la sentencia Brasserie du pêcheur y Factortame (antes citada en la nota 12), apartado 84.

años, esto es, desde el 23 de octubre de 1983 (fecha en la que debería haberse adaptado el Derecho italiano a la Directiva).

35. En lo referente a la comparación efectuada por el órgano jurisdiccional de remisión con las reclamaciones y los procedimientos «similares» existentes en Derecho italiano, procede hacer las siguientes observaciones:

Como señalan acertadamente la demandante en el litigio principal y la Comisión en sus observaciones escritas, el sistema ordinario previsto por el Decreto Legislativo para el pago de la garantía y la indemnización correspondiente al pasado son dos regímenes diferentes que persiguen objetivos diferentes e implican procedimientos diferentes. El primer procedimiento es administrativo, presupone una solicitud dirigida a la Administración (Fondo de garantía) y tiene por objeto el pago de la garantía prevista por la Ley, mientras que el segundo es judicial, se inicia con la interposición de un recurso de indemnización y tiene por objeto la indemnización de aquellos que han sufrido un perjuicio debido a que el Derecho interno no ha sido adaptado a la Directiva dentro del plazo señalado. Por consiguiente, las solicitudes de que se trata y los procedimientos correspondientes no son similares y, por ello, conforme a lo que ya he afirmado, [26] no pueden compararse los plazo fijados, respectivamente, para la solicitud dirigida a la Administración y para el recurso de indemnización.

26 — Véanse los puntos 26 y 27 *supra*.

36. En cuanto al plazo de prescripción de cinco años fijado para la acción por daños y perjuicios prevista por el Derecho común en materia de responsabilidad extracontractual, los elementos a que se refiere el órgano jurisdiccional de remisión son insuficientes para permitir la comparación con el plazo objeto de litigio. Aun suponiendo que el Pretore se refiera a la responsabilidad extracontractual *del Estado,* dicha responsabilidad, como es sabido, puede surgir en una amplia serie de casos distintos (perjuicio resultado de actos materiales, de faltas en que han incurrido agentes en el ejercicio de sus funciones, actos —u omisiones— administrativos ilegales, adopción de una Ley inconstitucional, etc.) y los derechos que de ella se derivan pueden ser también de naturaleza muy variada.

37. Por lo tanto, será necesario que el Juez nacional concentre su análisis (limitándolo) en un derecho similar al que se invoca en el caso de autos y que, seguidamente, examine cómo su ordenamiento jurídico interno lo considera (o lo habría considerado) desde un punto de vista procesal.

38. El derecho objeto del presente asunto es un derecho a una indemnización originado por el hecho de que no se adaptó el Derecho italiano dentro del plazo fijado y de que los interesados no pudieron, por este motivo, acogerse dentro de plazo a la garantía establecida en la Directiva. Sólo el Juez italiano está en situación de saber qué derecho sería análogo al citado derecho a una indemnización en el ordenamiento jurídico italiano.

39. En cualquier caso, si fuese necesario indicar algún elemento de comparación al órgano jurisdiccional de remisión, sería, en mi opinión, la responsabilidad extracontractual del Estado por la adopción tardía de un acto reglamentario previsto por una ley de habilitación. En efecto, en los sistemas jurídicos que disponen del mecanismo de la habilitación legislativa, como el sistema italiano (artículo 76 de la Constitución italiana), es posible que la Ley regule en mayor o menor medida determinada materia y, en lo demás, habilite a la Administración para adoptar normas complementarias o más detalladas. Dicho procedimiento reviste una cierta analogía con el sistema del párrafo tercero del artículo 189 del Tratado, conforme al cual la Directiva define el objetivo perseguido, contiene eventualmente normas materiales y deja a los Estados miembros la elección de la forma y los medios. Por consiguiente, el órgano jurisdiccional de remisión podría examinar en qué condiciones procesales podrían interponer un recurso de indemnización contra el Estado quienes han sufrido un perjuicio debido a que la autoridad no ha adoptado dentro de plazo un acto reglamentario previsto por una ley de habilitación que otorga derechos a los ciudadanos.

40. Puesto que el órgano jurisdiccional de remisión no ha definido el método que debe seguirse para apreciar en qué medida los demás plazos procesales existentes en Derecho nacional son «similares» al plazo objeto de litigio, no procede examinar con mayor detenimiento las soluciones alternativas que dicho órgano considera probables ni contestar, pues, a las partes segunda y tercera de la cuestión.

V — Conclusión

A la vista de las consideraciones que anteceden, propongo que se conteste en los siguientes términos a la cuestión prejudicial:

«En su estado actual, el Derecho comunitario no se opone a la fijación de un plazo preclusivo de un año para la interposición de un recurso de indemnización, en circunstancias como las del procedimiento principal, siempre que los requisitos formales de interposición del recurso de que se trata no sean menos favorables que los correspondientes a un recurso semejante de carácter interno.»