CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL SR. GEORGES COSMAS

presentadas el 21 de noviembre de 1996 *

Observaciones preliminares

En el presente asunto, se solicita al Tribunal de Justicia que se pronuncie sobre dos cuestiones prejudiciales presentadas por la cour d'appel de Douai, referentes a la interpretación de las disposiciones de los artículos 4 y 11 de 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 [1] (en lo sucesivo, «Directiva»).

I. Marco jurídico

A. *Disposiciones comunitarias*

1. La finalidad de dicha Directiva es el establecimiento de un sistema nacional de cobertura de los créditos impagados de los trabajadores asalariados.

a) El artículo 3 de la Directiva establece lo siguiente:

«1. Los Estados miembros adoptarán las medidas necesarias a fin de que las instituciones de garantía aseguren, sin perjuicio del artículo 4, 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.

2. La fecha prevista en el apartado 1 será, a elección de los Estados miembros:

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

— o la del previsto [léase: preaviso] de despedido del trabajador asalariado afectado, dado en razón de la insolvencia del empresario,

* Lengua original: griego.

1 — DO L 283, p. 23; EE 05/02, p. 219.

— 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.»

b) En el artículo 4 de la Directiva se dispone lo siguiente:

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

2. Cuando los Estados miembros hagan uso de la facultad citada en el apartado 1, deberán:

— en el caso citado en el primer guión del apartado 2 del artículo 3, asegurar el pago de los créditos impagados relativos a la retribución correspondiente a los tres últimos meses del contrato de trabajo o de la relación laboral, dentro de un período de seis meses anteriores a la fecha en que se produce la insolvencia del empresario;

— en el caso citado en el segundo guión del apartado 2 del artículo 3, asegurar el pago de los créditos impagados relativos a la retribución correspondiente a los tres últimos meses del contrato de trabajo o de la relación laboral que preceden a la fecha del preaviso de despido del trabajador asalariado, efectuado en razón de la insolvencia del empresario;

— en el caso citado en el tercer guión del apartado 2 del artículo 3, asegurar el pago de los créditos impagados relativos a la retribución correspondiente a los dieciocho últimos meses del contrato de trabajo o de la relación laboral que preceden a la fecha en que se produce la insolvencia del empresario o la fecha de terminación del contrato de trabajo o de la relación laboral del trabajador asalariado, producida en razón de la insolvencia del empresario. En estos casos, los Estados miembros podrán limitar la obligación de pago a la retribución correspondiente a un período de ocho semanas o a varios períodos parciales, que tengan en total la misma duración.

3. No obstante, a fin de evitar el pago de sumas que excedan de la finalidad social de la presente Directiva, los Estados miembros podrán 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 haya establecido el tope.»

c) En el artículo 11 de la Directiva se dispone lo siguiente:

«1. Los Estados miembros establecerán las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas necesarias para adecuarse a la presente Directiva en un plazo de treinta y seis meses a partir de su notificación. Dichos Estados miembros informarán inmediatamente de ello a la Comisión.

2. Los Estados miembros comunicarán a la Comisión el texto de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas que adopten en el ámbito regulado por la presente Directiva.»

B. *Disposiciones nacionales controvertidas*

2. Antes de la entrada en vigor de la Directiva, existía ya en el Derecho francés una medida legislativa e institucional destinada a proteger a los trabajadores asalariados contra el riesgo de impago de las remuneraciones en caso de insolvencia del empresario. Concretamente, con arreglo a la Ley francesa 73-1194, de 27 de septiembre de 1973, [2] está constituida y funciona como institución de garantía la Association pour la gestion du régime d'assurances des créances des salariés (en lo sucesivo, «AGS»), a cuyo fondo cotizan las asociaciones nacionales de empresarios. Cada vez que abona los créditos de los asalariados, la AGS se subroga en sus derechos ante el empresario o sus representantes legales (en la práctica, se trata del síndico de la quiebra o del interventor judicial). De la gestión regional de la AGS se encargan las Assedics.

3. Con la entrada en vigor de la Ley de 27 de diciembre 1973, cuyas disposiciones se incorporaron al code du travail (Código laboral) francés mediante el artículo L. 143-11-8, se establecieron límites para el pago de las garantías mencionadas. En particular, en las disposiciones del artículo D. 143-2 del code du travail se establece lo siguiente:

«El importe máximo de la garantía previsto en el artículo L. 143-11-8 del code du travail se fija en trece veces el tope mensual adoptado para el cálculo de las cotizaciones al régimen del seguro de desempleo, cuando los créditos resulten de disposiciones legales o reglamentarias o de estipulaciones de un convenio colectivo y hayan nacido de un contrato de trabajo celebrado a una fecha anterior en más de seis meses a la resolución por la que se declare la suspensión de pagos.

