CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL SR. JEAN MISCHO presentadas el 28 de mayo de 1991 *

Indice

Introducción I-5371

Sobre la primera cuestión I-5372

I. El efecto directo de la Directiva 80/987 ..... I-5372

A. La identidad de los beneficiarios I-5373

B. El alcance de los derechos I-5374

C. La identidad del deudor de los derechos I-5377

II. La reparación de los perjuicios sufridos por los particulares por la no adaptación del Derecho interno a la Directiva 80/987 ..... I-5378

A. Resumen I-5379

B. Desarrollo del razonamiento I-5380

Jurisprudencia del Tribunal de Justicia relativa a las disposiciones directamente aplicables o de efecto directo I-5381

Enseñanzas que se desprenden de las sentencias Factortame I y Zuckerfabrik I-5388

Responsabilidad del Estado en caso de disposiciones sin efecto directo I-5390

Requisitos de fondo y de forma de la acción por responsabilidad I-5395

Posibles consecuencias de una sentencia en el sentido propuesto I-5399

Sobre las cuestiones segunda y tercera I-5401

Conclusión I-5402

* Lengua original: francés.

Señor Presidente,
Señores Jueces,

Introducción

1. Pocas veces ha tenido que juzgar este Tribunal de Justicia sobre un asunto en el que las consecuencias negativas, para los particulares afectados, de la no adaptación del Derecho interno a una Directiva fueran tan sorprendentes como en éste. Al mismo tiempo, la situación está lejos de ser sencilla desde el punto de vista jurídico. En efecto, se solicita a este Tribunal de Justicia que se pronuncie sobre los posibles efectos directos de una Directiva que contiene disposiciones particularmente complicadas. Con carácter subsidiario se plantea el problema de la responsabilidad de los Estados miembros por la no adaptación del Derecho interno a una Directiva, es decir, de un modo más general, por el incumplimiento del Derecho comunitario.

2. La Directiva 80/987/CEE 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), establece que «los Estados miembros adoptarán las medidas necesarias a fin de que las instituciones de garantía [que deben crear o designar] 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» (apartado 1 del artículo 3). La Directiva permite que los Estados miembros elijan entre tres fechas relacionadas con la insolvencia o a la interrupción de la relación laboral. Además, les concede la facultad de limitar la obligación de pago de las instituciones de garantía.

3. Mediante sentencia de 2 de febrero de 1989, Comisión/Italia (22/87, Rec. p. 143), el Tribunal de Justicia declaró que Italia había incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del Tratado por no haber adaptado su Derecho interno a la Directiva en la fecha fijada, a saber, el 23 de octubre de 1983. Parece que, por lo demás, en la actualidad aún no se ha efectuado esta adaptación.

4. Los hechos que dieron origen al litigio principal son los siguientes.

El Sr. Francovich, parte demandante del litigio principal en el asunto C-6/90, había trabajado para la empresa «CDN Elettronica snc» en Vicenza, del 16 de enero de 1983 al 7 de abril de 1984, recibiendo solamente anticipos esporádicos sobre su salario. Por ello, interpuso una demanda ante la Pretura, que condenó a la empresa demandada al pago de una cantidad de alrededor de 6 millones de LIT. Dado que el Sr. Francovich no pudo recuperar esta cantidad de la empresa, reclamó al Estado italiano las garantías previstas por la Directiva 80/987 o, con carácter subsidiario, una indemnización.

En el asunto C-9/90, la Sra. Danila Bonifaci y otras treinta y tres trabajadoras asalariadas de la empresa «Gaia Confezioni srl», declarada en quiebra el 5 de abril de 1985, eran acreedoras de ésta por un importe de más de 253 millones de LIT, incluido en el pasivo de la empresa. Más de cuatro años después de producirse la quiebra, no se les había pagado cantidad alguna y el síndico de la quiebra les había comunicado que era absolutamente improbable que hubiese un reparto, incluso parcial, en su favor. Por consiguiente, presentaron demanda contra la República Italiana, solicitando que, habida cuenta de la obligación que le incumbía de aplicar la Directiva 80/987, se le condenara

a pagarles los créditos que se les adeudaban en concepto de atrasos de salarios, al menos en lo que respecta a las tres últimas mensualidades, o, en su lugar, a pagarles una indemnización.

La Pretura circondariale de Vicenza (en el asunto C-6/90) y la Pretura circondariale de Bassano del Grappa (en el asunto C-9/90) plantean a este Tribunal de Justicia tres cuestiones prejudiciales redactadas en idénticos términos. Propongo que se examinen de un modo sucesivo.

Sobre la primera cuestión

5. La primera cuestión dice así:

«En virtud del Derecho comunitario vigente, ¿puede el particular que haya resultado perjudicado por la falta de ejecución por parte del Estado de la Directiva 80/987 —denegación de justicia— exigir que ese Estado cumpla las disposiciones contenidas en dicha Directiva que sean suficientemente precisas e incondicionales, invocando directamente, frente al Estado miembro que ha incumplido sus obligaciones, la normativa comunitaria para obtener las garantías que el propio Estado debía asegurar y, en cualquier caso, reclamar la indemnización de los daños sufridos en lo que respecta a las disposiciones que no reúnan dichos requisitos?»

6. Mediante esta cuestión, los órganos jurisdiccionales *a quo* plantean manifiestamente dos problemas diferentes, que conviene distinguir bien, que son los siguientes:

— ¿Puede la Directiva 80/987 producir efectos directos en favor de los particulares?

— En caso contrario, ¿pueden los particulares reclamar una indemnización al Estado que haya omitido adaptar debidamente su Derecho interno a la Directiva en el plazo establecido?

I. *El efecto directo de la Directiva 80/987*

7. En su sentencia Busseni,[1] este Tribunal de Justicia resumió en los siguientes términos todos los elementos esenciales de su jurisprudencia relativa al efecto directo de las Directivas:

«Según la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, cuando, mediante una Directiva, las Autoridades comunitarias hayan obligado a los Estados miembros a adoptar un comportamiento determinado, la eficacia de tal acto se debilitaría si se impidiera a los justiciables y a los órganos jurisdiccionales nacionales tomarla en consideración como elemento del Derecho comunitario. Por consiguiente, el Estado miembro que no haya adoptado, en los plazos señalados, las medidas de ejecución que impone la Directiva no puede oponer a los particulares el incumplimiento por su parte de las obligaciones que ella establece. Por consiguiente, en todos los casos en que, desde el punto de vista de su contenido, los preceptos de una Directiva no estén sujetos a ninguna condición y sean suficientemente precisos, pueden invocarse, a falta de medidas de ejecución adoptadas en los plazos señalados, en contra de cualquier disposición nacional disconforme con la Directiva, o también si definen derechos que los particulares pueden invocar frente al Estado (véase, especialmente, sentencia de 19 de enero de 1982, Ursula Becker, 8/81, Rec. p. 53).»

1 — Sentencia de 22 de febrero de 1990, Busseni (C-221/88, Rec. p. I-495), apartado 22.

8. Para que un trabajador pueda invocar los derechos que la Directiva pretende establecer antes de que el Derecho nacional sea adaptado a aquélla, es preciso que sean incondicionales y suficientemente precisas las disposiciones relativas a:

— la identidad de los beneficiarios;

— al alcance de los derechos, y

— la identidad del deudor de los derechos.

A. *La identidad de los beneficiarios*

9. Varias disposiciones de la Directiva contribuyen a determinar los trabajadores beneficiarios.

Así, en el apartado 1 del artículo 1 se dice:

«La presente Directiva se aplicará a los créditos en favor de los trabajadores asalariados, derivados de contratos de trabajo o de relaciones laborales, frente a empresarios que se encuentren en estado de insolvencia, tal como se define en el apartado 1 del artículo 2.»

Por su parte, el apartado 2 del artículo 2 remite al Derecho nacional por lo que respecta a la definición de los términos «trabajador asalariado», y «empresario», cosa que el Tribunal de Justicia confirmó, por lo demás, en la citada sentencia 22/87, apartados 17, 18 y 19.

10. Es cierto que, según el apartado 2 del artículo 1, los Estados miembros podrán excepcionalmente excluir del ámbito de aplicación de la Directiva los créditos de determinadas categorías de trabajadores asalariados. Según el punto II. C del Anexo de la Directiva, en el caso de Italia se trata de:

— 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;

— las tripulaciones de los buques marítimos.

En su sentencia Comisión/Italia, 22/87, antes citada, el Tribunal de Justicia ya tuvo ocasión de precisar que la primera categoría sólo comprendía los trabajadores que se beneficiaban efectivamente de las prestaciones de que se trata.

Aunque, desde un punto de vista formal, la disposición de referencia sólo otorga una facultad a los Estados miembros, es posible admitir, en particular a la luz de lo que se dijo en el asunto 22/87, que con respecto a Italia, la mención de estas dos categorías concretas en el Anexo de la Directiva correspondía a una firme voluntad de excluirlas. Por consiguiente, los órganos jurisdiccionales nacionales sólo tienen que comprobar si las demandantes forman o no parte de una de estas dos categorías.

11. En cuanto a las dudas expresadas por el Gobierno italiano y la Comisión sobre si el Sr. Francovich puede invocar la Directiva, dado que no está claro si el antiguo empresario de este último se halla formalmente en estado de insolvencia, procede señalar que el apartado 1 del artículo 2 define muy cla-

ramente lo que hay que entender por «estado de insolvencia». Corresponde al órgano jurisdiccional nacional comprobar si, en el presente caso, se cumple este requisito.

12. De todo lo precedente se deriva que las disposiciones de la Directiva que definen a los beneficiarios son incondicionales y suficientemente precisas para permitir que los órganos jurisdiccionales nacionales resuelvan si pueden aplicarse a una persona determinada.

B. *El alcance de los derechos*

13. Según el artículo 3 de la Directiva, las instituciones de garantía aseguran el pago de los créditos impagados de los trabajadores asalariados que se refieran a la retribución correspondiente al período anterior a una fecha determinada. Esta fecha será, a elección de los Estados miembros,

«— bien la del momento en que se produce la insolvencia del empresario,

— o la del preaviso de despido del trabajador asalariado afectado, dado en razón de la insolvencia del empresario,

— o la del momento en que se produce la insolvencia del empresario o la terminación del contrato de trabajo o de la relación laboral del trabajador asalariado afectado, producida en razón de la insolvencia del empresario».

14. Así pues, no es posible saber cuál de estas tres soluciones habrían elegido las autoridades italianas si hubieran adaptado su Derecho interno a la Directiva. Por consiguiente, nos podría resultar tentadora la conclusión de que esta disposición no es incondicional, ya que requiere que cada Estado miembro efectúe una elección.

15. Sin embargo, los demandantes del litigio principal y la Comisión nos invitan a no dejarnos detener por esta consideración y a basarnos en el hecho de que las autoridades italianas habrían debido escoger al menos, de entre estas tres hipótesis, la que imponga una carga menos pesada a la institución de garantía.

Ahora bien, según los demandantes, como la fecha «en que se produce la insolvencia» se sitúa lógicamente antes de la fecha «del preaviso de despido del trabajador asalariado afectado, dado en razón de la insolvencia del empresario», así como antes de la fecha de «la terminación del contrato de trabajo o de la relación laboral del trabajador asalariado en razón de la insolvencia del empresario», la primera fecha es, pues, la que concede la garantía mínima al trabajador. En efecto, en este caso su crédito se refiere a un período menos largo que en los otros dos supuestos.

16. Sin embargo, resulta que otras disposiciones de la Directiva otorgan a los Estados miembros la facultad de reducir las garantías dadas a los trabajadores.

Así, a tenor del apartado 1 del artículo 4:

«Los Estados miembros tendrán la facultad de limitar la obligación de pago de las instituciones de garantía, prevista en el artículo 3,»

y ello según las modalidades establecidas en el apartado 2 del artículo 4. Si el Estado miembro elige la primera hipótesis, que he calificado anteriormente de garantía mínima, y hace uso de la facultad de limitar la obligación de pago de la institución de garantía, ésta debe asegurar el pago de los créditos impagados relativos a la remuneración correspondiente a los tres últimos meses de contrato de trabajo o de la relación laboral, dentro de un período de seis meses anteriores a la fecha en que se produjo la insolvencia del empresario.

17. En segundo lugar, el apartado 3 del mismo artículo permite que los Estados miembros,

«a fin de evitar el pago de sumas que excedan de la finalidad social de la presente Directiva [...] [puedan] establecer un tope para la garantía de pago de los créditos impagados de los trabajadores asalariados. Cuando los Estados miembros hagan uso de esta facultad comunicarán a la Comisión los métodos por los que hayan establecido el tope».

