SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Segunda)
de 16 de octubre de 2003 *

En el asunto C-32/02,

Comisión de las Comunidades Europeas, representada por el Sr. A. Aresu, en calidad de agente, que designa domicilio en Luxemburgo,

parte demandante,

contra

República Italiana, representada por el Sr. I.M. Braguglia, en calidad de agente, asistido por el Sr. M. Mari, avvocato dello Stato, que designa domicilio en Luxemburgo,

parte demandada,

que tiene por objeto que se declare que la República Italiana ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de la Directiva 98/59/CE del Consejo, de 20 de julio de 1998, relativa a la aproximación de las legislaciones de los Estados miembros que se refieren a los despidos colectivos (DO L 225, p. 16), al no haber adoptado las disposiciones necesarias respecto de los empresarios que ejercen su actividad sin ánimo de lucro,

* Lengua de procedimiento: italiano.

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Segunda),

integrado por el Sr. R. Schintgen, Presidente de Sala, y el Sr. V. Skouris y la Sra. N. Colneric (Ponente), Jueces;

Abogado General: Sr. P. Léger;
Secretario: Sr. R. Grass;

visto el informe del Juez Ponente;

vista la decisión adoptada por el Tribunal de Justicia, oído el Abogado General, de que el asunto sea juzgado sin conclusiones,

dicta la siguiente

Sentencia

1 Mediante escrito presentado en la Secretaría del Tribunal de Justicia el 5 de febrero de 2002, la Comisión de las Comunidades Europeas interpuso un recurso, con arreglo al artículo 226 CE, con el fin de que se declare que la República Italiana ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de la Directiva 98/59/CE del Consejo, de 20 de julio de 1998, relativa a la aproximación de las legislaciones de los Estados miembros que se refieren a los despidos colectivos (DO L 225, p. 16), al no haber adoptado las disposiciones necesarias respecto de los empresarios que ejercen su actividad sin ánimo de lucro.

Marco jurídico

Normativa comunitaria

2 La Directiva 75/129/CEE del Consejo, de 17 de febrero de 1975, relativa a la aproximación de las legislaciones de los Estados miembros que se refieren a los despidos colectivos (DO L 48, p. 29; EE 05/02, p. 54), en su versión modificada por la Directiva 92/56/CEE del Consejo, de 24 de junio de 1992 (DO L 245, p. 3), fue codificada por la Directiva 98/59. En esa ocasión no se señaló ningún nuevo plazo para la adaptación del Derecho interno.

3 A tenor del considerando segundo de la Directiva 98/59, «interesa reforzar la protección de los trabajadores en caso de despidos colectivos, teniendo en cuenta la necesidad de un desarrollo económico y social equilibrado en la Comunidad».

4 El artículo 1, apartado 1, de dicha Directiva dispone:

«A efectos de la aplicación de la presente Directiva:

a) se entenderá por "despidos colectivos" los despidos efectuados por un empresario, por uno o varios motivos no inherentes a la persona de los trabajadores, cuando el número de despidos producidos sea, según la elección efectuada por los Estados miembros:

i) para un período de 30 días:

— al menos igual a 10 en los centros de trabajo que empleen habitualmente más de 20 y menos de 100 trabajadores;

— al menos el 10 % del número de los trabajadores, en los centros de trabajo que empleen habitualmente como mínimo 100 y menos de 300 trabajadores;

— al menos igual a 30 en los centros de trabajo que empleen habitualmente 300 trabajadores, como mínimo;

ii) o bien, para un período de 90 días, al menos igual a 20, sea cual fuere el número de los trabajadores habitualmente empleados en los centros de trabajo afectados;

[...]»

5 El artículo 1, apartado 2, de la Directiva 98/59 establece:

«La presente Directiva no se aplicará:

a) a los despidos colectivos efectuados en el marco de contratos de trabajo celebrados por una duración o para una tarea determinadas, salvo si estos despidos tienen lugar antes de la finalización o del cumplimiento de esos contratos;

b) a los trabajadores de las administraciones públicas o de las instituciones de Derecho público (o las entidades equivalentes en los Estados miembros en que no conozcan esta noción);

c) a las tripulaciones de buques marítimos.»