2 — JORF de 30 de diciembre de 1973, p. 14145

[El importe de la garantía] se calculará a la fecha del vencimiento del crédito del asalariado y, a más tardar, a la fecha de la resolución judicial en la que se apruebe el convenio o se declare la quiebra judicial.

En los casos restantes, el importe de dicha garantía se limitará al cuádruplo del tope mencionado en el párrafo anterior.»

4. Por tanto, el legislador francés estableció dos topes aplicables a las garantías pagaderas, en función de las circunstancias en las que se originaron los créditos correspondientes. En la práctica, se trata de un «tope 13» y un «tope 4», según los cuales se calculan los créditos de los asalariados contra la AGS. A 1 de julio de 1995, el «tope 4» ascendía a 205.440 FF y el «tope 13», a 667.680 FF.

II. Hechos del presente litigio

5. El Sr. François Dumon fue contratado como VRP (representante) por la sociedad «Etablissements Gilson» el 1 de abril de 1977. El tribunal de commerce de Lille mediante resolución de 22 de agosto de 1989, declaró la quiebra de la empresa y nombró un liquidador. El Sr. Dumon dejó de trabajar en dicha empresa, tras haber sido despedido a causa de la situación económica que atravesaba la empresa, el 8 de diciembre de 1989.

Basándose en estos elementos y en la medida en que sus créditos salariales no fueron íntegramente satisfechos por el liquidador de la empresa, el Sr. Dumon presentó una demanda ante el conseil de prud'hommes de Tourcoing, en la que solicitó, por una parte, la cuantificación exacta de sus créditos y, por otra, que se exigiera el pago de los mismos a la AGS, representada por la Assedic de Pas de Calais.

6. El conseil de prud'hommes, mediante resolución de 27 de enero de 1995, declaró que el Sr. Dumon era efectivamente acreedor de la masa de la sociedad quebrada y fijó el importe de los créditos impagados, originados en la relación laboral preexistente entre el Sr. Dumon y la sociedad, en 380.840 FF. Asimismo, en contra de las alegaciones de la AGS, declaró que el mencionado crédito era exigible a la AGS hasta el «tope 13», conforme a lo establecido en el code du travail.

7. Contra dicha resolución de primera instancia, la AGS, representada por la Assedic de Pas de Calais, interpuso un recurso de apelación ante la cour d'appel de Douai, en el que sostuvo que en el caso del Sr. Dumon se aplica el «tope 4» y no el «tope 13». Por tanto, a su entender, habida cuenta de los importes que ya habían sido pagados al apelado, éste había agotado sus derechos de crédito contra ella.

Por su parte, el Sr. Dumon solicitó al órgano jurisdiccional de segunda instancia, además de la confirmación de la resolución recurrida,

que obligase a la apelante a garantizar el importe de los créditos que habían sido reconocidos a su favor, previa deducción de las cantidades ya pagadas, que ascendían a 380.840 FF, es decir, en función del «tope 13».

8. Con carácter subsidiario, el Sr. Dumon sostuvo que las disposiciones de la legislación francesa que establecen los topes aplicables al abono de las garantías, en particular la disposición D. 143-2 del code du travail francés, son incompatibles con las correspondientes disposiciones de la Directiva. En su opinión, dicha Directiva, que tiene efecto directo en el ordenamiento jurídico francés, establece, y de forma incondicional, el principio de la garantía de pago de los créditos de los trabajadores asalariados derivados de la relación laboral, desde el momento en que el empresario se encuentre en estado de insolvencia, e impone a los Estados miembros la obligación de adecuarse a su contenido en el plazo de treinta y seis meses a partir de su notificación. Excepcionalmente, también según el Sr. Dumon, la Directiva confiere al legislador nacional la facultad de establecer los topes de las garantías pagaderas, si bien supedita dicha facultad a la comunicación previa a la Comisión. El Sr. Dumon considera que, en el caso de las disposiciones del artículo D. 143-2 del code du travail francés, de ningún elemento se desprende que hubiera una comunicación previa de las medidas a la Comisión y, por tanto, de acuerdo con la interpretación que estima más correcta, dicha normativa nacional no es aplicable.

Por las razones que anteceden, el Sr. Dumon solicitó a la Cour d'appel que plantease una cuestión prejudicial destinada a dilucidar la compatibilidad con la Directiva de las disposiciones del citado artículo D. 143-2.

9. La Cour d'appel de Douai, mediante resolución de 27 de enero de 1995, si bien señaló que dicha Directiva no puede, «por su naturaleza, y a diferencia de un Reglamento, crear por sistema derechos a favor de un particular», finalmente, aceptó suspender el procedimiento y plantear, con carácter prejudicial, dos cuestiones al Tribunal de Justicia.

III. Cuestiones prejudiciales

10. Las cuestiones planteadas, con carácter prejudicial, al Tribunal de Justicia son las siguientes:

«1) El artículo 4 de la Directiva 80/987/CEE, 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, ¿tiene alcance general y obligatorio y debe, por tanto, tener efecto directo en el Derecho nacional?