18. Por último, el artículo 10 permite que los Estados miembros adopten las medidas necesarias con el fin de evitar abusos y que rechacen o reduzcan la obligación de pago en razón de la existencia de vínculos particulares entre el trabajador asalariado y el empresario y de intereses comunes concretados mediante una colusión entre ellos.

19. La Comisión subraya que en el caso de todas estas disposiciones sólo se trata de facultades concedidas a los Estados miembros y que parece incompatible con el concepto de efecto directo de las Directivas el que, si una Directiva determina de manera precisa los derechos de los particulares, el Estado miembro pueda alegar su propio incumplimiento afirmando que si hubiera procedido a la adaptación de su Derecho interno a aquélla, habría podido fijar legítimamente los derechos de los particulares a un nivel inferior.

20. ¿Qué hay que pensar de este razonamiento? Es necesario reconocer, en primer lugar, que la Comisión no evoca en modo alguno el segundo requisito establecido por el Tribunal de Justicia, es decir, el carácter incondicional de las disposiciones alegadas. La cuestión que se plantea es si, en presencia de un conjunto de disposiciones que contienen al mismo tiempo una norma y varias posibilidades de limitar su alcance, se puede separar la norma del resto y deducir que aquélla es precisa e incondicional. ¿O bien se quiere dar a entender que el principio según el cual un Estado no puede alegar su propio incumplimiento produce el efecto de hacer «incondicional *por su contenido*» una norma acerca de la que el texto confiere expresamente un margen de apreciación al Estado miembro? Por mi parte, no puedo aceptar este razonamiento.

21. En apoyo de su tesis, los demandantes del litigio principal invocan la sentencia Marshall y la Comisión, las sentencias Becker, y McDermott y Cotter.

Ahora bien, en el apartado 55 de la sentencia Marshall [2] el Tribunal de Justicia declaró concretamente:

2 — Sentencia de 26 de febrero de 1986, Marshall (152/84, Rec. p. 723).

«El artículo 5 de la Directiva 76/207 *no confiere en modo alguno* a los Estados miembros *la facultad de condicionar o restringir* la aplicación del principio de igualdad de trato en el campo de aplicación que le es propio.»

El Tribunal de Justicia ya llegó a una conclusión del mismo tipo en el apartado 39 de la sentencia Becker. [3]

Por el contrario, es cierto que en el caso que nos ocupa el artículo 4 otorga a los Estados miembros el derecho de limitar la obligación de pago de las instituciones de garantía.

22. En cuanto al apartado 15 de la sentencia McDermott y Cotter, [4] citado por la Comisión, se puede leer en él:

«No se puede invocar el hecho de que las Directivas dejen la elección de la forma y los medios para conseguir el resultado previsto para privar de efecto a aquellos preceptos de la Directiva que pueden ser invocados en juicio.»

En la sentencia McDermott y Cotter, el Tribunal de Justicia declaró, sustancialmente, que existían dos posibilidades de alcanzar la igualdad de trato entre hombres y mujeres: ya sea elevar el nivel de las prestaciones sociales concedidas a las mujeres hasta el nivel de las de los hombres, ya sea rebajar las de éstos. Dado que Irlanda no había adaptado su Derecho interno a la Directiva y que, por tanto, no había hecho la elección de que se trata, el Tribunal de Justicia declaró que se debía aplicar la primera solución. Pero el resultado final, es decir, la igualdad, estaba previsto de una manera clara e incondicional por la Directiva.

23. En el presente asunto, en cambio, nos encontramos en la fase en que es preciso determinar si las disposiciones de la Directiva que definen los derechos de los particulares son suficientemente precisas e incondicionales para poder ser alegadas en juicio. En este caso no se trata de la elección de la forma y los medios para alcanzar el resultado previsto, sino, en gran medida, de la definición del propio resultado.

Ahora bien, en la sentencia de 12 de diciembre de 1990, Kaefer y Procacci, [5] este Tribunal de Justicia declaró:

«Una disposición es incondicional cuando no otorga a los Estados miembros ningún margen de apreciación.»

Por consiguiente, si, a pesar de esta sentencia, se quisiera seguir el camino que nos sugieren los demandantes y la Comisión e intentar deducir de las disposiciones de la Directiva una «obligación mínima» (idea interesante en sí misma), que se impondría en todo caso a los Estados miembros, habría que tener en cuenta, no obstante, la facultad prevista por el apartado 2 del artículo 4.

24. Sin embargo, hasta esto mismo es imposible, puesto que de este modo se ignoraría el margen de apreciación sumamente amplio que deja a los Estados miembros el apartado 3 del mismo artículo (fijación de un tope para evitar el pago de sumas que excedan de

3 — Sentencia de 19 de enero de 1982, Becker (8/81, Rec. p. 53).

4 — Sentencia de 24 de marzo de 1987, McDermott y Cotter (286/85, Rec. p. 1453).

5 — Sentencia de 12 de diciembre de 1990, Peter Kaefer y Andrea Procacci (asuntos acumulados C-100/89 y C-101/89, Rec. p. I-4647), apartado 26.

la finalidad social de la Directiva). Por consiguiente, considero que no es posible deducir tal «obligación mínima».

25. Por el contrario, por lo que respecta al artículo 10 de la Directiva 80/987, reconozco la validez del argumento que la Comisión deduce del apartado 32 de la sentencia Becker. Se trataba de interpretar el alcance del punto 1 de la letra d) de la parte B del artículo 13 de la Sexta Directiva en materia de IVA, que dispone:

«Los Estados miembros eximirán en las condiciones por ellos fijadas y a fin de asegurar la aplicación correcta y simple de las excepciones previstas a continuación y de evitar todo posible fraude, evasión o abusos [...] d) las operaciones siguientes: 1. La concesión y negociación de créditos.»

Este Tribunal de Justicia declaró que los «requisitos» mencionados en esta disposición

«no afectan de ninguna manera a la *definición del contenido* de la exención prevista» (apartado 32 de la sentencia).

Se puede decir que el artículo 10 de la Directiva 80/987 también pretende, esencialmente, evitar fraudes y abusos.

26. Sin embargo, el amplio margen de apreciación que el artículo 4 deja a los Estados miembros no permite deducir que las disposiciones de la Directiva que determinan la extensión de los derechos de los beneficiarios sean incondicionales y suficientemente precisas.

C. *La identidad del deudor de los derechos*

27. Veamos, en primer lugar, lo que establece la Directiva. El artículo 3 dispone:

«Los Estados miembros adoptarán *las medidas necesarias* a fin de que las instituciones de garantía aseguren [...] el pago de los créditos impagados [...]»

Según el artículo 5:

«Los Estados miembros *fijarán las modalidades* de la *organización*, de la *financiación* y del *funcionamiento* de las instituciones de garantía, observando en especial los principios siguientes:

a) el patrimonio de las instituciones deberá ser independiente del capital de explotación de los empresarios, y estar constituido de tal forma que no pueda ser embargado en el curso de un procedimiento en caso de insolvencia;

b) los empresarios deberán contribuir a la financiación, a menos que ésta esté garantizada íntegramente por los poderes públicos;

c) la obligación de pago de las instituciones existirá independientemente del cumplimiento de las obligaciones de contribuir a la financiación.»

28. A mi juicio, de estos textos se deduce que la aplicación concreta de la Directiva está sujeta en todo caso a dos requisitos, que son:

— la creación de una institución de garantía o la designación de una institución existente como deudora de las prestaciones previstas por la Directiva;

— la determinación de su modo de financiación y, en particular, del papel que el Estado pretenda asumir a este respecto.

29. La Comisión, que ha profundizado particularmente en este problema, no niega que el Estado tenga que tomar estas medidas, pero no por ello llega a la conclusión de que las disposiciones de la Directiva no son aplicables como tales.

Según la Comisión, por poco que se pueda llegar a demostrar que la responsabilidad financiera por las prestaciones previstas por la Directiva incumbe en último término al Estado, se podrían asimilar las instituciones de garantía al Estado. Por consiguiente, el órgano jurisdiccional nacional podría condenar al Estado a pagar las compensaciones mínimas previstas por la Directiva.

La Comisión considera que esta posibilidad de asimilación de las instituciones al Estado se desprende de la letra b) del artículo 5 de la Directiva, según el cual «los empresarios deberán contribuir a la financiación [de la institución de garantía] a menos que ésta esté garantizada íntegramente por los poderes públicos». Así pues, la Directiva prevé como facultad alternativa la financiación íntegra de las instituciones por el Estado.

Ahora bien, prosigue la Comisión, cuando la Directiva prevé la posibilidad de una aplicación según el principio de responsabilidad económica del Estado, éste no puede sustraerse a ella alegando que si hubiera cumplido la obligación de aplicar la Directiva, habría podido obligar a otras personas a soportar una parte, o tal vez la totalidad, de la carga financiera.

30. Sin embargo, a mi juicio, este razonamiento no es convincente. En efecto, una de dos, o la financiación de la institución de garantía por los empresarios constituye la norma y la financiación por los poderes públicos, la facultad alternativa —y entonces la Comisión no puede sostener en este caso, en contra de lo que dijo a propósito de los artículos 3 y 4, que, a falta de una decisión del Estado miembro de utilizar la facultad alternativa, se debe aplicar ésta a pesar de todo—, o bien el Estado miembro debe elegir necesariamente el modo de financiación de la institución de garantía, y, en este caso, la disposición de que se trata no es incondicional. A mi parecer, esta última hipótesis es la correcta. La cuestión de si la institución de garantía es o no asimilable al Estado depende de una decisión que éste último debe adoptar previamente.

31. Por consiguiente, propongo a este Tribunal de Justicia que responda a la primera parte de la primera cuestión que las disposiciones de la Directiva 80/987 no son suficientemente precisas e incondicionales para poder generar derechos que los particulares pueden alegar en juicio.

II. *La reparación de los perjuicios sufridos por los particulares por la no adaptación del Derecho interno a la Directiva 80/987*

32. Las primeras cuestiones planteadas por los dos órganos jurisdiccionales remitentes

apuntan expresamente, en segundo lugar, a la hipótesis de que las disposiciones pertinentes de la Directiva 80/987 no fueran suficientemente precisas e incondicionales para poder ser invocadas directamente ante el órgano jurisdiccional nacional. El problema reside en si, en semejante caso, el particular perjudicado por la falta de ejecución de la Directiva por un Estado miembro puede reclamar la reparación de los perjuicios que haya podido sufrir por este motivo.

33. Dada la amplitud de los argumentos que es preciso consagrar a los múltiples aspectos que encierra el problema, presento a este Tribunal, en una primera parte, un resumen de las conclusiones a las que he llegado y, a continuación, en la segunda parte, el detalle del razonamiento seguido, que se basa, esencialmente, en la jurisprudencia de este Tribunal de Justicia.

A. *Resumen*

1. Aunque, en principio, en el estado actual del Derecho comunitario corresponde al ordenamiento jurídico de cada Estado miembro determinar el procedimiento jurídico que permita alcanzar la plena eficacia del Derecho comunitario, esta competencia estatal está ciertamente limitada por la misma obligación de los Estados miembros, derivada del Derecho comunitario, de garantizar esta eficacia.

2. Ello no sólo vale para las disposiciones de Derecho comunitario que producen efecto directo, sino para todas las disposiciones cuyo objeto es conferir derechos a los particulares. En efecto, la inexistencia de efecto directo no significa que el efecto buscado por el Derecho comunitario no sea otorgar derechos a los particulares, sino solamente que éstos no son suficientemente precisos e incondicionales para poder ser alegados y aplicados sin más.

3. En caso de falta de adaptación del Derecho interno a una Directiva o de adaptación incorrecta a la misma, un Estado miembro priva al Derecho comunitario del efecto deseado. Comete al mismo tiempo una infracción del artículo 5 y del párrafo tercero del artículo 189 del Tratado, que afirman el carácter obligatorio de la Directiva y obligan a adoptar todas las medidas necesarias para su ejecución.

4. En caso de que el incumplimiento de esta obligación sea declarado en una sentencia del Tribunal de Justicia dictada con arreglo a los artículos 169 a 171 del Tratado, la autoridad de la cosa juzgada y el artículo 171 del Tratado imponen al Estado miembro, sin que pueda oponer ningún obstáculo sea de la naturaleza que sea, el deber de adoptar todas las medidas adecuadas para eliminar el incumplimiento y para restablecer el efecto deseado por el Derecho comunitario. Por este motivo, puede estar obligado, asimismo, a reparar los perjuicios producidos a los particulares como consecuencia de su comportamiento ilegal.