6 Cuando un empresario tiene la intención de efectuar despidos colectivos, debe cumplir las obligaciones de información y consulta impuestas en virtud del artículo 2 de la Directiva 98/59, así como observar el procedimiento establecido en los artículos 3 y 4 de ésta, que prevén la intervención de la autoridad pública competente.

Normativa nacional

7 En los artículos 4, 15 *bis* y 24 de la Ley nº 223, de 23 de julio de 1991, relativa a las normas en materia de paro técnico, de movilidad, de subsidio por desempleo, de aplicación de directivas comunitarias, de colocación de trabajadores y de otras disposiciones referidas al mercado de trabajo (GURI nº 175, de 27 de julio de 1991, suplemento ordinario), modificada por el Decreto Legislativo nº 151, de 26 de mayo de 1997, por el que se aplica la Directiva 92/56/CEE, referente a la aproximación de las legislaciones de los Estados miembros que se refieren a los despidos colectivos (GURI nº 135, de 12 de junio de 1997; en lo sucesivo, «Ley nº 223/91»), se dispone reiteradamente que la obligación de información y de notificación en el marco de los despidos colectivos, así como la de observar el procedimiento especial de movilidad que regula dicha Ley recae sobre las «empresas».

8 El artículo 2082 del Código Civil (en lo sucesivo, «Código Civil italiano») establece:

«Se considerará empresario a toda persona que ejerza a título profesional una actividad económica organizada con el fin de producir o intercambiar bienes y servicios.»

Procedimiento administrativo previo

9 Por considerar que la referida normativa italiana es parcialmente incompatible con las disposiciones de la Directiva 98/59, la Comisión incoó el procedimiento por incumplimiento. Tras instar a la República Italiana a presentar sus observaciones, la Comisión le remitió, el 20 de abril de 2001, un dictamen motivado en el que solicitaba a dicho Estado miembro que adoptase las medidas necesarias para atenerse al mismo en un plazo de dos meses a partir de su notificación.

10 La Comisión interpuso el presente recurso al no haber recibido respuesta alguna de la República Italiana.

Procedimiento ante el Tribunal de Justicia

11 Dado que la República Italiana no había presentado escrito de contestación en el plazo señalado a tal efecto, la Secretaría del Tribunal de Justicia preguntó a la Comisión si deseaba solicitar la aplicación del procedimiento en rebeldía, establecido en el artículo 94, apartado 1, del Reglamento de Procedimiento.

12 Mediante escrito de 28 de junio de 2002, la Comisión informó al Tribunal de Justicia de que renunciaba a prevalerse de dicha posibilidad y de que no se oponía a que la República Italiana presentara fuera de plazo su escrito de contestación.

13 Dicho escrito fue recibido por fax en el Tribunal de Justicia el 8 de julio de 2002.

14 Tras solicitar que se celebrase una vista, la República Italiana retiró esta petición mediante fax de 29 de abril de 2003 por considerar que, a pesar de haberse aprobado una ley de habilitación el 3 de febrero de 2003, aún no se había adoptado el decreto legislativo destinado a garantizar la completa aplicación de la Directiva 98/59.

Sobre el recurso

15 Con carácter preliminar, debe señalarse que no procede tomar en consideración el escrito de contestación de la República Italiana. En efecto, no se presentó en el plazo señalado por el artículo 40, apartado 1, del Reglamento de Procedimiento, plazo que no fue prorrogado por el Presidente en aplicación del apartado 2 de dicha disposición, al no haber presentado dicho Estado miembro ninguna solicitud al respecto. Tampoco cabe tomar en consideración el consentimiento de la Comisión a la presentación fuera de plazo del referido escrito, puesto que dicho plazo no tienen carácter dispositivo para las partes. Además, el escrito de contestación de la República Italiana no cumple las exigencias formales impuestas en el artículo 37, apartados 1 y 6, del Reglamento de Procedimiento, puesto que se envió a la Secretaría únicamente por fax, sin que se transmitiera el original en los diez días siguientes a dicho envío.