2) A falta de notificación a la Comisión conforme a lo dispuesto en el artículo 11 de la Directiva de 20 de octubre de

1980, ¿es compatible con dicha Directiva el artículo D. 143-2 del code du travail francés (que dispone que el importe máximo de la garantía prevista en el artículo L. 143-11-8 del code du travail francés se fija en trece veces el tope mensual adoptado para el cálculo de las cotizaciones al régimen del seguro de desempleo, cuando los créditos resulten de disposiciones legales o reglamentarias o de estipulaciones de un convenio colectivo y hayan nacido de un contrato de trabajo celebrado a una fecha más de seis meses anterior a la resolución por la que se declara la suspensión de pagos y que, en los casos restantes, el importe de dicha garantía se limitará al cuádruplo del tope antes mencionado)?»

IV. Sobre la admisibilidad

11. La parte apelante en el procedimiento principal, el Gobierno francés y la Comisión plantean una cuestión de admisibilidad de las cuestiones prejudiciales.

12. El Gobierno francés, a cuyas alegaciones remite también la apelante en el procedimiento principal, invierte el orden de las cuestiones para observar lo siguiente:

En lo que concierne la segunda cuestión, el Gobierno francés señala que satisfizo la obligación de comunicación previa que impone el apartado 3 del artículo 4 de la Directiva y completa el artículo 11 de la misma. En especial, respecto a la cuestión de la armonización de la legislación francesa con la Directiva 80/987/CEE, los topes para el abono de los créditos impagados que se establecen en las disposiciones del artículo D. 143-2 del code du travail francés se mencionan en dos informes presentados en 1984 y 1986 a la Comisión, a través del secrétariat général du comité interministériel pour les questions de coopération économique européenne (SGCI) y de la representación permanente de Francia ante las Comunidades. Señala, asimismo, que el informe de la Comisión relativo a la adaptación de los Derechos internos de los Estados miembros a dicha Directiva, de 15 de junio de 1995,[3] no contiene censura ni observación alguna referente a Francia.

Por consiguiente, no cabe discutir que las disposiciones del artículo D. 143-2 del code du travail francés fueran comunicadas a la Comisión y, por ende, tanto la segunda como la primera cuestión carecen de objeto y no requieren respuesta alguna del Tribunal de Justicia.

13. No menor es el interés que presentan las observaciones de la Comisión, centradas en la admisibilidad de la segunda cuestión prejudicial.

3 — COM(95) 164 final.

14. Por una parte, observa que el Tribunal de Justicia, según su jurisprudencia reiterada, cuando responde a una cuestión prejudicial planteada con arreglo al artículo 177 del Tratado CE, carece de competencia para pronunciarse sobre la compatibilidad de una medida nacional con el Derecho comunitario. Desde esta perspectiva, no cabe responder a la segunda cuestión planteada por la cour d'appel de Douai tal como está formulada. La Comisión invoca, asimismo, el método del Tribunal de Justicia consistente en reformular las cuestiones prejudiciales, en un intento de proporcionar, con su respuesta al órgano jurisdiccional nacional, desde la óptica del estricto Derecho comunitario, los elementos necesarios para enjuiciar el litigio del que conoce.

15. Por otra parte, en opinión de la Comisión, la segunda cuestión se basa en un «error de hecho», en la medida en que el sistema de limitación de las garantías pagaderas que establecen las disposiciones del artículo D. 143-2 del code du travail francés se había notificado a la Comisión ya desde 1979, es decir, antes de la publicación de la Directiva. En concreto, señala la Comisión, el sistema francés de aseguramiento de los créditos de los trabajadores asalariados contra sus empresarios, con sus normas y límites, había servido como modelo para la elaboración de la Directiva. [4] La Comisión conocía, pues, los métodos de fijación de los mencionados topes de las garantías ya desde el 12 de febrero de 1979, a través de los documentos informativos que la representación francesa había enviado al Consejo. Más concretamente, de un documento del Consejo de 12 de febrero de 1979 [5] se desprende que, primero, la Comisión ya había realizado un estudio comparativo de los sistemas nacionales de protección de los trabajadores; segundo, respecto a la legislación francesa, la Comisión había citado expresamente las correspondientes disposiciones del code du travail francés (luego las conocía), y tercero, se había solicitado además la aprobación del sistema existente de fijación de las garantías pagaderas, a través de los documentos informativos que había enviado al Consejo la representación francesa.

Habida cuenta de lo anterior, la Comisión estima que la segunda cuestión prejudicial tiene carácter hipotético, ya que se basa en un fundamento fáctico erróneo.

16. Procede señalar lo siguiente acerca de las cuestiones de admisibilidad planteadas:

Si la respuesta a la primera cuestión prejudicial no parece chocar con obstáculos serios

4 — A este respecto, el texto presentado por la Comisión remite al informe antes mencionado de 15 de junio de 1995, citado en la nota 3 *supra*, y, especialmente, al punto 2 del Anexo 1, p. 2.