5. Con arreglo al Derecho comunitario, la responsabilidad del Estado miembro puede quedar comprometida al menos en los casos en que se reúnen los requisitos que comprometerían la responsabilidad de la Comunidad por la infracción del Derecho comunitario por una de sus Instituciones. Por consiguiente, en el caso de una Directiva que habría exigido la adaptación del Derecho interno mediante un acto normativo, basta con que las disposiciones pertinentes de la Directiva tengan por finalidad proteger los intereses de los particulares. Efectivamente,

debe considerarse cumplido el requisito de una infracción suficientemente caracterizada de una norma jurídica superior en el supuesto en que el Tribunal de Justicia haya declarado el incumplimiento del Estado miembro en una sentencia pronunciada a tenor de los artículos 169 a 171.

6. En el estado actual del Derecho comunitario, la acción en materia de responsabilidad ejercitada de este modo ante el órgano jurisdiccional nacional contra un Estado miembro, por lo que respecta a los demás aspectos y, en particular, a la apreciación del perjuicio sufrido y a las modalidades del procedimiento, está regulada por las normas de Derecho nacional, sin perjuicio de que éstas no pueden ser menos favorables que las que se refieren a reclamaciones análogas sujetas al Derecho nacional, y en todo caso no deben hacer prácticamente imposible la reparación del perjuicio sufrido. Esto implica, como mínimo, que los cauces legales más adecuados existentes en el ordenamiento jurídico nacional deben interpretarse de manera que se respeten estas exigencias y que incluso debe crearse un cauce legal adecuado si no existe.

7. La acción en materia de responsabilidad posee diferente naturaleza que la acción de reclamación de pago de cantidad con arreglo a las disposiciones de una Directiva que produce efecto directo. No se trata de llegar, por otro camino, al mismo resultado que si las disposiciones de la Directiva tuvieran efecto directo. El órgano jurisdiccional nacional puede apreciar el perjuicio *ex aequo et bono*. Sin embargo, las disposiciones de la Directiva pueden servirle de punto de referencia.

8. Habida cuenta de la incertidumbre que ha reinado hasta la actualidad sobre la responsabilidad de los Estados miembros en caso de incumplimiento del Derecho comunitario y de las consecuencias económicas que podría producir la sentencia de este Tribunal de Justicia para los incumplimientos producidos en el pasado, procede limitar en el tiempo los efectos de la sentencia.

B. *Desarrollo del razonamiento*

34. Los demandantes en el litigio principal y la Comisión solicitan a este Tribunal, con carácter subsidiario, que declare que el Estado italiano debe pagar una indemnización de daños y perjuicios.

La Comisión ha mostrado empeño en subrayar en la vista que no propone en modo alguno que el Tribunal de Justicia resuelva, con ocasión del presente litigio, la cuestión general de si la falta de adaptación del Derecho interno a una Directiva que no tiene efecto directo puede dar lugar a un recurso en materia de responsabilidad. Por el contrario, la tesis de la Comisión se basa en un estudio detallado y minucioso de la Directiva de que se trata. Según la Comisión, se basa en las particularidades de la misma.

La Comisión propone efectuar una diferenciación entre acción en materia de reclamación de pago y acción en materia de responsabilidad por daños y perjuicios. Según ella, una acción de reclamación de pago, para poder prosperar, exige la prueba de que tres series de normas producen «efecto directo», a saber:

— las que identifican a los beneficiarios de los derechos establecidos por la Directiva;

— las que definen la extensión de estos derechos,

— y las que identifican al deudor de estos derechos.

Por el contrario, sigue diciendo la Comisión, en el marco de la acción de reparación de perjuicios dirigida contra el Estado, no es necesario demostrar que la tercera serie de normas produce «efecto directo», pues el deudor en este caso es, por definición, el Estado.

35. Dejando aparte el hecho de que me parece inadecuado hablar de «efecto directo» a propósito de cada una de estas tres series de normas tomadas aisladamente, y que sería más exacto emplear la expresión «disposición incondicional y suficientemente precisa», no llego a comprender el razonamiento de la Comisión. En efecto, aunque se aceptara la hipótesis de ésta, es decir, que en el marco de esta Directiva se define de manera incondicional y suficientemente precisa la extensión de los derechos de los acreedores, no nos libraríamos, sin embargo, de la necesidad de decidir de una vez para siempre, es decir haciendo abstracción del caso de autos, si los Estados pueden comprometer su responsabilidad por no adaptar su Derecho interno a la Directiva.

A mi juicio, el problema que se plantea aquí es, pues, si de una manera general un órgano jurisdiccional nacional puede ser obligado, en virtud del Derecho comunitario, a declarar responsable al Estado en el supuesto de que la no adaptación del Derecho interno a la Directiva, que no produce efecto directo, haya producido un perjuicio a un particular.

36. En sus intervenciones ante este Tribunal de Justicia, los Gobiernos alemán, británico, italiano y neerlandés han excluido la reparación obligatoria, en virtud del Derecho comunitario, de los perjuicios producidos no sólo por la falta de ejecución de una Directiva como la que aquí se trata, sino también por la infracción de las disposiciones del Derecho comunitario directamente aplicables o de efecto directo. Dado que aquéllos han basado toda su tesis en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia relativa a dichas disposiciones, conviene examinar esta jurisprudencia en primer lugar.

— Jurisprudencia del Tribunal de Justicia relativa a las disposiciones directamente aplicables o de efecto directo

37. Por lo que respecta a éstas, está establecido que:

«En virtud del principio de cooperación enunciado en el artículo 5 del Tratado, se ha encomendado a los órganos jurisdiccionales nacionales la protección jurídica que deriva, en favor de los justiciables, del efecto directo de las disposiciones del Derecho comunitario»

y que:

«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 que hayan de procurar la salvaguardia de los derechos que, en favor de los justiciables, se deducen del efecto directo del Derecho comunitario [...]».[6]

38. Sin embargo, esta protección debe ser «efectiva», como el Tribunal de Justicia recordó en su sentencia de 9 de julio de 1985, Bozzetti (179/84, Rec. 2301), apartado 17,

6 — Véanse, en particular, las sentencias de 16 de diciembre de 1976, Rewe (33/76, Rec. p. 1989), apartado 5, y Comet (45/76, p. 2043), apartados 12 y 13.

remitiéndose a su sentencia de 19 de diciembre de 1968, Salgoil (13/68, Rec. pp. 661 y ss., especialmente p. 675), en la que habló de la protección «directa e inmediata». Se trata de garantizar la «plena eficacia» del Derecho comunitario y toda disposición de un ordenamiento jurídico nacional o toda práctica legislativa, administrativa o judicial que tenga por efecto disminuir la eficacia del Derecho comunitario y, *a fortiori*, impedir que surta pleno efecto, es incompatible con las exigencias inherentes a la misma naturaleza del Derecho comunitario.[7]

39. Los órganos jurisdiccionales nacionales deben cumplir con su obligación de garantizar una protección efectiva de los derechos que en favor de los particulares se deducen del Derecho comunitario,

«dejando sin aplicación cualesquiera disposiciones de la Ley nacional eventualmente contrarias al mismo, ya sea anterior o posterior a la norma comunitaria».[8]

Esto no sólo es válido para las Leyes nacionales, sino para toda disposición del ordenamiento jurídico interno, pues el Tribunal de Justicia precisó en su sentencia de 15 de julio de 1964, Costa (6/64, Rec. pp. 1141 y ss., especialmente p. 1160) lo siguiente:

«Al Derecho creado por el Tratado, nacido de una fuente autónoma, no se puede oponer, en razón de su específica naturaleza original *una norma interna, cualquiera que sea ésta*, ante los órganos jurisdiccionales, sin que al mismo tiempo aquél pierda su carácter comunitario y se ponga en tela de juicio la base jurídica misma de la Comunidad.»

40. En el supuesto de que la aplicación de normas nacionales que infringen el Derecho comunitario directamente aplicable haya dado lugar a la percepción de determinadas cantidades a cargo de los particulares, según la jurisprudencia del Tribunal de Justicia en materia de reclamación de lo indebido, corresponde al Estado miembro garantizar el reembolso de estas cantidades y esta obligación se deriva del efecto directo de la disposición comunitaria que él mismo ha infringido.[9] En otros términos:

«El derecho a obtener la devolución de las cantidades percibidas por un Estado miembro en infracción de las normas de Derecho comunitario es *la consecuencia* y el complemento de *los derechos conferidos a los justiciables por las disposiciones comunitarias* [...].»[10]

41. Ahora bien, no encuentro una diferencia esencial entre una acción de reembolso y una acción de indemnización de daños y perjuicios, pues en ambos casos se trata de reparar un daño causado por la infracción del Derecho comunitario. Por lo demás, el Tribunal de Justicia ya declaró que el efecto directo de una disposición de Derecho comunitario puede servir de fundamento para una acción de daños y perjuicios. A título de ejemplo me remito a la sentencia del Tribunal de Justicia de 12 de julio de 1990, Foster (C-188/89, Rec. p. I-3313).

42. De lo que precede se deduce que el posible resarcimiento de un particular por el perjuicio sufrido a causa de la infracción de una disposición de Derecho comunitario, que tenga efecto directo, está fundado en el propio ordenamiento jurídico comunitario.

7 — Véanse las sentencias de 19 de junio de 1990, Factortame I (C-213/89, Rec. p. I-2433), apartados 20 y 21, y de 9 de marzo de 1978, Simmenthal (106/77, Rec. p. 629), apartado 22.

8 — Véase la sentencia de 9 de marzo de 1978, Simmenthal (106/77, Rec. p. 629), apartado 21.

9 — Véase, en particular, la sentencia de 29 de junio de 1988, Deville (240/87, Rec. p. 3513), apartado 11.

10 — Véase, en particular, la sentencia de 2 de febrero de 1988, Barra (309/85, Rec. p. 355), apartado 17.

Indudablemente, si se dispone de otras vías en el ordenamiento jurídico interno capaces de garantizar la plena eficacia del Derecho comunitario, éstas pueden ser empleadas. Pero, como el Tribunal de Justicia recordó en su sentencia de 9 de julio de 1985, Bozzetti (179/84, Rec. p. 2301), apartado 17, si bien

«corresponde al ordenamiento jurídico de cada Estado miembro designar al órgano jurisdiccional competente para resolver los litigios que ponen en tela de juicio los derechos individuales, derivados del ordenamiento jurídico comunitario [...], *los Estados miembros asumen la responsabilidad de garantizar, en cada caso, una protección efectiva de estos derechos» (traducción provisional).*

Así pues, si la indemnización es el único medio que puede, en su caso, garantizar tal protección efectiva, el Estado miembro tiene la obligación, en virtud del Derecho comunitario, de poner a disposición de los justiciables el cauce legal adecuado que permita reclamarla.

43. Sin embargo, los cuatro Gobiernos que han presentado observaciones han sostenido que, en su jurisprudencia, el Tribunal de Justicia no sólo remitió al Derecho nacional por lo que respecta a las modalidades a que deben someterse posibles acciones de reparación de daños y perjuicios contra el Estado, sino que incluso la misma cuestión de principio de si tales acciones pueden ser entabladas depende del Derecho nacional. Siguiendo a estos Gobiernos, si ya el ordenamiento jurídico nacional es determinante cuando se trata de una disposición que produce efectos directos, lo es *a fortiori* por lo que respecta a las disposiciones que no los producen.

De este modo, incluso en la vista, los Agentes de los Gobiernos británico y alemán han intentado, en primer lugar, rechazar las alegaciones que la Comisión pretendía deducir, en apoyo de su tesis, de la sentencia de 22 de enero de 1976, Russo (60/75, Rec. p. 45). En esta sentencia, el Tribunal de Justicia declaró:

«En el supuesto que se hubiera causado un [...] perjuicio como consecuencia de una infracción del Derecho comunitario, correspondería al Estado asumir las consecuencias de ello, frente a la persona perjudicada, en el marco de las disposiciones de Derecho nacional relativas a la responsabilidad del Estado» (apartado 9; *traducción provisional).*

En este caso se trataba de la infracción de un Reglamento relativo a la organización común de los mercados agrícolas.

44. Ciertamente, el Tribunal de Justicia ha remitido a las «disposiciones de Derecho nacional relativas a la responsabilidad del Estado». Sin embargo, ha declarado que *corresponde* al Estado asumir, frente a la persona perjudicada, las consecuencias resultantes para ella de la infracción del Derecho comunitario. De este modo, me parece que el Tribunal de Justicia ha sentado el principio de la obligación a cargo del Estado de reparar el perjuicio causado, a la vez que deja al Derecho nacional la tarea de regular las modalidades de ello. Si el Tribunal de Justicia hubiera querido remitirse asimismo al Derecho nacional por lo que respecta al principio, lo habría indicado indudablemente en términos claros, dado que, por un lado, una de las cuestiones prejudiciales es-

taba destinada expresamente a saber si este principio existe en Derecho comunitario (véase la quinta cuestión, Rec. 1976, p. 47) y que, por otro, tanto la demandante del litigio principal [11] como la Comisión [12] habían tomado claramente postura en este sentido.