Alegaciones de la Comisión

16 La Comisión alega que, según jurisprudencia reiterada, en Derecho mercantil italiano el concepto de «empresario», definido en el artículo 2082 del Código Civil italiano, designa en esencia a toda persona que ejerce como profesión, de manera exclusiva o a título principal, una actividad económica organizada consistente en producir o intercambiar bienes y servicios, con el objetivo específico de obtener una remuneración por los factores de producción. Según la Comisión, dicha actividad debe perseguir un fin lucrativo, a saber generar beneficios como contrapartida del riesgo empresarial asumido.

17 La Comisión reprocha a la República Italiana no haber adaptado adecuadamente su Derecho interno a la Directiva 98/59 en lo que se refiere al ámbito de aplicación personal. Así, según la Comisión, aunque dicha Directiva se refiere a los despidos colectivos efectuados por «un empresario», las disposiciones de la Ley nº 223/91 atañen exclusivamente a los despidos colectivos realizados por las empresas o agentes económicos que puedan calificarse de «empresarios» con arreglo al artículo 2082 del Código Civil italiano.

18 La Comisión señala que, en Derecho italiano, las personas, organismos u establecimientos de Derecho público o privado que carezcan de ánimo de lucro no están comprendidos en el concepto de empresario ni pueden, por tanto, calificarse de «empresas» a efectos de la aplicación de la Ley nº 223/91, dado que dicho concepto implica una exigencia específica, que es la de perseguir el beneficio como contrapartida del riesgo empresarial asumido. En consecuencia, alega la Comisión, las disposiciones italianas por las que se adapta el Derecho interno a la Directiva 98/59 introducen una excepción legal para todos los empleadores que ejercen su actividad sin ánimo de lucro, aunque tengan varios centenares de empleados y un peso económico considerable. A modo de ejemplo, la Comisión menciona las organizaciones sindicales, las fundaciones, los partidos políticos, las sociedades personalistas, las cooperativas y las organizaciones no gubernamentales.

19 La Comisión alega haber recibido numerosas denuncias que llamaron su atención sobre casos concretos en los que no se aplicó la legislación italiana sobre despidos colectivos a trabajadores asalariados de organismos sin ánimo de lucro, como la Confederazione nazionale dei coltivatori diretti (Coldiretti) y la Confederazione nazionale delle imprese di commercio (Confcommercio). Sin embargo, se trata de sindicatos que emplean varios centenares de personas.

20 La Comisión considera que la Directiva 98/59, pese a no definir el concepto de empresario, se aplica a todo empleador, persiga o no un fin lucrativo.

21 Invoca al respecto el apartado 17 de la sentencia de 3 de julio de 1986, Lawrie-Blum (66/85, Rec. p. 2121), según el cual la característica esencial de la relación laboral es la circunstancia de que una persona realiza, durante un cierto tiempo, en favor de otra y bajo la dirección de ésta, ciertas prestaciones, por las cuales percibe una remuneración.

22 Según la Comisión, habida cuenta de que el artículo 1, apartado 2, de la Directiva 98/59 establece excepciones precisas en lo que se refiere a su ámbito de aplicación, los Estados miembros no pueden limitarlo mediante una interpretación restrictiva de determinados términos que figuran en dicho artículo, en particular del término «empresario». En su opinión, un planteamiento de esta índole introduciría una diferencia de trato entre los trabajadores que no encuentra justificación en la naturaleza de su actividad, en su estatuto ni en su situación social.

23 La Comisión considera por consiguiente que la Directiva 98/59 se aplica a los despidos colectivos efectuados por cualquier empleador o por cualquier persona física o jurídica con la que se haya establecido una relación laboral, aunque carezca de ánimo de lucro. Así, según la Comisión, la legislación italiana, en

particular la Ley nº 223/91, que limita la aplicación de la garantías que se ofrecen a los trabajadores únicamente a las empresas, excluyendo de manera injustificada a todos los empleadores que ejercen su actividad sin ánimo de lucro, es incompatible con dicha Directiva.