5 — Documento del Consejo nº 4649/79, ADD1 SOC 24, de 12 de febrero de 1979.

respecto a su admisibilidad, [6] a primera vista, el juicio acerca de la admisibilidad de la segunda cuestión no está tan claro.

En principio, la segunda cuestión debe interpretarse en el siguiente sentido: se solicita que se precisen las consecuencias jurídicas del incumplimiento de la obligación de comunicar previamente las medidas nacionales por las que se introduzcan límites en la cobertura de los créditos de los trabajadores asalariados en caso de insolvencia del empresario, obligación que parecen imponer las disposiciones de la Directiva, con el fin de dilucidar en qué medida, de no efectuarse la comunicación, dichas medidas nacionales son inaplicables.

17. Resta por examinar hasta qué punto la citada cuestión tiene carácter puramente hipotético y ha quedado sin objeto, después de que la Comisión y el Gobierno francés invocaran los elementos fácticos relativos a la notificación, por parte de las autoridades francesas, de las disposiciones nacionales relativas a la limitación de las garantías pagaderas a los trabajadores asalariados, y al consiguiente conocimiento por parte de la Comisión del sistema nacional de limitaciones.

18. Estimo que no debe acogerse esta argumentación.

19. Previamente, es necesario destacar que, cuando planteó la cuestión, el Juez nacional no podía conocer las circunstancias fácticas que invocan el Gobierno francés y la Comisión. Como se deduce asimismo de las observaciones que presentó ante este Tribunal, [7] Assedic fue informada acerca de los actos de las autoridades francesas destinados a dar a conocer el sistema nacional de limitación de las garantías pagaderas a los trabajadores asalariados en fecha posterior a la publicación de la resolución prejudicial con la que se planteó al Tribunal de Justicia la cuestión de referencia. Así pues, no hubo posibilidad de invocarlos ante el órgano jurisdiccional de remisión. Por consiguiente, no puede considerarse, como sostiene la Comisión, que el Juez remitente cometiera un «error» durante el examen y apreciación jurídica de los hechos del presente litigio.

6 — La tesis favorable a la admisibilidad de la primera cuestión encuentra un importante apoyo en la jurisprudencia reiterada del Tribunal. Como ya se ha declarado, el artículo 177 del Tratado no permite al Tribunal examinar los motivos de la solicitud de interpretación (sentencia de 19 de diciembre de 1968, Salgoil, 13/68, Rec. p. 661) para determinar en qué medida la respuesta a la cuestión prejudicial es necesaria para resolver el litigio principal. Por consiguiente, cabe desestimar una solicitud presentada por un órgano jurisdiccional nacional «únicamente si se desprende de forma manifiesta que la interpretación del Derecho comunitario o el examen de la validez de una norma comunitaria solicitados por dicho órgano jurisdiccional no guardan relación alguna con la realidad o el objeto del litigio principal» (sentencia de 16 de junio de 1981, Salonia, 126/80, Rec. p. 1563, apartado 6). El Tribunal de Justicia prefiere abstenerse de responder exclusivamente en casos extremos, por ejemplo, cuando las situaciones de hecho y de Derecho relativas a la pregunta se exponen de forma «demasiado imprecisa» o tienen un carácter «puramente hipotético» (auto de 23 de marzo de 1995, Saddik, C-458/93, Rec. p. I-511, apartado 18). Un criterio tenido en cuenta para proceder o no al examen del fondo de la cuestión planteada es la capacidad que posee el Tribunal de Justicia para dar una respuesta «útil» (auto de 7 de abril de 1995, Grau Gomis y otros, C-167/94, Rec. p. I-1023, apartado 11), siempre en el marco del «espíritu de colaboración que debe presidir el funcionamiento de la remisión prejudicial» (auto Saddik, antes citado).
De los elementos del presente asunto no parece desprenderse que la primera cuestión no guarde relación alguna con el fundamento fáctico o jurídico del litigio principal, ni que los elementos controvertidos estén formulados de forma demasiado imprecisa o hayan sido abordados con carácter hipotético por el órgano jurisdiccional remitente, de tal forma que el Tribunal no tenga margen para formular una respuesta útil para la resolución del litigio principal. Por consiguiente, el argumento del Gobierno francés referente a la inadmisibilidad de la primera cuestión es infundado.

7 — Página 6 de las observaciones de la parte apelante en el procedimiento principal.

