CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL SR. MICHAEL B. ELMER

presentadas el 24 de octubre de 1996 *

1. En el presente asunto la Pretura circondariale di Biella, Italia (en lo sucesivo, «Pretura») plantea al Tribunal de Justicia una cuestión prejudicial relativa a la interpretación de algunas disposiciones del Tratado CEE en relación con una normativa nacional que prohíbe la intermediación privada y la colocación temporal de mano de obra.

La normativa nacional

2. Según el apartado 1 del artículo 11 de la Ley n° 264, de 29 de abril de 1949, (en lo sucesivo, «Ley de 1949»), están prohibidas la colocación de mano de obra, así como cualquier otra actividad de intermediación entre la oferta y la demanda de mano de obra asalariada, fuera del marco de los servicios públicos de colocación, aunque la actividad se ejerza a título gratuito.

3. Los párrafos primero y segundo del artículo 1 de la Ley n° 1369, de 23 de octubre de 1960 (en lo sucesivo, «Ley de 1960»), dispone:

«Se prohíbe a los empresarios encargar a un intermediario o a un subcontratista o de cualquier otra forma, incluso a una sociedad cooperativa, la realización de trabajos recurriendo a mano de obra contratada y pagada por el intermediario o el subcontratista, sea cual fuere la naturaleza del trabajo o del servicio al que correspondan las prestaciones.

Se prohíbe asimismo a los empresarios encargar a los intermediarios, tanto si son trabajadores, como terceros o sociedades, incluso cooperativas, trabajos que deban realizar a destajo los trabajadores contratados y retribuidos por tales intermediarios.»

Según el apartado 3 del artículo 1, dichas disposiciones se aplican incluso a las administraciones y a las entidades públicas y, con arreglo al apartado 4 del mismo artículo, se considerará empresario a todos los efectos al arrendatario de la mano de obra.

Los hechos del procedimiento

4. Mediante acuerdo de 30 de diciembre de 1986, n° 1762, la parte demandante en el procedimiento principal, la Unità Socio-Sanitaria Locale n° 47 di Biella (USSL) (en lo sucesivo, «USSL 47») celebró un contrato con la cooperativa «La Famiglia» (en lo sucesivo,

* Lengua original: danés.

«cooperativa») para la prestación de servicios sociales y sanitarios en el ámbito territorial de su competencia.

5. El 18 de febrero de 1988, el demandado en el procedimiento principal, el Istituto nazionale per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro (en lo sucesivo, «INAIL») (organismo público de seguros contra los accidentes de trabajo) analizó dicho contrato y señaló que, en realidad se estaba ante un arrendamiento temporal de mano de obra contrario al artículo 1 de la Ley de 1960, dado que se trataba de una mera prestación laboral realizada para el comitente.

El INAIL basaba su afirmación en el hecho de que los socios de la cooperativa recibían instrucciones de la USSL 47; utilizaban los mismos centros de trabajo que los utilizados por el personal de la USSL 47; participaban en los cursos de formación organizados por la USSL 47, y usaban vehículos propiedad de la USSL 47 o, en el caso de que usaran sus propios vehículos, solicitaban el reembolso de los gastos a la USSL 47.

6. Mediante orden de 21 de diciembre de 1993 el INAIL requirió a la USSL 47 para que le pagara 9.200.105 LIT (alrededor de 4.810 ECU) en concepto de cotización al seguro de accidentes sobre la base de las retribuciones pagadas por la cooperativa a sus miembros.

7. La USSL 47 negó que se pudiera hablar de arrendamiento ilícito de mano de obra y el 21 de abril de 1994 presentó ante la Pretura un recurso contra el INAIL, alegando que el requerimiento de pago de las cotizaciones del seguro de accidentes va en contra del Derecho comunitario.

La cuestión prejudicial

8. Mediante resolución de 30 de marzo de 1995 la Pretura planteó al Tribunal de Justicia las siguientes cuestiones:

«1 ¿Son las disposiciones del apartado 1 del artículo 1 de la Ley nº 1369, de 23 de octubre de 1960, en relación con las del apartado 1 del artículo 11 de la Ley nº 264, de 29 de octubre de 1949, compatibles con los principios comunitarios establecidos en los artículos 48, 49, 54 y 90 del Tratado CEE?