45. En cuanto a las demás sentencias a las que se han remitido los Gobiernos, sobre todo durante la vista, no creo que tampoco deban interpretarse necesariamente en el sentido preconizado por ellos. Por lo demás, es significativo comprobar que, en sus observaciones escritas, los demandantes del litigio principal y la Comisión, por un lado, y los Gobiernos británico y neerlandés, por otro, citaron estas mismas sentencias en apoyo de tesis divergentes, cuando no opuestas. [13]

46. Veamos el asunto 33/76, Rewe. En su sentencia de 16 de diciembre de 1976 (Rec. p. 1989), apartado 5, el Tribunal de Justicia hizo ciertamente la citada declaración que, para algunos, demuestra que, en el estado actual del Derecho comunitario, la responsabilidad del Estado por el incumplimiento de sus obligaciones comunitarias sólo se rige por el Derecho nacional. Sin embargo, salta a la vista que el Tribunal de Justicia únicamente se remitiera al ordenamiento jurídico interno de los Estados miembros por lo que respecta a la designación de los órganos jurisdiccionales competentes y a la regulación de las modalidades procesales, lo que implica necesariamente que para los Estados miembros y, en particular, para sus órganos jurisdiccionales, existe el principio de una obligación previa de garantizar la protección jurídica de los derechos que el Derecho comunitario otorga a los particulares.

Por un lado, el Tribunal de Justicia corroboró que el Derecho nacional no puede llegar a poner en tela de juicio el principio mismo de la protección de los derechos que en favor de los particulares se deducen del Derecho comunitario, al precisar que las modalidades procesales, tal como están fijadas por el Derecho nacional, no deben llegar

«a hacer imposible en la práctica el ejercicio de los derechos que los órganos jurisdiccionales nacionales deben salvaguardar».

Por otro lado, al remitirse a los artículos 100 a 102 y 235 del Tratado para adoptar, en su caso, las medidas necesarias para paliar las disparidades de las disposiciones legislativas, reglamentarias o administrativas de los Estados miembros en la materia, el Tribunal de Justicia parece haber reconocido implícitamente que el principio de la responsabilidad del Estado se rige por el Derecho comunitario. De este modo, el Tribunal de Justicia ha admitido, en todo caso, que el Derecho comunitario puede servir de base si no para crear nuevos cauces legales distintos de los establecidos por el Derecho nacional, al menos para ordenar e interpretar los cauces legales nacionales existentes de manera que puedan utilizarse para proteger los derechos que en favor de los particulares se deducen del Derecho comunitario.

11 — Según el Sr. Russo, «el principio de la obligación de indemnizar estaba establecido en el presente caso», *(traducción no oficial)*, mientras que «las modalidades según las que debería efectuarse el resarcimiento continuaban siendo de la competencia del órgano jurisdiccional nacional» (Rec. 1976, p. 50, último párrafo de la columna izquierda; *(traducción no oficial)*.

12 — Según la Comisión, «el Derecho interno *debe* prever los procedimientos que permitan proteger los derechos derivados de las normas comunitarias» *(traducción no oficial)* y «el principio de eficacia, así como el de la aplicación uniforme del Derecho comunitario, exigen que esta salvaguardia, sin prejuzgar la neutralidad del Derecho comunitario en relación con el procedimiento elegido, sea adecuada y eficaz (Rec. 1976, p. 52, párrafos tercero y último, respectivamente, de la columna izquierda; *traducción provisional)*.

13 — Véanse las sentencias de 9 de noviembre de 1983, San Giorgio (199/82, Rec. p. 3595), respecto a los demandantes del litigio principal; de 13 de febrero de 1979, Granaria (101/78, Rec. p. 623), respecto a la Comisión y al Gobierno neerlandés, y de 7 de julio de 1981, Rewe (158/80, Rec. p. 1805), respecto al Gobierno británico.

47. No creo que esta conclusión deba ser modificada a la vista de la sentencia del Tribunal de Justicia de 7 de julio de 1981 en otro asunto Rewe (158/80, Rec. p. 1805). Cierto que éste declaró que el Tratado:

«No ha pretendido *crear*, para el mantenimiento del Derecho comunitario, ante los órganos jurisdiccionales nacionales, otros cauces legales distintos de los establecidos por el Derecho nacional» (apartado 44; *traducción provisional).*

Añadió, no obstante:

«En cambio, el sistema de protección jurídica establecido por el Tratado [...] implica que *todo tipo de acción previsto por el Derecho nacional debe* poder ser empleado para asegurar el respeto de las normas comunitarias de efecto directo en las mismas condiciones de admisibilidad y procedimiento que si se tratara de garantizar el respeto al Derecho nacional» *(traducción provisional).*

Por consiguiente, considero que un Estado miembro no puede oponer al ejercicio de una acción por responsabilidad contra el Estado, basada en la vulneración de un derecho conferido directamente por el Derecho comunitario a los particulares, la consideración de que su ordenamiento jurídico nacional conoce el principio de la no responsabilidad de los poderes públicos y, en particular, del poder legislativo. Desde el momento que existe el tipo de acción que constituye la acción por responsabilidad, un Estado miembro ya no puede alegar la condición de aquél cuya responsabilidad está supuestamente comprometida para privar a los particulares de su derecho y poner además en tela de juicio la eficacia del Derecho comunitario con efecto directo.

Por lo demás, nos encontramos aquí en un contexto totalmente diferente del contexto en cuyo marco se ha desarrollado, en algunos Estados miembros, la teoría de la no responsabilidad del Estado legislador. La Comisión ha señalado con razón durante la vista que en Derecho nacional no existe casi ninguna situación en que no sólo el legislador tenga la obligación de adoptar una Ley, en la que no sólo sea posible establecer con gran precisión lo que aquél debe hacer sino que, además, el legislador tenga que actuar dentro de determinado plazo. A mi juicio, no es excesivo decir que, por lo que respecta a la adaptación del Derecho interno a las Directivas, el legislador se encuentra en una situación parecida a la de la Administración encargada de ejecutar una Ley.

48. Tampoco es posible apoyarse en la referencia hecha por el Tribunal de Justicia a los requisitos de admisibilidad y de procedimiento que se han de cumplir cuando se trata de garantizar el respeto al Derecho nacional. Por un lado, los problemas de admisibilidad y procedimiento sólo se plantean respecto a un cauce legal existente. Por otro lado, esta referencia se hizo en el contexto particular del asunto Rewe (158/80) y, en especial, después de que el Tribunal de Justicia hubiera observado expresamente que en el supuesto contemplado, el Derecho nacional, en ese caso el alemán, reconocía a todo interesado el derecho a entablar la acción (apartado 40 de la sentencia). De este modo el Tribunal de Justicia podía limitarse a ordenar que en tal supuesto, este derecho a entablar la acción debe poder ejercitarse en condiciones análogas en el marco del ordenamiento jurídico comunitario.

De un modo parecido, en el presente caso, no parece existir ninguna duda sobre la existencia de un cauce legal adecuado.

49. De lo que precede resulta que no se puede deducir de la citada sentencia que el Derecho comunitario no pueda imponer en ningún caso a un Estado miembro que ponga a la disposición de los justiciables cauces legales que les permitan alegar eficazmente los derechos que en su favor se deducen del Derecho comunitario, cuando cauces legales no existen o no son accesibles en las mismas condiciones a nivel nacional. El párrafo segundo del artículo 215 del Tratado presupone, por lo demás, la existencia de tales cauces legales.

50. Tampoco pueden derivarse objeciones convincentes de las otras dos sentencias citadas, especialmente, por el Gobierno alemán. En la sentencia de 13 de febrero de 1979, Granaria (101/78, Rec. p. 623), el Tribunal de Justicia declaró ciertamente:

«La cuestión de la reparación por un organismo nacional de los daños causados a las personas físicas por los organismos y agentes de los Estados miembros, al aplicar el Derecho comunitario, ya sea por una infracción del Derecho comunitario, ya sea por un acto o una omisión contrarios al Derecho nacional, no está regulada por el párrafo segundo del artículo 215 del Tratado y debe ser apreciada por los órganos jurisdiccionales nacionales en función del Derecho nacional del Estado miembro interesado» *(traducción provisional).*

No obstante, el caso Granaria presentaba varias particularidades que hay que tener en cuenta en el momento de valorar su exacto alcance. En primer lugar, se refería en realidad a la responsabilidad por el perjuicio causado por actos normativos comunitarios declarados inválidos. La cuestión de la reparación por un organismo nacional sólo se planteaba porque éste había adoptado actos con arreglo a un Reglamento comunitario que iba a ser declarado ilegal. A continuación, el Tribunal de Justicia manifestó de modo inequívoco que, en tanto que este Reglamento no hubiera sido declarado ilegal, el organismo nacional estaba obligado a aplicarlo. Esta misma consideración llevó al Abogado General, Sr. Capotorti, a declarar:

«En realidad, en este caso no se ha producido ninguna infracción del Derecho comunitario» *(traducción provisional)*

y concluir:

«Por este motivo, no ha lugar a suponer que existe responsabilidad por parte del Estado miembro» (Rec. 1979, p. 644, columna de la izquierda; *traducción provisional).*

Por último, el Tribunal de Justicia recordó que la invalidez del Reglamento de que se trataba no era suficiente para comprometer la responsabilidad de la Comunidad con arreglo al párrafo segundo del artículo 215 del Tratado. En este contexto, es normal que en el supuesto en que debiera plantearse la cuestión de la posible responsabilidad del organismo nacional ante un órgano jurisdiccional nacional, éste debería apreciarla en función del Derecho nacional, tanto más cuanto que la aplicación del párrafo segundo del artículo 215 corresponde a la competencia exclusiva del Tribunal de Justicia. Por lo demás, desde la sentencia de 27 de septiembre de 1988, Asteris y otros (asuntos acumulados 106/87 a 120/87, Rec. p. 5515), apartados 18, 19 y 20, se reconoce que desde el momento que la ilegalidad de un acto comunitario no se ha considerado suficiente para comprometer la responsabilidad de la Comunidad, la responsa-

bilidad de una autoridad nacional, que se ha limitado a ejecutar este acto y a la que no se puede imputar la ilegalidad de que éste adolece, tampoco puede quedar comprometida por este motivo, sino que todo lo más puede quedar comprometida por un fundamento distinto de la ilegalidad del acto comunitario. Me parece que esta sentencia es asimismo interesante por constituir una ilustración de que el Derecho comunitario puede influir sobre los cauces legales internos: una sentencia del Tribunal de Justicia que descarte la responsabilidad de la Comunidad a tenor del artículo 215 del Tratado obstaculiza una acción de reparación de daños y perjuicios contra el Estado, que se funde en el mismo motivo que el invocado en el recurso desestimado por el Tribunal de Justicia (véase también el apartado 29 de la sentencia).

51. En cuanto a la sentencia de 9 de noviembre de 1983, San Giorgio (199/82, Rec. p. 3595), es cierto que el Tribunal de Justicia reiteró en ella su tradicional jurisprudencia en virtud de la cual los requisitos materiales y formales que regulan la devolución de los impuestos nacionales percibidos por infracción de las disposiciones del Derecho comunitario corresponden al Derecho nacional, sin perjuicio únicamente de que no pueden ser menos favorables que los que se refieren a reclamaciones análogas sujetas al Derecho nacional y que, en todo caso, no deben hacer prácticamente imposible el ejercicio de los derechos reconocidos por el ordenamiento jurídico comunitario. Lo que me parece más importante en el contexto que nos ocupa es que el Tribunal de Justicia haya señalado en primer lugar lo siguiente:

«El *derecho* a obtener la devolución de los impuestos recaudados por un Estado miembro en infracción del Derecho comunitario es la *consecuencia* y el *complemento* de los derechos que reconocen a los particulares las disposiciones comunitarias que prohíben las exacciones de efecto equivalente a los derechos de aduana o, en su caso, la aplicación discriminatoria de impuestos interiores» (apartado 12).