20. Del tenor de la cuestión prejudicial tampoco se desprende que el Juez nacional considerase probada la omisión de la comunicación por parte de las autoridades francesas. Simplemente solicita al Tribunal que determine las consecuencias que contempla la normativa comunitaria para el caso de que no se efectúe la comunicación. Por tanto, la cuestión planteada no se basa en hechos imprecisos, en la medida en que del texto de la resolución de remisión no se desprende que el Juez nacional se haya pronunciado ya sobre la realización u omisión de la comunicación por parte del Gobierno francés, ni que haya planteado la cuestión prejudicial basándose en dichos hechos. [8]

21. Ahora bien, al margen de las observaciones precedentes, el ulterior examen de la segunda cuestión se exige por la misma naturaleza del procedimiento del artículo 177 del Tratado, como medio de cooperación entre el Juez nacional y el comunitario, conforme está aceptado en la jurisprudencia. [9] El Tribunal de Justicia, en su intento de facilitar al Juez remitente los elementos de interpretación de las disposiciones comunitarias necesarios para la resolución del asunto principal, no examina las circunstancias ni el contexto fáctico que han conducido al Juez nacional a plantear una cuestión prejudicial, como cuestión previa a la solución del litigio principal, [10] ni se ocupa de verificar la exactitud de los hechos del litigio principal. [11] Considerando probada la descripción de los elementos jurídicos y fácticos que integran la cuestión planteada, tal como figura en el texto de la resolución de remisión, el Tribunal de Justicia da la respuesta solicitada a menos que dichos elementos sean manifiestamente contradictorios e imprecisos, de carácter puramente hipotético [12] o fragmentarios hasta el punto de no permitirle, a falta de un conocimiento suficiente de los hechos del litigio principal, interpretar las normas comunitarias respecto a la situación enjuiciada. [13]

22. De los datos de la presente resolución de remisión, se desprende que la cour d'appel de Douai definió suficientemente el marco normativo en el que se inserta la segunda cuestión planteada. Por consiguiente, no puedo considerar que la presente cuestión cobrase carácter hipotético después de que el Gobierno francés y la Comisión presentaran los elementos durante la fase escrita del

8 — Tampoco cabría considerar esta cuestión enteramente hipotética por el mero hecho de que el órgano jurisdiccional *a quo* desee conocer las consecuencias de la omisión de la comunicación de la normativa nacional que exige la legislación comunitaria, cuando todavía no haya resuelto si hubo o no omisión de la comunicación (véase la sentencia de 26 de enero de 1993, Telemarsicabruzzo y otros, asuntos acumulados C-320/90, C-321/90 y C-322/90, Rec. p. I-393, apartado 6). En tal caso, basta con que en la resolución de remisión se haya definido «el contexto fáctico [...] en el que se inscribe» la cuestión planteada. Procede señalar que, aunque parezca que, aparentemente, se proceda en orden inverso, examinar las consecuencias jurídicas de la falta de comunicación antes de determinar si tuvo lugar o no la comunicación, no puede considerarse un error en el razonamiento jurisdiccional. Si se respondiese de forma negativa a la cuestión de en qué medida existió un incumplimiento de la obligación de comunicar las medidas nacionales de limitación previstas en las disposiciones de los artículos 4 y 11 de la Directiva, la cuestión referente al tratamiento jurídico de las medidas nacionales no comunicadas quedaría desprovista de interés práctico. Por el contrario, si se estimase que la falta de comunicación a la Comisión no afecta a la vigencia de las limitaciones nacionales, es inútil indagar si hubo o no comunicación. Corresponde a la facultad de apreciación del Juez nacional determinar cuál de las dos cuestiones procede examinar en primer lugar, desde el momento en que la respuesta a, al menos, una de ellas es necesaria, o necesaria y suficiente, para la resolución del litigio principal.

9 — Auto de 3 de junio de 1964, Costa (6/64, Rec. p. 1195), y sentencia de 16 de julio de 1992, Lourenço Dias (C-343/90, Rec. p. I-4673).

10 — Sentencia de 18 de octubre de 1990, Dzodzi (asuntos acumulados C-297/88 y C-197/89, Rec. p. I-3763), apartados 35 y 39.

11 — Sentencia de 16 de marzo de 1978, Oehlschläger (104/77, Rec. p. 791), apartado 4.

12 — Véase el auto Saddik, citado en la nota 6 *supra*.

13 — Sentencia Telemarsicabruzzo y otros, citada en la nota 8 *supra*, apartados 6 a 9.

procedimiento ante el Tribunal de Justicia. Por una parte, admitir que la cuestión reviste carácter hipotético presupone el examen de hechos que van más allá del contexto fáctico en que se basa la resolución del órgano jurisdiccional remitente. Por otra parte —lo que a mi juicio es aún más importante— considerar hipotética la segunda cuestión presupone realizar una apreciación jurídica de los hechos aducidos durante la fase escrita del procedimiento y dilucidar en qué medida cabe considerar que dichos elementos acreditan la efectiva comunicación a la Comisión del sistema nacional de limitaciones, de acuerdo con la letra y el espíritu de las disposiciones de la Directiva. En otras palabras, esta solución conduce al Tribunal a formular una tercera cuestión de interpretación no planteada, que se interpone, en el plano lógico, entre la primera y la segunda cuestión de la resolución de remisión, y la respuesta a la cual posiblemente convierta en superflua la segunda cuestión.