2) ¿Son aplicables directamente dichos principios con la consecuencia de que no resulta aplicable la normativa italiana?»

9. Entre otras cosas, el Juez *a quo* se refiere a los artículos 49 y 54, que autorizan al legislador comunitario a adoptar actos cuyo objeto consista en garantizar la libre circulación de

los trabajadores y la libertad de establecimiento. Sin embargo, la remisión a los «principios de Derecho comunitario» contenidos en las mencionadas disposiciones debe entenderse en el sentido de que las disposiciones del Tratado a las que efectivamente se hace referencia son los artículos 48 y 52. Como veremos más adelante, parece que el artículo 59 del Tratado sobre la libre prestación de servicios sea de considerable importancia para el caso de autos. Por lo tanto, al intentar proporcionar al Juez *a quo* una respuesta útil, considero conveniente analizar también dicha disposición.

10. La cuestión prejudicial planteada se refiere a dos categorías de normas distintas: por un lado, la prohibición contenida en la Ley de 1949 del ejercicio de la actividad de intermediación laboral, salvo la que realice un organismo público, y, por otro, la prohibición contenida en la Ley de 1960 de alquilar mano de obra. Por lo tanto, considero que deben examinarse ambas categorías de normas separadamente.

La Ley de 1949

11. El INAIL, el Gobierno italiano y la Comisión han sostenido que el artículo 11 de la Ley de 1949, que prohíbe el ejercicio de la actividad de intermediación en materia laboral, salvo el realizado por un determinado organismo público, es irrelevante en relación con el presente asunto, el cual versa únicamente sobre la infracción del artículo 1 de la Ley de 1960.

12. Según reiterada jurisprudencia, el Tribunal de Justicia puede decidir no pronunciarse sobre una cuestión prejudicial cuando resulte evidente que la interpretación del Derecho comunitario solicitada por el órgano jurisdiccional nacional no tiene relación alguna con la realidad o con el objeto del litigio principal. [1]

13. Como se deduce de los autos remitidos al Tribunal de Justicia, el asunto principal versa exclusivamente sobre la infracción de la prohibición prevista en la Ley de 1960 de arrendar mano de obra. Por lo tanto, el asunto principal no se refiere a la cuestión de si la cooperativa ha desarrollado actividades de intermediación laboral por cuenta de la USSL 47, ni en qué medida lo ha hecho, sino a la cuestión de si la USSL 47 no ha observado la prohibición de arrendar mano de obra, y por ello se la debe considerar como el empresario efectivo y, en consecuencia, obligada al pago de las cotizaciones del seguro de accidentes a favor del INAIL.

14. Por estos motivos, a mi juicio, el Tribunal de Justicia no está obligado a responder a la cuestión de si, y en qué medida, una

1 — Véanse, por ejemplo, las sentencias de 15 de diciembre de 1995, Bosman (C-415/93, Rec. p. I-4921), apartado 61, y de 26 de octubre de 1995, Furlanis (C-143/94, Rec. p. I-3633), apartado 12.

prohibición del ejercicio por los particulares de la actividad de intermediación laboral, como la establecida por el artículo 11 de la Ley de 1949, es compatible con el Derecho comunitario.

La Ley de 1960

15. En su resolución de remisión el Juez *a quo* afirma que las cooperativas representan las formas asociativas más adecuadas para realizar la intermediación de meras prestaciones laborales. La Ley de 1960, en relación con la Ley de 1949, impide que dichas cooperativas desarrollen su actividad y, de este modo, provoca una restricción en el mercado de trabajo. Según el Juez *a quo*, dicha legislación parece violar los principios fundamentales del Derecho comunitario relativos a la libertad de trabajo, de iniciativa económica, de libertad de establecimiento, de libre encuentro de la demanda y de la oferta de trabajo, así como de libre competencia, dado que, de ningún modo el Estado italiano logra satisfacer la demanda en el ámbito del mercado de trabajo.