24 En apoyo de su argumentación, la Comisión recuerda la jurisprudencia del Tribunal de Justicia relativa al ámbito de aplicación de la Directiva 77/187/CEE del Consejo, de 14 de febrero de 1977, sobre la aproximación de las legislaciones de los Estados miembros relativas al mantenimiento de los derechos de los trabajadores en caso de traspasos de empresas, de centros de actividad o de partes de centros de actividad (DO L 61, p. 26; EE 05/02, p. 122), modificada por la Directiva 98/50/CE del Consejo, de 29 de junio de 1998 (DO L 201, p. 88), y codificada por la Directiva 2001/23/CE del Consejo, de 12 de marzo de 2001 (DO L 82, p. 16). Alega que en la Directiva 77/187 se hace referencia constantemente a los conceptos de empresa y empresario, que tienen una connotación más bien comercial, pero que, en su artículo 1, apartado 1, letra c), en la versión resultante de la Directiva 98/50, se precisa que dicha Directiva es «aplicable a empresas tanto públicas como privadas que ejerzan una actividad económica, con o sin ánimo de lucro». Según la Comisión, la nueva disposición resulta de las sentencias de 19 de mayo de 1992, Redmond Stichting (C-29/91, Rec. p. I-3189), apartados 3 y 4, y de 8 de junio de 1994, Comisión/Reino Unido (C-382/92, Rec. p. I-2435). La Comisión subraya que, en esta última sentencia, el Tribunal de Justicia declaró que el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte había incumplido sus obligaciones al excluir las empresas sin ánimo de lucro del ámbito de aplicación del Reglamento nacional por el que se adaptó el Derecho interno a la Directiva 77/187, tras señalar, en el apartado 45 de la referida sentencia, que el hecho de que la actividad desarrollada por una empresa no tenga carácter lucrativo no puede privar, por sí solo, a dicha actividad de su carácter económico ni excluir a la empresa del ámbito de aplicación de dicha Directiva.

25 Según la Comisión, si la Directiva 77/187, que se refiere a las «empresas», es aplicable a las personas físicas o jurídicas que actúan sin ánimo de lucro, la Directiva 98/59, que designa como titulares de las obligaciones que se derivan de ésta a los «empresarios», debe aplicarse *a fortiori* también a las personas físicas o jurídicas que ejercen su actividad sin ánimo de lucro, siempre que sean parte en una relación laboral en el sentido del Derecho comunitario.

Apreciación del Tribunal de Justicia

26 El término «empresario», en el sentido del artículo 1, apartado 1, letra a), de la Directiva 98/59, incluye también a los empleadores que ejercen su actividad sin ánimo de lucro. En efecto, a tenor del propio artículo 1 de dicha Directiva, la referida disposición se aplica a los despidos efectuados por «un empresario» sin establecer más distinciones, de manera que atañe a cualquier empleador. Además, la interpretación contraria no resultaría conforme a la finalidad de dicha Directiva, como se recoge en su considerando segundo.

27 La Comisión ha demostrado que las disposiciones de la normativa italiana por la que se adapta el Derecho interno a la referida Directiva no atañen a dicha categoría de empleadores.

28 Por consiguiente, procede declarar que la República Italiana ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de la Directiva 98/59, al no haber adoptado las disposiciones necesarias respecto de los empresarios que ejercen su actividad sin ánimo de lucro.

Costas

29 A tenor del artículo 69, apartado 2, del Reglamento de Procedimiento, la parte que pierda el proceso será condenada en costas, si así lo hubiera solicitado la otra parte. Por haber pedido la Comisión que se condene en costas a la República Italiana y al haber sido desestimados los motivos formulados por ésta, procede condenarla en costas.

En virtud de todo lo expuesto,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Segunda)

decide:

1) **Declarar que la República Italiana ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de la Directiva 98/59/CE del Consejo, de 20 de julio de 1998, relativa a la aproximación de las legislaciones de los Estados miembros que se refieren a los despidos colectivos, al no haber adoptado las disposiciones necesarias respecto de los empresarios que ejercen su actividad sin ánimo de lucro.**

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

Schintgen Skouris Colneric

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 16 de octubre de 2003.

El Secretario

R. Grass

El Presidente

V. Skouris