23. Sin embargo, de acuerdo con la reiterada jurisprudencia antes citada, así como con toda la lógica del sistema organizado en el artículo 177 del Tratado, conforme al cual se exige el máximo respeto posible del contenido y los datos expuestos en la resolución de remisión, no cabe excluir por hipotética la segunda cuestión planteada. Por el contrario, más conforme con el espíritu del artículo 177 del Tratado y de la jurisprudencia desarrollada hasta la fecha, que favorecen la cooperación del Juez nacional y el comunitario, sería proceder al examen del fondo de esta cuestión y, si de la respuesta a la misma resultase que los nuevos elementos, presentados durante el procedimiento ante el Tribunal de Justicia, son útiles para la resolución del litigio principal, mencionar su existencia en la sentencia de este Tribunal, con objeto de que sean tenidos en cuenta por el Juez remitente.

V. Sobre el fondo

A. *Sobre la primera cuestión prejudicial*

24. La cour d'appel de Douai pregunta si el artículo 4 de la Directiva 80/987 tiene «alcance general y obligatorio» y, por tanto, puede, asimismo, tener «efecto directo» en el Derecho nacional.

25. En aras de la exhaustividad de la respuesta a esta cuestión, estimo oportuno observar, con carácter introductorio, lo siguiente: las disposiciones del artículo mencionado complementan las establecidas en el artículo 3 de la Directiva. Conforme a este último artículo, los Estados miembros deben establecer un sistema para asegurar el pago de los créditos impagados a los trabajadores que no hayan sido satisfechos debido a la insolvencia del empresario. Las disposiciones del artículo 4 tienen por objeto, precisamente, limitar dicha obligación general de los Estados, que en principio se refiere, a la totalidad de los créditos de índole laborales nacidos antes de la fecha en que se produzca la insolvencia del empresario, o antes de la fecha del preaviso de despido del trabajador (efectuado en razón de la insolvencia del

empresario), o bien, alternativamente, antes de la fecha en que se produzca la insolvencia del empresario o la extinción del contrato de trabajo o de la relación laboral, producida en razón de la insolvencia del empresario.

26. El artículo 4 de la Directiva otorga a los Estados miembros la posibilidad de introducir dos clases de limitaciones: por una parte, conforme a los apartados 1 y 2 de dicho artículo, los Estados miembros tienen la facultad de limitar temporalmente la cobertura de los créditos impagados; no obstante, están obligados a asegurar, al menos, el pago de los créditos correspondientes a unos plazos mínimos, detallados en la misma disposición comunitaria, siempre en función del criterio elegido por cada Estado miembro para determinar, de acuerdo con el artículo 3 de la Directiva, la fecha en que se originaron dichos créditos. Por otra parte, conforme al apartado 3 del artículo 4 de la Directiva, los Estados miembros podrán establecer un tope aplicable a la cuantía de los créditos garantizados, cuando el sistema descrito en las disposiciones del artículo 3 y del apartado 2 del artículo 4 de la Directiva conduzca a exigir la satisfacción de créditos cuyo importe exceda de la finalidad social de la Directiva. En tal caso, cuando los Estados miembros hagan uso de la facultad del apartado 3, deben comunicar a la Comisión los métodos que hayan empleado para limitar el importe máximo pagadero.

27. En resumen, basta con retener que mientras que el artículo 3 de la Directiva establece, con carácter general, la obligación de los Estados miembros de garantizar, a través de instituciones de garantía, el pago de los créditos de los trabajadores asalariados impagados en razón de la insolvencia del empresario, en su artículo 4 se dispone lo relativo a la limitación de dicha obligación.

Por consiguiente, cuando se solicita al Tribunal de Justicia que examine el «alcance general y obligatorio» del artículo 4 de la Directiva y en qué medida produce «efecto directo» en el ordenamiento jurídico nacional, lo que en realidad se pide es que se determine el modo en que, en su caso, resultan afectados los correspondientes derechos de los particulares que puedan derivarse del alcance obligatorio y efecto directo de la Directiva en su conjunto y, en especial, de su artículo 3. El artículo 4 no podría, por sí solo, producir efectos directos en el ordenamiento jurídico, en la medida en que, si bien no introduce obligaciones, cuando menos no salvaguarda derechos autónomos sino que, más precisamente, limita aquellos que pudiera salvaguardar el artículo 3 de la Directiva en favor de los trabajadores. Además, el Tribunal de Justicia ha admitido reiteradamente que una Directiva no puede, por sí sola, crear obligaciones a cargo de un particular, sino sólo derechos, y que una disposición de una Directiva no puede, por consiguiente, ser invocada en su calidad de tal en su contra. [14] Por el contrario, este Tribunal ha declarado que «cuando las disposiciones de una Directiva, desde el punto de vista de su contenido, no estén sujetas a condición alguna y sean lo suficientemente precisas, los particulares están legitimados para invocarlas ante los órganos jurisdiccionales nacionales contra el Estado, bien cuando éste no haya adaptado el Derecho nacional a la Directiva dentro del plazo señalado, bien cuando haya procedido a una adaptación incorrecta». [15]

14 — Véanse las sentencias de 26 de febrero de 1986, Marshall (152/84, Rec. p. 723), apartado 48, y de 14 de julio de 1994, Faccini Dori (C-91/92, Rec. p. I-3325), apartados 20 a 25.