Me parece que de esta declaración se deriva claramente que un Estado miembro tiene la *obligación* de establecer los cauces legales necesarios para permitir que los justiciables reclamen la devolución de los impuestos pagados infringiendo el Derecho comunitario y, por tanto, que disfruten plenamente de los derechos que éste les confiere. Esto queda confirmado igualmente por el hecho de que el Tribunal de Justicia declarara, por último, en este asunto que un Estado miembro no puede subordinar la devolución de tales impuestos a normas que la hagan prácticamente imposible,

«incluso en el supuesto de que la devolución de otros derechos, impuestos o tributos recaudados en infracción del Derecho nacional se halle sujeta a las mismas condiciones restrictivas».

Según el Tribunal de Justicia, incluso el hecho de que estas condiciones restrictivas se apliquen a la *totalidad* de los derechos, impuestos y tributos nacionales no es motivo para rehusar la devolución de los impuestos recaudados en infracción del Derecho comunitario (véase el apartado 17 de la sentencia).

52. Ninguna de las sentencias alegadas por los Gobiernos que han presentado observaciones ante este Tribunal de Justicia puede, pues, servir de fundamento a su tesis de que corresponde únicamente al Derecho nacional de cada Estado miembro determinar no sólo en qué condiciones sino también *si* un Estado miembro puede ser considerado responsable y obligado a reparar los perjuicios causados a los particulares por haber vulnerado los derechos que en favor de éstos se deducen del Derecho comunitario.

— Enseñanzas que se desprenden de las sentencias Factortame I y Zuckerfabrik

53. Por lo demás, me parece que desde la sentencia del Tribunal de Justicia de 19 de junio de 1990, Factortame I (C-213/89, Rec. p. 2433), ya no cabe duda que en determinados casos el propio Derecho comunitario puede atribuir a las autoridades judiciales nacionales las competencias necesarias para garantizar la protección jurídica efectiva de estos derechos, aunque en el Derecho nacional no existan competencias análogas.[14] Efectivamente, de esta sentencia se deduce que el Derecho comunitario impone a los órganos jurisdiccionales nacionales que ordenen la suspensión de la ejecución de una norma nacional supuestamente contraria al Derecho comunitario, aun cuando, conforme al Derecho nacional, no tengan la facultad de ordenar medidas provisionales conducentes a la suspensión de las normas internas.

54. Añadiré que de la sentencia del Tribunal de Justicia de 21 de febrero de 1991, Zuckerfabrik Süderdithmarschen y Zuckerfabrik Soest (asuntos acumulados C-143/88 y C-92/89, Rec. p. I-415), resulta que el Derecho comunitario puede incluso establecer los requisitos de ejercicio de las competencias que atribuye de este modo a los órganos jurisdiccionales nacionales. En efecto, en esta sentencia el Tribunal de Justicia declaró:

«La protección provisional garantizada por el Derecho comunitario a los justiciables ante los órganos jurisdiccionales nacionales no puede variar dependiendo de que impugnen la compatibilidad de disposiciones de Derecho nacional con el Derecho comunitario (que era el caso en el asunto Factortame I) o la validez de actos comunitarios de Derecho derivado (que era el caso en los asuntos Zuckerfabrik), puesto que, en los dos supuestos, la impugnación se basa en el propio Derecho comunitario» (apartado 20).

A continuación, el Tribunal de Justicia se preguntó por los requisitos conforme a los que los órganos jurisdiccionales nacionales pueden garantizar tal protección provisional, es decir, en el presente caso, ordenar la suspensión de un acto administrativo nacional basado en un Reglamento comunitario por razón de las dudas existentes sobre la validez de este Reglamento, y tuvo que comprobar que los Derechos nacionales presentan divergencias respecto a la ejecución de los actos administrativos,

«divergencias que pueden comprometer la aplicación uniforme del Derecho comunitario» (apartado 25).

Ahora bien, según el Tribunal de Justicia:

«Esta aplicación uniforme es una exigencia fundamental del ordenamiento jurídico comunitario»

e

«implica que la suspensión de la ejecución de actos administrativos basados en un Reglamento comunitario, a la vez que depende de las normas de procedimiento nacionales, por lo que respecta, en particular, a la pre-

14 — Véase, en este sentido, Simon, D. y Barav, A.: «Le droit communautaire et la suspension provisoire des mesures nationales — Les enjeux de l'affaire Factortame», *Revue du marché commun*, nº 340, octubre 1990, p. 591, en particular, p. 596. Véase también Curtin, D.: «Directives: the effectiveness of judicial protection of individual rights», *Common Market Law Review 27*, 1990, p. 709, en particular p. 735.

sentación y a la sustanciación de la solicitud, debe sujetarse en todos los Estados miembros, por lo menos, a requisitos de concesión uniformes» (apartado 26).

El Tribunal de Justicia estableció por último estos requisitos de concesión uniformes, inspirándose en los que son aplicables cuando se le somete una demanda de suspensión de la ejecución conforme al artículo 185 del Tratado CEE.

55. Ciertamente, en los asuntos Zuckerfabrik se trataba de suspender la aplicación de un *acto administrativo nacional*, adoptado en ejecución de un Reglamento comunitario debido a la existencia de dudas sobre la validez de este Reglamento. Pero el Tribunal de Justicia, en el citado apartado 20 de la sentencia, estableció expresamente un paralelismo entre esta situación y la del asunto Factortame I, en el que se trataba de suspender la aplicación de una *Ley nacional* debido a la existencia de dudas sobre su compatibilidad con el Derecho comunitario. Ahora bien, como hemos visto, en virtud de las exigencias del Derecho comunitario, los órganos jurisdiccionales nacionales son competentes e incluso están obligados a suspender la Ley nacional en tal supuesto, aun cuando no exista una competencia u obliga ción análoga en el Derecho nacional en situaciones semejantes que no afecten al Derecho comunitario. Por consiguiente, no se excluye que los *requisitos de concesión* de la suspensión de la ejecución de un acto administrativo nacional, que el Tribunal de Justicia puso de manifiesto en la sentencia Zuckerfabrik, se apliquen asimismo a la suspensión de la ejecución de una Ley nacional que infrinja el Derecho comunitario.[15] Dado que el principio de la primacía del Derecho comunitario se aplica cualquiera que sea el rango que ocupe la normativa nacional en la jerarquía de las normas, considero en todo caso que, en principio, no se deberían tratar las medidas legislativas nacionales de modo distinto que las medidas nacionales de rango inferior. Me parece que esto debe ser así tanto más cuanto que el Tribunal de Justicia, como vimos, para determinar los requisitos de concesión de la suspensión de la ejecución, se basó en su propia jurisprudencia relativa al artículo 185 del Tratado CEE, que contempla la suspensión de la ejecución de todo acto impugnado en un recurso interpuesto ante él, incluido un Reglamento en el sentido del artículo 189.

56. También es cierto que la jurisprudencia que acabo de examinar bastante detenidamente se refiere, repito, a normas de Derecho comunitario directamente aplicables y, por consiguiente, no puede trasladarse sin más a situaciones en las que los justiciables no pueden alegar, ante los órganos jurisdiccionales nacionales, derechos que para ellos se deducen directamente de un acto de Derecho comunitario. No obstante, su examen ha sido necesario porque los Gobiernos que presentaron observaciones ante este Tribunal de Justicia se han basado en esta jurisprudencia para sostener —equivocadamente, a mi parecer— que el Derecho comunitario no puede servir de fundamento a una posible acción entablada por un particular ante un órgano jurisdiccional nacional para que se reparen los perjuicios que le produjo el incumplimiento, por un Estado miembro, de sus obligaciones comunitarias y, en particular, la no adaptación de su Derecho interno a la Directiva. *Sin embargo, dado que el efecto directo es el fundamento de esta jurisprudencia*, queda en pie la *cuestión* de si existen en el Derecho comunitario *otras razones* fundamentales que puedan exigir que los órganos jurisdiccionales nacionales tengan la competencia, respecto a disposiciones que no surten este efecto, para admitir una demanda de reparación del perjuicio.

15 — En todo caso, este punto de vista podría encontrarse con los problemas que deja pendientes el silencio del Tribunal de Justicia en la sentencia Factortame I, sobre los requisitos del ejercicio de la competencia que aquél estableció en ella. Véase, a este respecto, el citado artículo de Simon, D. y Barav, A., en particular la p. 597.

— Responsabilidad del Estado en el caso de disposiciones sin efecto directo

57. A este respecto, podemos recordar, como han hecho los demandantes en el litigio principal y la Comisión, la jurisprudencia del Tribunal de Justicia según la cual la interposición de un recurso por incumplimiento, aun en el supuesto en que este incumplimiento haya dejado de existir con posterioridad al plazo señalado en el Dictamen Motivado emitido con arreglo al párrafo segundo del artículo 169 del Tratado, conserva un interés que

«puede consistir, especialmente, en demostrar la base de la responsabilidad en que un Estado miembro puede incurrir, en razón de su incumplimiento, frente a la Comunidad o frente a los particulares». [16]

Aunque esta declaración del Tribunal de Justicia sea muy general, indica claramente que una sentencia por incumplimiento puede servir de fundamento a una acción en materia de responsabilidad entablada por un particular contra el Estado miembro incumplidor. En todo caso, el hecho de que el Tribunal sólo hable de la posibilidad de que el Estado incurra en responsabilidad no me parece determinante en relación con el principio de responsabilidad del Estado; el Tribunal puede haber querido indicar con ello que no basta la ilegalidad del comportamiento del Estado, sino que se deben cumplir otros requisitos antes de que pueda comprometerse efectivamente esta responsabilidad. Ahora bien, como hemos visto al principio, por lo que respecta a la no adaptación del Derecho interno a la Directiva 80/987, Italia fue condenada con arreglo al artículo 169 del Tratado por una sentencia del Tribunal de Justicia de 2 de febrero de 1989 (22/87, Rec. p. 143).

16 — Véase, en último término, la sentencia de 19 de marzo de 1991, Comisión/Bélgica (C-249/88, Rec. p. I-1275), apartado 41.

58. Por otra parte, el Tribunal de Justicia, tal y como reiteró en su auto de 28 de marzo de 1980, Comisión/Francia (asuntos acumulados 24/80 y 97/80 R, Rec. p. 1319), apartado 16, ya declaró:

«La declaración, en una sentencia que tenga la autoridad de cosa juzgada frente al Estado miembro interesado, de un incumplimiento de las obligaciones que le incumben en virtud del Derecho comunitario implica, para las autoridades nacionales competentes, la prohibición de pleno Derecho de aplicar una disposición nacional que se haya declarado incompatible con el Tratado y, en su caso, la obligación de adoptar todas las disposiciones necesarias para facilitar la realización del efecto pleno del Derecho comunitario» *(traducción provisional).* [17]

De lo expuesto procede recordar los dos puntos siguientes: por un lado, la autoridad de cosa juzgada de una sentencia por incumplimiento afecta a todos los órganos del Estado interesado y se impone no sólo al Poder Ejecutivo, sino también al Legislativo y a los órganos jurisdiccionales; por otro lado, en el supuesto de que la no aplicación de la disposición nacional contraria al Derecho comunitario no sea adecuada o no baste para poder asegurar el efecto pleno de este Derecho, todos estos poderes deben adoptar las demás disposiciones adecuadas con este fin.

59. No se comprende el motivo por el que no deben figurar entre estas disposiciones las medidas destinadas a reparar el perjuicio producido por el incumplimiento, por parte del Estado, de las obligaciones que le in-

17 — Véase también la sentencia de 13 de julio de 1972, Comisión/Italia (48/71, Rec. p. 529), apartado 7. Hay que señalar que en esta sentencia el Tribunal de Justicia hizo constar expresamente que Italia había puesto fin a su incumplimiento, con efectos desde el inicio de la infracción (véase el apartado 11 de los fundamentos de Derecho y el apartado 1 del fallo).

cumben en virtud del Derecho comunitario. A este respecto es interesante observar, en primer lugar, que cuando el Tribunal de Justicia declaró por primera vez que una sentencia dictada con arreglo al artículo 169 o al artículo 171 del Tratado puede implicar un interés material para establecer la base de una responsabilidad del Estado, lo hizo para desestimar una excepción propuesta por el Estado demandado, según el cual la prosecución de la acción por incumplimiento carecía de objeto, habida cuenta de

«que ya no sería materialmente posible satisfacer con efecto retroactivo las obligaciones que hubieran debido cumplirse en el período contemplado por las disposiciones comunitarias de que se trata» (véase la sentencia de 7 de febrero de 1973, Comisión/Italia, 39/72, Rec. p. 101, apartado 8).

Así pues, la responsabilidad del Estado podría paliar, en su caso, la imposibilidad de dar efecto retroactivo a las medidas mediante las que el Estado miembro incumplidor se propone ajustarse a sus obligaciones.