16. La USSL 47 afirma que la prohibición de alquilar mano de obra vulnera algunos principios fundamentales del Derecho comunitario directamente aplicables.

17. El INAIL sostiene que la Ley de 1960 no va en contra del Derecho comunitario. El objetivo de dicha Ley es la protección de los trabajadores, como se deriva, por lo demás, del hecho de que, en caso de que se infrinja la Ley, se les considere empleados del arrendatario de la mano de obra. Dicho objetivo responde a las finalidades que el Tratado pretende alcanzar. La Ley de 1960 no prohíbe que la cooperativa ofrezca y preste servicios. En realidad, únicamente prohíbe el arrendamiento de mano de obra.

18. El Gobierno italiano ha señalado que se trata de una situación interna sin relación con ninguna de las situaciones reguladas por el Derecho comunitario. Se trata de relaciones entre un organismo público (la USSL 47) y una cooperativa formada por trabajadores italianos que actúa exclusivamente como intermediario en favor de trabajadores italianos. Por lo tanto, no son aplicables las disposiciones contenidas en los artículos 48 y 52 del Tratado. Además, la norma italiana no se halla en contradicción con el artículo 90 del Tratado, que hace una remisión al artículo 86, dado que no se trata de actividades económicas ni tampoco de intermediación laboral de personal directivo.

19. A juicio del Gobierno alemán se trata de una situación interna. El ejercicio de la actividad regida por la normativa italiana puede ser objeto de autorización temporal. Incumbe a los Estados miembros establecer

con tal fin los requisitos necesarios. En lo que atañe al artículo 90 del Tratado, corresponde al Juez nacional apreciar si se trata de una actividad de interés general a que se refiere el apartado 2 del artículo 90.

20. La Comisión sostiene que la disposición comunitaria pertinente en el presente asunto es el artículo 59 del Tratado, en la medida en que se discute si la cooperativa prestó servicios en favor de la USSL 47. No obstante, el artículo 59 no es de aplicación al presente asunto por cuanto se trata de una situación meramente interna. No es pertinente el artículo 48, porque no queda claro si se considera a los trabajadores como empleados de la USSL 47. Tampoco es relevante el artículo 90 del Tratado, ya que la Ley de 1960 no reconoce ningún derecho especial a empresas determinadas, sino que, por el contrario, prohíbe en términos generales el ejercicio de una determinada actividad.

Las normas sobre libre circulación

21. Como se ha dicho, la cuestión planteada debe entenderse en el sentido de que el Juez *a quo* desea saber si las disposiciones sobre libre circulación de trabajadores y prestación de servicios, contenidas en los artículos 48 y 59 del Tratado, y sobre libertad de establecimiento, a que se refiere el artículo 52, tienen efecto directo y si tales disposiciones se oponen a una norma nacional, como la contenida del artículo 1 de la Ley de 1960, que prohíbe el arrendamiento de mano de obra.

22. Según reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia, los principios generales del Derecho contenidos en los artículos 48, 52 y 59 del Tratado son suficientemente claros y precisos: por lo tanto, tienen efecto directo y los particulares pueden invocarlos ante los Jueces nacionales, que deben garantizar el cumplimiento de dichas disposiciones. [2] Por lo tanto, si el artículo 1 de la Ley de 1960 contradice una o varias de dichas disposiciones, el Juez nacional no debe aplicarlo.

23. Los antecedentes de hecho descritos en la resolución de remisión guardan relación con un contrato entre la USSL 47 y la cooperativa para prestar determinados servicios. Como alega la Comisión, por ello, el artículo 59 del Tratado sobre libre prestación de servicios resulta ser a primera vista, la disposición pertinente. No obstante, no puede descartarse que una prohibición de alquiler de mano de obra, en determinadas circunstancias, pueda obstaculizar la libre circulación de los trabajadores y la libertad de establecimiento. Es difícil lograr reconocer de qué