15 — Sentencia de 23 de febrero de 1994, Comitato di coordinamento per la difesa della cava y otros (C-236/92, Rec. p. I-483). Véanse, especialmente, las sentencias de 19 de enero de 1982, Becker (8/81, Rec. p. 53), y de 22 de junio de 1989, Fratelli Costanzo (103/88, Rec. p. 1839).

28. En consecuencia, en buena lógica habrá de examinarse primero en qué medida el artículo 3 de la Directiva, relativo al contenido del derecho de garantía de los créditos de los trabajadores asalariados que resulten impagados en razón de la insolvencia del empresario, puede producir efectos directos. Si el examen del artículo 3 de la presente Directiva pusiera de manifiesto que dicha disposición reúne las cualidades que exige la jurisprudencia para surtir efecto directo en el ordenamiento jurídico nacional, al salvaguardar en su marco general el contenido del derecho de los trabajadores a la garantía de sus créditos impagados, entonces, y sólo entonces, procedería examinar la obligatoriedad jurídica del artículo 4 de la misma Directiva. Este artículo podría considerarse el complemento lógico de una normativa comunitaria más general, favorable a los particulares, que vendría a circunscribir y delimitar en la práctica la aplicación de dicha normativa general. Sólo desde esta perspectiva pueden derivarse efectos directos de las disposiciones del artículo 4.

29. Hechas estas aclaraciones, es hora de examinar el contenido de las disposiciones de los artículos 3 y 4 de la Directiva. El Tribunal se ocupó ya de esta cuestión en la sentencia Francovich I, [16] cuyo razonamiento juzgo necesario exponer a continuación.

30. Indagar en qué medida las disposiciones de la Directiva relativas a los derechos de los trabajadores a la garantía de los créditos impagados son incondicionales y suficientemente precisas implica plantearse tres interrogantes principales, a saber, la determinación de los beneficiarios de la garantía prevista, del contenido de la garantía y, por último, del obligado a prestarla. Desde el momento en que el artículo 1 de la Directiva, relativo a la identificación de los beneficiarios, satisface las exigencias de claridad para considerar que tiene efecto directo, el Tribunal pasó a continuación al asunto del contenido del derecho, al que se refieren los artículos 3 y 4 de la Directiva.

31. El hecho de que el primero de estos dos artículos deje a los Estados una potestad de elección para la determinación del momento a partir del cual ha de garantizarse el pago de los créditos, por sí solo, no determina la indefinición del contenido del derecho. La facultad de apreciación que se concede a los Estados miembros en lo que respecta a los métodos de fijación de los créditos y a la limitación de su importe «no afecta al carácter preciso e incondicional del resultado prescrito». [17] Los trabajadores obtienen de la Directiva el derecho a cobrar una garantía del importe más bajo posible, tal como puede calcularse basándose en la elección, de entre los tres métodos alternativos que ofrece a los Estados miembros el artículo 3, de aquel que entrañe la menor carga para la institución de garantía.

16 — Sentencia de 19 de noviembre de 1991, Francovich y otros (asuntos acumulados C-6/90 y C-9/90, Rec. p. I-5357).

17 — Sentencia Francovich I, citada en la nota 16 *supra*, apartado 18.

32. Paralelamente, procede observar, respecto al apartado 2 del artículo 4, que la facultad de limitación de la garantía que en él se contempla no sólo no excluye la determinación de una garantía mínima concreta sino que, por el contrario, la exige. El Estado miembro tiene la facultad de limitar la obligación de pago, pero esta obligación debe abarcar al menos un período de tres meses u ocho semanas, en función de la fecha de nacimiento del derecho previsto en el artículo 3.

En otras palabras, cualquiera que sea el método de cálculo que utilice el Estado miembro, en uso de las facultades que le confieren el artículo 3 y el apartado 2 del artículo 4 de la Directiva, en todo caso, de las disposiciones comunitarias se desprende un importe mínimo de garantía obligatoria que puede determinarse con claridad. Por consiguiente, el derecho directo que confiere la Directiva al trabajador, más allá de toda posible duda e indefinición, corresponde a la percepción de la menor de las tres cantidades que resulten de los mencionados cálculos.