60. En segundo lugar, al omitir ejecutar sus obligaciones y, en particular, adaptar su Derecho a una Directiva, un Estado miembro priva al Derecho comunitario de su efecto deseado. Me parece que esto es igualmente válido para el Derecho comunitario que no es directamente aplicable y, en particular, para las disposiciones de una Directiva que no producen efecto directo. En efecto, la falta de efecto directo no significa que el efecto perseguido por la Directiva no sea conferir derechos a los particulares, sino únicamente que estos derechos no son suficientemente precisos e incondicionales para poder ser alegados y aplicados como tales son sin intervención del Estado miembro destinatario. En este contexto, tampoco hay que olvidar que una Directiva es obligatoria en cuanto al resultado que deba conseguirse, que puede consistir precisamente en conferir derechos a los particulares.

61. Además, la aplicación del Derecho comunitario difiere según que los Estados miembros respeten o no sus compromisos y adapten o no su Derecho a las Directivas de las que son destinatarios. A falta de efecto directo, se respetaría, al menos en parte, la exigencia fundamental de aplicación uniforme del Derecho comunitario si los particulares, privados de sus derechos por falta de adaptación del Derecho interno a una Directiva, obtuvieran una compensación aproximadamente equivalente.

62. Por último, el Tribunal de Justicia ya tuvo ocasión de precisar que el objetivo de los artículos 169 a 171 del Tratado es llegar a la eliminación *efectiva* de los incumplimientos y de sus *consecuencias pasadas y futuras*. Ciertamente, en su sentencia de 12 de julio de 1973, Comisión/Alemania (70/72, Rec. p. 813), apartado 13, añadió:

«Corresponde a las autoridades comunitarias que tienen la misión de asegurar el respeto del Tratado determinar en qué medida la obligación que incumbe al Estado miembro de que se trata puede concretarse, en su caso, en los Dictámenes motivados [...] emitidos con arreglo [...] [al artículo] 169 [...], así como en las solicitudes interpuestas al Tribunal de Justicia.»

Sin embargo, esta precisión no cambia en nada el principio; se explica porque el Tribunal de Justicia la hizo para desestimar una excepción de inadmisibilidad deducida de que

«en el marco de un recurso dirigido contra un Estado miembro, el Tribunal de Justicia debe limitarse a declarar el incumplimiento, ya que no puede condenar al Estado miembro a adoptar determinadas disposiciones»

y

«corresponde únicamente [...] al Estado miembro de que se trata decidir las medidas que implica la ejecución de la sentencia del Tribunal de Justicia, para evitar las consecuencias de su incumplimiento» (apartado 10).

El hecho de que una sentencia del Tribunal de Justicia por incumplimiento sólo tenga efecto declaratorio no puede eximir al Estado miembro de la obligación que le incumbe en virtud del artículo 171 del Tratado,

«de adoptar las medidas que implica la ejecución de la sentencia»,

y, en su caso, de reparar las consecuencias perjudiciales de su incumplimiento.

63. Esto es, en todo caso, lo que se desprende de la sentencia de 16 de diciembre de 1960, Humblet (6/60, Rec. pp. 1125, 1145 y 1146), en la que el Tribunal de Justicia subrayó el carácter declarativo de sus sentencias por incumplimiento, añadiendo:

«Si el Tribunal de Justicia declarare en una sentencia que un acto legislativo o administrativo emanado de las Autoridades de un Estado miembro es contrario al Derecho comunitario, este Estado estará obligado, en virtud del artículo 86 del Tratado CECA [que es el equivalente del artículo 171 del Tratado CEE], tanto a anular el acto de que se trata como a reparar los efectos ilícitos que haya podido producir» *(traducción provisional).*

64. No me parece que se puede deducir ningún argumento en sentido contrario de una sentencia posterior del Tribunal de Justicia de 14 de diciembre de 1982, Waterkeyn (asuntos acumulados 314/81 a 316/81 y 83/82, Rec. p. 4337). En esta sentencia, el Tribunal de Justicia subrayó

«que las sentencias dictadas en virtud de los artículos 169 a 171 tienen por objeto, ante todo, determinar los deberes de los Estados miembros en caso de incumplimiento de sus obligaciones» *(traducción provisional),*

y que

«de las mismas disposiciones del Derecho comunitario se derivan derechos en favor de los particulares que producen un efecto directo en el ordenamiento jurídico interno de los Estados miembros» (apartado 15; *traducción provisional).*

Ciertamente, a primera vista podría deducirse de lo anterior que una sentencia por incumplimiento no puede servir de fundamento para reivindicaciones de los particulares. Sin embargo, visto con más atención, resulta que el Tribunal de Justicia, preguntado sobre los efectos de una sentencia por incumplimiento dictada anteriormente, sólo quiso precisar que, en presencia de disposiciones de Derecho comunitario directamente aplicables, los particulares no necesitan esperar que se dicte una sentencia por

incumplimiento para hacer valer sus derechos, sino que pueden basarse directamente en dichas disposiciones. Esto queda confirmado, a mi parecer, por el hecho de que en respuesta a la cuestión planteada, el Tribunal de Justicia declarara, en primer lugar:

«Los órganos jurisdiccionales de este Estado (cuyo incumplimiento se ha declarado) están obligados, en virtud del artículo 171, a extraer las consecuencias de la sentencia del Tribunal de Justicia» *(traducción provisional),*

a la vez que precisaba:

«Sin embargo [...] los derechos pertenecientes a los particulares no derivan de esta sentencia, sino de las mismas disposiciones del Derecho comunitario que producen efecto directo en el ordenamiento jurídico interno» *(traducción provisional).*

Por lo demás, los derechos que un particular estaría inducido a reivindicar por la vía de un recurso por responsabilidad *no son los mismos derechos establecidos por la disposición de Derecho comunitario infringida, sino todo lo más, derechos que sirven de compensación* por aquéllos de los que fue privado ilegalmente.

65. Las dos últimas sentencias citadas son asimismo importantes por otros motivos. En la sentencia Waterkeyn, el Tribunal de Justicia no dejó de precisar que, en virtud del artículo 171 del Tratado,

«todos los órganos del Estado miembro interesado tienen la obligación de asegurar, dentro del ámbito de sus competencias respectivas, la ejecución de la sentencia del Tribunal de Justicia» (apartado 14; *traducción provisional).*

Esto sólo es la consecuencia de que:

«Respecto al artículo 169 del Tratado, los Estados miembros se comprometen, *cualquiera que sea el órgano del Estado* cuya actuación dio lugar al incumplimiento, y que un Estado miembro no puede alegar disposiciones, prácticas o situaciones de su ordenamiento interno para justificar el incumplimiento de las obligaciones y plazos resultantes de las Directivas comunitarias» *(traducción provisional)*[18]

y del Derecho comunitario en general. Por otro lado, en su sentencia Humblet, el Tribunal de Justicia declaró expresamente que la obligación de anular el acto nacional contrario al Derecho comunitario y de reparar los efectos que pudo producir se deriva del Tratado, que tiene fuerza de Ley en los Estados miembros desde el momento de su ratificación y que prevalece sobre el Derecho interno (Rec. 1960, p. 1146). Por consiguiente, un Estado miembro no puede escudarse en el principio de la irresponsabilidad del legislador, aunque tenga valor de norma constitucional,[19] para sustraerse a su obligación, derivada del Tratado, de adoptar to-

18 — Sentencia de 26 de febrero de 1986, Comisión/Italia (52/75, Rec. p. 277), apartado 14.

19 — Véase, en particular, además de la sentencia de 15 de julio de 1964, Costa (6/64, Rec. pp. 1141 y ss., especialmente p. 1160), la sentencia de 17 de diciembre de 1970, Internationale Handelsgesellschaft (11/70, Rec. p. 1125), apartado 3: «Al Derecho nacido del Tratado, surgido de una fuente autónoma, por su propia naturaleza no se le puede oponer *ninguna norma del Derecho nacional,* sin perder su carácter comunitario y sin que se le cuestione el fundamento jurídico de la Comunidad misma; que la alegación de violaciones de los derechos fundamentales, tal como están formulados por la Constitución de un Estado miembro, o de los *principios de una estructura constitucional nacional* no puede afectar a la validez de un acto de la Comunidad o a su efecto en el territorio de dicho Estado».

das las disposiciones necesarias para facilitar la realización del pleno efecto del Derecho comunitario, si necesario mediante la reparación de los daños sufridos por los particulares a consecuencia del incumplimiento, por su parte, de sus obligaciones comunitarias. [20] Por el contrario, como el Tribunal de Justicia exigió en un contexto distinto, el de las normas presupuestarias nacionales,

«le corresponde [...], con arreglo a las obligaciones generales impuestas a los Estados miembros por el artículo 5 del Tratado, deducir, en su ordenamiento interno, las consecuencias de su pertenencia a la Comunidad y adaptar, en caso necesario, sus procedimientos de previsión presupuestaria, de manera que no constituyan un obstáculo a la ejecución [...] de las obligaciones que le incumben en el marco del Tratado». [21]

Considero que esto se impone con mayor razón cuanto que la adaptación del Derecho interno a las Directivas no siempre es en todos los Estados miembros competencia del poder legislativo y que escudarse en el principio de la irresponsabilidad del legislador provocaría, por tanto, disparidades no sólo de un Estado miembro a otro, según que conozcan este principio o que la adaptación del Derecho interno a las Directivas competa al poder legislativo, sino incluso dentro de los Estados miembros, según que el poder legislativo sea competente para adaptar su Derecho a determinadas Directivas, pero no a todas. Añado que en su citado auto de 28 de marzo de 1980 (Rec. p. 1333), apartado 16, el Tribunal de Justicia ya había afirmado resueltamente:

«Por el solo efecto de la sentencia por la que se declara el incumplimiento, el Estado miembro de que se trata está obligado a adoptar, sin poder oponer obstáculo alguno de la naturaleza que sea, todas las medidas apropiadas para eliminar el incumplimiento» *(traducción provisional).*

66. Creo que de todo lo anterior se puede deducir que en el supuesto de que el Tribunal de Justicia declare que un Estado miembro ha incumplido sus obligaciones al omitir adaptar su Derecho interno a las disposiciones de una Directiva, aun cuando carezcan de efecto directo, este Estado miembro está obligado a poner a disposición de los justiciables, a los que la Directiva estaba destinada a otorgar derechos, los cauces jurisdiccionales adecuados para alegar estos derechos, si es preciso por medio de una acción por responsabilidad entablada contra el Estado.

67. Sin embargo, podríamos aún preguntarnos si, dentro de la categoría de Directivas que no producen efecto directo, no habría que hacer una distinción entre las que tienen por objeto imponer obligaciones al Estado y las que tienen por objeto imponer deberes a las empresas privadas, descartando toda responsabilidad del Estado en esta última hipótesis. Después de todo, en este caso el Estado sólo es responsable de la no adaptación del Derecho interno a la Directiva y no de los hechos que constituyen la causa directa

20 — Según R. Kovar: «La responsabilidad del Estado legislador se impone en virtud de la misma primacía del Derecho comunitario. Por consiguiente, los Derechos nacionales deben adaptarse para asegurar la plena protección de los derechos reconocidos a los nacionales comunitarios» (véase «Voies de droit ouvertes aux individus devant les instances nationales en cas de violation des normes et décisions du droit communautaire», en *Le recours des individus devant les instances nationales en cas de violation du droit européen*, Bruselas, Larcier, 1978, pp. 245 y, en particular, p. 274).
El autor aplica las mismas consideraciones a la responsabilidad debido a la función jurisdiccional y considera que cuando el Tribunal de Justicia haya declarado que una sentencia nacional, pasada definitivamente en autoridad de cosa juzgada está en contradicción con el Derecho comunitario,
«debe repararse el perjuicio que haya podido resultar de ella» (p. 275).

21 — Sentencia de 8 de febrero de 1973, Comisión/Italia (30/72, Rec. p. 161), apartado 11.

del perjuicio sufrido por el ciudadano, como por ejemplo, el impago del salario, la insuficiente retribución de una persona del sexo femenino o el carácter defectuoso de un producto.

En cambio, cuando la Directiva impone obligaciones al propio Estado (o a un organismo que debe asimilarse necesariamente a él), éste comete doble falta: la de no haber adaptado su Derecho interno a la Directiva y la de no haber cumplido las obligaciones que ésta le impone.

68. Sin embargo, no me parece posible hacer esta distinción, pues todo el razonamiento desarrollado hasta aquí reposa en el principio de que toda no adaptación a una Directiva constituye *ipso facto* una infracción de los artículos 5 y 189 del Tratado, es decir, una ilegalidad equivalente a una falta que debe reparar el Estado cuando haya producido un perjuicio a un particular.