2 — Véanse, por ejemplo, las sentencias de 4 de diciembre de 1974, Van Duyn (41/74, Rec. p. 1337), apartados 6 y 7; de 21 de junio de 1974, Reyners (2/74, Rec. p. 631), apartado 26, y de 3 de diciembre de 1974, Van Binsbergen (33/74, Rec. p. 1299), apartado 27.

forma los artículos 48 y 52 del Tratado pueden tener relevancia para el presente asunto, tanto con respecto a la cuestión del acceso de los trabajadores al mercado de trabajo italiano, como con respecto a la cuestión de la libertad de establecimiento en Italia. En cualquier caso, de reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia se deriva que los artículos 48, 52 y 59 no se aplican a actividades cuyos elementos están situados todos ellos en el interior de un sólo Estado miembro. [3]

24. En el presente asunto se celebró un contrato entre un organismo público italiano y una cooperativa italiana para la prestación de determinados servicios en Italia. No se precisa en los autos si los servicios fueron prestados o deberían prestarse por trabajadores de otros Estados miembros ni si, por lo demás, la cooperativa mantiene relaciones con empresas o personas de otros Estados miembros.

25. A mi juicio, sobre la base de cuanto se ha expuesto anteriormente, debe resolverse esta parte de las cuestiones planteadas declarando que los artículos 48, 52 y 59 no se aplican a actividades en las que todos sus elementos característicos se sitúan en el interior de un solo Estado miembro, como ocurre en el caso en que un organismo público italiano celebra un contrato con una cooperativa italiana para la prestación de determinados servicios que deban efectuarse ocupando a trabajadores italianos.

3 — Véanse, por ejemplo, las sentencias de 28 de enero de 1992, Steen (C-332/90, Rec. p. I-341), apartado 9; de 16 de febrero de 1995, Aubertin y otros (asuntos acumulados C-29/94 a C-35/94, Rec. p. I-301), apartado 9, y de 23 de abril de 1991, Höfner y Elser (C-41/90, Rec. p. I-1970), apartado 37.

El artículo 90 del Tratado

26. Según el apartado 1 del artículo 90 del Tratado, los Estados miembros no adoptarán ni mantendrán, respecto de las empresas públicas y aquellas empresas a las que concedan derechos especiales o exclusivos, ninguna medida contraria a las normas del presente Tratado, especialmente las previstas en los artículos 6 y 85 a 94, ambos inclusive.

27. El artículo 1 de la Ley de 1960 no impone respecto de las empresas públicas o las empresas a las que los Estados miembros concedan derechos especiales o exclusivos ninguna norma que pueda incitar a dichas empresas a aprovecharse de sus derechos de una forma contraria al Tratado. [4] El artículo 1 de la Ley de 1960, en cambio, prohíbe con carácter general tanto a las empresas privadas, como a las empresas públicas y a los organismos públicos una determinada actividad, a saber, el alquiler de mano de obra. Como resulta, entre otras, de la sentencia de 24 de marzo de 1994, Schindler, [5] dicha prohibición de una determinada actividad debe apreciarse sobre la base de las disposiciones del Tratado sobre libre circulación. No es necesario ni resulta justificado aplicar simultáneamente las disposiciones especiales del artículo 90. Por ello, a mi juicio, el artículo 90 del Tratado es irrelevante en el presente asunto.

4 — Véanse, por ejemplo, las sentencias de 14 de diciembre de 1995, Banchero (C-387/93, Rec. p. I-4663), apartado 51, y Höfner y Elser, citada en la nota 3, apartado 31.

5 — Asunto C-275/92, Rec. p. I-1039.

Conclusión

28. Sobre la base de cuanto se ha expuesto anteriormente propongo al Tribunal de Justicia que responda a la cuestión prejudicial planteada por la Pretura circondariale di Biella del siguiente modo:

«Los artículos 48, 52 y 59 del Tratado no se aplican a actividades en las que todos sus elementos característicos están situados en el interior de un solo Estado miembro, como ocurre en el caso en que un organismo público italiano celebra un contrato con una cooperativa italiana para la prestación de determinados servicios que deben efectuarse empleando a trabajadores italianos.»