69. Dado que el principio mismo de la acción por responsabilidad entablada contra un Estado por el incumplimiento de sus obligaciones comunitarias tiene su origen o fundamento en el Derecho comunitario, me queda por examinar todavía el problema de qué requisitos de fondo y forma debe recurrir tal acción.

— Requisitos de fondo y de forma de la acción por responsabilidad

70. A este respecto, propongo que el Tribunal de Justicia adopte una solución análoga a la que adoptó en la citada sentencia Zuckerfabrik, de 21 de febrero de 1991. Recordemos que en esta sentencia, ante la exigencia fundamental que constituye la aplicación uniforme del Derecho comunitario, el Tribunal de Justicia estableció, por su propia autoridad, determinados requisitos que los órganos jurisdiccionales nacionales deben respetar cuando se proponen acordar la suspensión de la ejecución de un acto nacional adoptado en ejecución de un Reglamento comunitario y que, con este fin, se inspiró en los requisitos establecidos cuando al propio Tribunal de Justicia se le pide que acuerde la suspensión de la ejecución de un acto comunitario con arreglo al artículo 185 del Tratado CEE. El Tribunal lo ha hecho basándose en la necesaria «coherencia del sistema de protección provisional» de los derechos que en favor de los justiciables se deducen del Derecho comunitario, en virtud de la que los órganos jurisdiccionales nacionales deben poder ordenar la suspensión de la ejecución de un acto administrativo nacional basado en un acto comunitario y cuya legalidad es impugnada en las mismas condiciones en que el Tribunal de Justicia puede ordenar la suspensión de la ejecución del acto comunitario (véanse los apartados 18 y 27 de la sentencia Zuckerfabrik). Sin embargo, el Tribunal de Justicia se limitó a determinar unos requisitos uniformes de concesión de la suspensión de la ejecución, remitiéndose para lo restante, es decir las normas procesales, a los Derechos nacionales (véase el apartado 26 de la sentencia).

71. En el presente caso, lo indicado sería que la concesión de una indemnización de daños y perjuicios por un órgano jurisdiccional nacional como consecuencia de la infracción del Derecho comunitario por un Estado miembro estuviera sujeta a los mismos requisitos que exige el Tribunal de Justicia para conceder una indemnización de este tipo por la infracción del mismo Derecho comunitario por parte de una Institución de la Comunidad. Esto permitiría evitar que, basándose en el Derecho comunitario, se comprometiera la responsabilidad de los

Estados miembros en caso de infracción del Derecho comunitario por parte de uno de sus órganos en aquellos casos en los que no se generara la responsabilidad extracontractual de la Comunidad en caso de la infracción del citado Derecho por una de sus Instituciones. Me parece que esto es tanto más válido cuanto que debe considerarse que las normas que a este respecto ha deducido el Tribunal de Justicia, basándose en el párrafo segundo del artículo 215 del Tratado, emanan de los principios generales comunes a los Derechos de los Estados miembros. Por lo demás, me parece legítimo considerar que ya constituye una expresión de esta solución la declaración efectuada por el Tribunal de Justicia en el apartado 18 de su citada sentencia de 27 de septiembre de 1988, Asteris y otros, según la cual una sentencia del Tribunal de Justicia, por la que éste se niega a reconocer que la responsabilidad de la Comunidad, por la ilegalidad de un acto de una de sus Instituciones, quede comprometida con arreglo al párrafo segundo del artículo 215 del Tratado,

«impide que pueda generarse una responsabilidad por parte de una autoridad nacional, que se ha limitado a aplicar la normativa comunitaria, sin que sea imputable a dicha autoridad la ilegalidad de que esté viciada tal normativa».

72. Precisaré que, aunque conforme a la solución preconizada el órgano jurisdiccional nacional no puede *estar obligado* a declarar la responsabilidad del Estado por infracción del Derecho comunitario en los supuestos en los que no haya sido declarada la responsabilidad extracontractual de la Comunidad por infracción del mismo Derecho por parte de una de sus Instituciones, aquel órgano podría admitir, no obstante, la responsabilidad del Estado en condiciones más generosas si, a pesar de todo, lo permite su Derecho nacional. En otras palabras, el órgano jurisdiccional nacional debe reconocer la responsabilidad del Estado *al menos* en las condiciones que darían lugar a la responsabilidad de la Comunidad.

73. El Tribunal de Justicia precisó, a este respecto, en la sentencia de 28 de abril de 1971, Lütticke (4/69, Rec. p. 325), apartado 10, confirmada reiteradamente con posterioridad (véase, en particular, la sentencia de 14 de enero de 1987, Zuckerfabrik Bedburg, 281/84, Rec. p. 49, apartado 17) lo siguiente:

«En virtud del segundo párrafo del artículo 215 y de los principios generales a los que remite esta norma, la responsabilidad de la Comunidad exige la presencia de un conjunto de circunstancias relativas a la realidad del perjuicio, a la existencia de un nexo causal entre el perjuicio alegado y la conducta reprochada a las Instituciones y la ilegalidad de esta conducta.»

Dado que las dos primeras condiciones no son propias de la responsabilidad de la Comunidad [22] y que no se trata directamente de ellas en el presente asunto, en el que se pretende determinar en qué condiciones la acción, o más bien, la inacción de los Estados miembros puede generar la responsabilidad de los mismos, me parece que en el presente contexto sólo requiere algunas precisiones el requisito relativo a la ilegalidad de la conducta que dio origen al perjuicio. Además, procede referirse más concretamente a la hipótesis de que el acto que produjo el perjuicio alegado sea un acto normativo, pues la adaptación del Derecho interno a las Directivas debería realizarse normalmente por medio de tales actos, tanto si son obra de la potestad reglamentaria como si lo son del poder legislativo. En todo caso, las disposiciones pertinentes de la Directiva 80/987 del Consejo exigían la adaptación del Derecho italiano mediante actos normativos.

22 — Véase, en este sentido, Joliet, R.: *Le droit institutionnel des Communautés européennes — Le contentieux*, Lieja, 1981, p. 259.

74. ¿Basta un comportamiento ilegal del Estado para comprometer su responsabilidad? Por lo que respecta a los conceptos de «ilegalidad» y de «comportamiento lesivo», la jurisprudencia del Tribunal de Justicia ha experimentado cierta evolución, acerca de la cual me permito remitirme al estudio del Juez Sr. Schockweiler.[23] La última palabra de esta jurisprudencia se encuentra, manifiestamente, en la sentencia de 18 de abril de 1991, Les Assurances du crédit et Compagnie belge d'assurance crédit SA/Consejo y Comisión (C-63/89, Rec. p. I-1799), en cuyos apartados 12 y 13 se puede leer lo siguiente:

«Por consiguiente, como ha declarado el Tribunal de Justicia en el ámbito de la responsabilidad de las Comunidades Europeas derivada de los actos normativos que implican opciones de política económica, para cuya elaboración las Instituciones comunitarias ostentan asimismo una amplia facultad de apreciación, la ilegalidad de una Directiva de coordinación no basta, por sí sola, para exigir la responsabilidad extracontractual de la Comunidad. Sólo puede exigirse dicha responsabilidad cuando se esté ante una violación suficientemente caracterizada de una norma superior de Derecho que proteja a los particulares y siempre que las Instituciones de que se trata hubieran traspasado, de manera grave y manifiesta, los límites que se imponen al ejercicio de sus facultades.

Por consiguiente, procede dilucidar si las Directivas de que se trata están viciadas de ilegalidad y, en caso afirmativo, si *el comportamiento lesivo resultante de dicha ilegalidad* reúne los requisitos anteriormente aludidos y, por ende, es suficiente para exigir la responsabilidad de la Comunidad.»

23 — «Le régime de la responsabilité extracontractuelle du fait d'actes juridiques dans la Communauté européenne», por F. A. Schockweiler, con la colaboración de G. Wivenes y J. M. Godart, *Revue trimestrielle de droit européen*, enero-marzo 1990, pp. 27, 54 y ss.

75. Creo poder deducir de este último párrafo que, para el Tribunal de Justicia, los conceptos de ilegalidad y de comportamiento lesivo son sinónimos cuando se trata de actos normativos. De ello se deriva que aunque el Derecho de un Estado miembro exija, además de la ilegalidad, la prueba de un comportamiento lesivo, el órgano jurisdiccional nacional podrá quedar dispensado (por lo que respecta a los actos normativos) de investigar si existe tal comportamiento lesivo y conformarse con examinar si se cumplen los demás requisitos establecidos por la jurisprudencia de este Tribunal.

76. En caso de no adaptación del Derecho interno a una Directiva o de una adaptación incorrecta declarada en una *sentencia por incumplimiento del Tribunal de Justicia*, la comprobación del cumplimiento de los requisitos no debería plantear problemas insalvables a los órganos jurisdiccionales nacionales. Una sentencia así debería bastarles para poder declarar la existencia de una *violación suficientemente caracterizada de una norma superior de Derecho*, pues toda adaptación incorrecta a una Directiva constituye una violación de las normas fundamentales del Tratado, concretadas en su artículo 5 y en el párrafo tercero del artículo 189, que obligan a los Estados miembros a adoptar todas las medidas necesarias para adaptar correctamente el Derecho nacional a las Directivas. (Cuando se trata de una Directiva que impone prestaciones a los Estados miembros, la no adaptación del Derecho interno constituye, además, un incumplimiento de sus obligaciones.)

Por lo demás, podemos incluso preguntarnos si este requisito debe aplicarse. La jurisprudencia de este Tribunal de Justicia sólo menciona, efectivamente, el criterio de la infracción suficientemente caracterizada de una norma superior de Derecho en relación con las *opciones de política económica* que deben efectuar las Instituciones de la Comu-

nidad. Del mismo modo, cuando una Institución dispone de una *amplia facultad discrecional*,[24] la jurisprudencia de este Tribunal pone como condición que la Institución haya ignorado *de manera grave y manifiesta* los *límites* de dicha facultad. Ahora bien, en materia de adaptación del Derecho interno a las Directivas, que vinculan a los Estados miembros en cuanto al resultado que deba conseguirse, dejándoles solamente elegir la forma y los medios, no se puede tratar de «opciones de política económica» ni de «amplia facultad discrecional».

En cualquier caso, este Tribunal de Justicia puede mantener que la no adaptación a una Directiva o la adaptación incorrecta a la misma del Derecho interno constituye una ilegalidad que puede dar lugar a la responsabilidad del Estado cuando se cumplen todos los demás requisitos.

77. Veamos ahora el requisito de que la norma de Derecho comunitario infringida debe ser una *norma «que protege a los particulares»*. Esta debe forzosamente apreciarse en relación con las disposiciones pertinentes de la Directiva a las que el Derecho interno no se adaptó correctamente. Ahora bien, de un modo general, es difícil imaginar situaciones en las que un particular pueda alegar un perjuicio derivado de la infracción de una norma jurídica si ésta no tiene por objeto la protección de sus intereses.[25] Además, en el presente caso no cabe duda que las disposiciones pertinentes de la Directiva 80/987 tienen por objeto proteger los intereses de los particulares, es decir, como indican su título y su primer considerando, los de los trabajadores asalariados en caso de insolvencia del empresario.

78. Por lo que respecta a los *requisitos de forma o de procedimiento*, como hemos visto, deben respetarse las normas establecidas por las diversas legislaciones nacionales. Ciertamente, esta remisión al Derecho nacional, de la que ya se trató en la sentencia Russo, llevará a veces a situaciones divergentes, por ejemplo, en materia de plazos de prescripción. Pero a falta de una normativa comunitaria en la materia que establezca unos requisitos uniformemente aplicables, y que podría adoptarse, en su caso, basándose en los artículos 100 a 102 y 235 del Tratado,[26] estos inconvenientes deben ser tolerados al igual que los resultantes de la aplicación del Derecho nacional por lo que respecta a los procedimientos en materia de reclamación de cantidades indebidamente pagadas. Para limitarlos a un mínimo aceptable, por lo demás, sería preciso someter la aplicación de las normas de forma y de procedimiento del Derecho nacional a las mismas reservas que el Tribunal de Justicia desarrolló a propósito de las normas de fondo y forma en el contexto de la devolución de los impuestos nacionales indebidamente percibidos, es decir que éstas

«no pueden ser menos favorables que las que se refieren a reclamaciones análogas sujetas por el Derecho nacional y que, en todo caso, no deben hacer prácticamente imposible el ejercicio de derechos reconocidos por el Derecho comunitario» (véase el apartado

24 — Véase, por lo que respecta a un «contexto normativo que se distingue por el ejercicio de una amplia facultad discrecional», en particular, la sentencia de 30 de mayo de 1989, Roquette (20/88, Rec. p. 1553), apartado 23.

25 — Según el Derecho comunitario, basta que se trate de simples «intereses» y no de derechos subjetivos de la persona perjudicada. Véanse, además, las sentencias Vloeberghs y Kampffmeyer, citadas por la Comisión (p. I-5367); Joliet, R.: *Le droit institutionnel des Communautés européennes — Le contentieux*, Lieja, 1981, p. 268, y Waelbroeck, M. en Mégret, J.: *Le droit de la Communauté économique européenne*, volumen 10, tomo 1, Bruselas, 1983, p. 292.

26 — Véanse, en este sentido, por lo que respecta a las acciones de restitución de impuestos nacionales percibidos infringiendo el Derecho comunitario, las sentencias de 16 de diciembre de 1976, Rewe (33/76, Rec. p. 1989), apartado 5, y Comet (45/76, Rec. p. 2043), apartado 14.

12 de la citada sentencia San Giorgio, Rec. 1983, p. 3595).[27]

79. Por lo que respecta a los litigios principales, de lo que precede se puede deducir que el Estado italiano, en virtud del Derecho comunitario, está obligado a reparar, en el marco de las normas de procedimiento nacionales, el perjuicio sufrido por los particulares por la no adaptación del Derecho italiano a la Directiva.

80. ¿Existe contradicción entre esta conclusión y el hecho de haber considerado, por otra parte, que las disposiciones de la Directiva que determinan los derechos de los trabajadores dejan un margen de apreciación a los Estados miembros y, por ello, no son ni incondicionales ni suficientemente precisas?

A mi juicio, no es así, puesto que en un recurso de indemnización, el órgano jurisdiccional nacional dispone de un margen de apreciación que no posee cuando la Directiva produce efectos directos. Desde el momento en que quede claro que el demandante pertenece a la categoría de personas cuyos intereses está destinada a proteger la Directiva, el órgano jurisdiccional nacional podrá determinar los daños y perjuicios «ex aequo et bono», inspirándose lo más posible en las disposiciones de la Directiva. Examinará las opciones que prevé el artículo 3 y las facultades de limitación enumeradas por el artículo 4, esforzándose por deducir de ellos una indemnización por un importe que le parezca equitativo.

27 — Como el Juez Sr. Schockweiler observó, con razón, en un reciente artículo («Le dommage causé par suite d'une violation du droit communautaire par l'autorité publique et sa réparation en droit luxembourgeois», en *Pasicrisie luxembourgeoise*, 1990, nº 2, pp. 35, 40): «Este último requisito podría llevar a los Estados miembros, en su caso, a modificar o reorganizar su régimen sobre responsabilidad de las autoridades públicas».

81. En este caso concreto, esta labor quedará facilitada por el hecho de que entretanto el legislador italiano ha indicado cuál de las opciones previstas por la Directiva pretende elegir. En efecto, durante la vista ante este Tribunal de Justicia, el Agente del Gobierno italiano declaró que la Ley nº 428 de 29 de diciembre de 1990, denominada «Ley comunitaria 1990», otorga una delegación de poderes al Gobierno italiano en el sentido de que éste, durante el año siguiente a la entrada en vigor de dicha Ley, debe adoptar un Decreto legislativo para la completa adaptación del Derecho interno a la Directiva 80/987. El artículo 48 de esta Ley fija los criterios a los que debe ajustarse el Gobierno italiano. Si he comprendido bien, dispone que las intervenciones de la institución de garantía, que se encargará de ejecutar las obligaciones derivadas de la Directiva (y que será financiada exclusivamente por los empresarios sin ninguna intervención del Estado), cubrirán los créditos impagados relativos a la retribución correspondiente a los tres últimos meses de la relación laboral, dentro de un período de seis meses anteriores a la fecha en que se produjo la insolvencia del empresario.

— Posibles consecuencias de una sentencia en el sentido propuesto

82. Nos queda por examinar si una sentencia que vaya en el sentido propuesto tendría consecuencias de un alcance tal que sería preciso limitarlas en el tiempo.

83. Digamos, en primer lugar, que es lamentable que el propio legislador comunitario no haya establecido un sistema de responsabilidad de los Estados miembros por el incumplimiento del Derecho comunitario, como ya en 1975 le propuso el Tribunal de Justicia, en el marco de las sugerencias que

presentó el Sr. Tindemans.[28] En todo caso, no es demasiado tarde para hacerlo.

Pero, a la espera de ello, el problema se ha sometido a este Tribunal de Justicia por iniciativa de los órganos jurisdiccionales nacionales y, por las razones arriba expresadas, creo que sólo puede declarar que el fundamento de la obligación del Estado italiano de reparar el perjuicio se encuentra en el Derecho comunitario.

84. Formalmente, el Tribunal de Justicia sólo debe resolver el caso de una Directiva concreta a propósito de la cual dictó una sentencia por incumplimiento contra el Estado miembro donde se suscitó el problema. Así pues, a primera vista nos podríamos inclinar a pensar que si el Tribunal de Justicia responde en el sentido propuesto a la cuestión concreta que se le ha planteado, ello producirá consecuencias económicas todo lo más para el Estado italiano; pero éstas no se remontarán más allá del 23 de octubre de 1983, fecha en la que debería haberse adaptado el Derecho interno a la Directiva. Por otra parte, a todos los Estados miembros les será fácil evitar encontrarse en el futuro en una situación análoga; les bastará con adaptar su Derecho interno a las Directivas en los plazos señalados.

85. Sin embargo, el razonamiento que acabo de proponer para resolver esta cuestión posee un alcance que va más allá de las particularidades del presente asunto.

Efectivamente, puede aplicarse a todos los incumplimientos del Derecho comunitario cometidos en el pasado por los Estados miembros, tanto si se trata de incumplimientos de las disposiciones del Tratado, como de Reglamentos o Directivas, hayan producido o no efectos directos.

Por otro lado, hasta ahora se discutían los principios de la solución propuestos. Este Tribunal ha oído que los representantes de cuatro Estados miembros atribuían a las sentencias que se han citado un alcance mucho más limitado que el que yo propongo que se les reconozca.

86. He aquí por qué creo que hay que admitir la demanda subsidiaria del Gobierno italiano y limitar en el tiempo los efectos de la sentencia de este Tribunal de Justicia.[29] En efecto, los Estados miembros han podido estimar razonablemente que sólo se podía poner en juego su responsabilidad por la infracción de una norma de Derecho comunitario basándose únicamente en las disposiciones del Derecho nacional, y que esta responsabilidad no podía quedar comprometida por no haber adaptado su Derecho interno a una Directiva que no producía efecto directo. En estas circunstancias, consideraciones imperiosas de seguridad jurídica se oponen a que se vuelvan a poner en tela de juicio situaciones jurídicas que agotaron sus efectos en el pasado, siendo así que, en tal caso, podrían derivarse importantísimas consecuencias económicas para los Estados miembros. En otras palabras, propongo a este Tribunal de Justicia que declare que los principios que establezca (en su caso) en su sentencia no podrán aplicarse a un perjuicio sufrido en una fecha anterior a esta sentencia. Sin embargo, procede hacer una excepción en favor de quienes, antes de la fecha de la sentencia de este Tribunal, hayan entablado una acción judicial o formulado una reclamación equivalente.

28 — *Bulletin des Communautés européennes*, Suplemento 9/75, p. 19.

29 — Véase, en último término, la sentencia de 17 de mayo de 1990, Barber (C-262/88, Rec. pp. I-1889 y ss., especialmente p. I-1955).

87. Basándome en todas las consideraciones precedentes, propongo a este Tribunal de Justicia que responda del modo siguiente a la segunda parte de la primera cuestión planteada por los dos órganos jurisdiccionales italianos:

«El Derecho comunitario debe interpretarse en el sentido de que se debe admitir que los particulares reclamen contra un Estado miembro ante un órgano jurisdiccional nacional la reparación de un perjuicio que les haya producido la no adaptación del Derecho interno —declarada por el Tribunal de Justicia mediante sentencia por incumplimiento— a las disposiciones de la Directiva 80/987.

El principio en el que se basa la presente sentencia y según el cual, en virtud del Derecho comunitario, puede comprometerse la responsabilidad de un Estado miembro por un incumplimiento de este Derecho, no puede ser alegado por personas que hayan sufrido un perjuicio en una fecha anterior a la presente sentencia, a excepción de las que, antes de esta fecha, hayan entablado una acción judicial o formulado una reclamación equivalente.»

Sobre las cuestiones segunda y tercera

88. La segunda y tercera cuestión están redactadas así:

«2) ¿Deben interpretarse las disposiciones del artículo 3, en relación con las del artículo 4, de la Directiva 80/987 del Consejo en el sentido de que, en caso de que el Estado no haya utilizado la facultad de establecer las limitaciones contempladas en el artículo 4, dicho Estado tiene la obligación de pagar los créditos de los trabajadores por cuenta ajena en la medida establecida en el artículo 3?

3) En caso de respuesta negativa a la segunda cuestión, se pide al Tribunal de Justicia que indique cuál es la garantía mínima que el Estado debe asegurar, con arreglo a la Directiva 80/987, al trabajador beneficiario de manera que con la parte de la retribución que se le deba pagar pueda considerarse como ejecución de la misma.»

89. Estas dos cuestiones, a mi juicio, carecen ya de objeto, al haber concluido que las disposiciones de la Directiva no pueden producir efectos directos.

Subsidiariamente, me permito recordar que, a mi parecer, debe considerarse que las disposiciones de los artículos 3 y 4 forman un todo unido.

90. Antes de terminar, permítaseme hacer aún una observación de carácter general a propósito de la no adaptación del Derecho interno a las Directivas en el plazo señalado. Tal vez algunos piensen que la estructura jurídica propuesta anteriormente es demasiado complicada y que sería mejor admitir que los particulares siempre pueden alegar una Directiva ante un órgano jurisdiccional nacional, aunque el Derecho interno no se haya adaptado a ella, incluso si sus disposiciones no son suficientemente precisas e incondicionales, y si la Directiva tiende a imponer cargas a empresas privadas o a otros particulares (efecto horizontal).

91. Sin embargo, por lo que respecta al último punto, considero que no sería compatible con los términos del artículo 189 declarar fundamentalmente que, a partir de la fecha en que el Derecho interno debía haberse adaptado a la Directiva, ésta vincula a toda persona física o jurídica *a la que los Estados miembros están obligados a imponer* deberes o cargas.

Esto me parece aún menos posible cuando el Estado dispone de un margen de apreciación respecto a las cargas que hay que imponer a las personas, es decir, cuando las disposiciones de la Directiva no son incondicionales y precisas respecto al alcance de los derechos que pretenden conferir.

92. La facultad que propongo que se reconozca al órgano jurisdiccional nacional para valorar *ex aequo et bono* la indemnización de daños y perjuicios que concede inspirándose todo lo posible en las disposiciones de la Directiva, aun cuando éstas otorguen un amplio margen de apreciación, permite atenuar el rigor del requisito del efecto directo. Por otro lado, el hecho de que el Estado tenga que pagar esta indemnización permite dar una satisfacción al menos aproximada a los destinatarios de los derechos sin violar el principio de que una Directiva, si el Derecho interno no se ha adaptado a ella, no puede vincular a las personas físicas o jurídicas privadas. Por último, la vía propuesta tiene la gran ventaja de urgir a los Estados miembros para que adapten su Derecho interno a las Directivas en los plazos señalados.

Conclusión

93. Basándome en todas las consideraciones precedentes, propongo a este Tribunal de Justicia que responda como sigue a las tres cuestiones planteadas:

«1) Las disposiciones de la Directiva 80/987/CEE no son suficientemente precisas e incondicionales para poder generar derechos que los particulares puedan alegar ante los Tribunales.

2) El Derecho comunitario debe interpretarse en el sentido de que debe admitirse que los particulares reclamen ante un órgano jurisdiccional nacional, contra un Estado miembro, la reparación que les ha causado la no adaptación de su Derecho interno, declarada por el Tribunal de Justicia en una sentencia por incumplimiento, de las disposiciones de la Directiva 80/987/CEE.

3) El principio en el que se basa la presente sentencia, y según el cual, en virtud del Derecho comunitario, puede comprometerse la responsabilidad de un Estado miembro por un incumplimiento de este Derecho, no puede ser alegado por quienes hayan sufrido un perjuicio en una fecha anterior a la presente sentencia, a excepción de quienes, antes de esta fecha, hayan entablado una acción judicial o formulado una reclamación equivalente.

4) Habida cuenta de la respuesta dada a la primera cuestión, las cuestiones segunda y tercera han quedado sin objeto.»