33. Ciertamente, la cuantía mínima del crédito de que se trata podría reducirse más si el Estado miembro ejerciese la facultad que reconoce el apartado 3 del artículo 4 y fijase un tope suplementario para la garantía de pago con el fin de impedir las garantías de cuantía excesiva, si las instituciones nacionales competentes apreciasen que el derecho originado excede de la finalidad social de la Directiva. No obstante, la invocación de esta facultad por un Estado miembro presupone la correcta aplicación de las restantes disposiciones de la Directiva por parte de dicho Estado. En la sentencia Francovich I se dice *expressis verbis* que «un Estado miembro que haya incumplido sus obligaciones de adaptar el Derecho nacional a una Directiva no puede hacer malograr el ejercicio de los derechos que resultan de la Directiva para los particulares basándose en la facultad de limitar el importe de la garantía que habría podido ejercer en caso de que hubiera adoptado las medidas necesarias para la ejecución de la Directiva [...]». [18]

34. Habida cuenta de lo anterior, este Tribunal concluyó, pues, que el contenido del derecho que describe la Directiva es preciso e incondicional, y en referencia a él la Directiva puede producir efectos directos en los ordenamientos jurídicos nacionales si el resto de sus elementos son igual de claros e incondicionales.

18 — Véase la sentencia Francovich I, citada en la nota 16 *supra*, apartado 21. Procede señalar que de la simple lectura de las disposiciones del artículo 4 de la Directiva y de la sentencia del Tribunal de Justicia en el asunto Francovich I no se desprende expresamente que el «tope» del apartado 3 sea inferior a los créditos mínimos garantizados del apartado 2. Esta interpretación se sigue sin dificultad, por una parte, del uso de la locución adverbial «no obstante [...]» al comienzo del apartado 3 y, por otra, de la lógica del sistema establecido en la Directiva. Esta, tras describir en el artículo 3 el contenido de la obligación de las instituciones nacionales de garantía, reconoce, en el artículo 4, la facultad de los Estados miembros de limitar dicha obligación. La facultad de limitación a la que se refiere el apartado 1 del artículo 4 es informal, si no automática, y no es necesario justificarla, precisamente porque no puede superar ciertos límites mínimos que de forma pormenorizada y obligatoria se establecen en el apartado 2 del mismo artículo. Por el contrario, la facultad de limitación que confiere el último apartado del artículo 4 no tiene restringido su alcance por el legislador comunitario, presupone un acto positivo por parte de las autoridades nacionales (en la medida en que sólo un acto positivo podría comunicarse a la Comisión, conforme a lo dispuesto en la segunda frase del apartado 3 del artículo 4) y tiene por objeto, en particular, evitar el pago de sumas que excedan de la finalidad social de la Directiva. Por consiguiente, la facultad conferida en el apartado 3 del artículo 4 sólo adquiere una utilidad práctica si el Estado miembro tiene intención de limitar la obligación de pago más allá de los límites descritos con precisión en el apartado 2 del artículo 4 de la Directiva.

35. Considero que la interpretación de las disposiciones de los artículos 3 y 4 de la Directiva a la que el Tribunal se atuvo en el asunto Francovich I debe aplicarse también en el presente asunto. [19] En particular, del artículo 4, al que por lo demás se refiere la primera cuestión prejudicial de la cour d'appel de Douai, parecen desprenderse los efectos siguientes en los ordenamientos jurídicos nacionales.

36. a) *De las disposiciones de los apartados 1 y 2 del artículo 4:* en la medida en que, como se ha mencionado, las disposiciones del artículo 3 en relación con los apartados 1 y 2 del artículo 4 de la Directiva posibilitan el cálculo preciso de tres límites mínimos aplicables a la cobertura de los créditos impagados de los trabajadores y otorgan al Estado miembro la facultad de elegir el método de cálculo que sea menos gravoso para la institución de garantía nacional competente, del artículo 3 y del apartado 1 y 2 del artículo 4 de dicha Directiva los trabajadores obtienen directamente el derecho al cobro, al menos, de la garantía mínima que resulte de los cálculos antes mencionados, [20] y pueden formular ante los órganos jurisdiccionales nacionales la correspondiente pretensión. Es, por tanto, infundado el argumento del Gobierno francés según el cual ninguna de las disposiciones del artículo 4 de la Directiva tiene eficacia directa, por no imponer a los Estados miembros obligaciones suficientemente precisas e incondicionales.

37. b) *De las disposiciones del apartado 3 del artículo 4:* estas disposiciones no tienen, por sí solas, efecto directo alguno en el sentido de limitar los derechos de los trabajadores derivados de las restantes normas de la Directiva, en especial las del artículo 3 y los apartados 1 y 2 del artículo 4. Más concretamente, como señala con razón la Comisión, el apartado 3 del artículo 4 no produce por sí solo consecuencias jurídicas directas, es decir, no puede ser invocado por las autoridades nacionales para limitar los derechos de los trabajadores que se desprenden del resto de las disposiciones de la Directiva. Además, habida cuenta de la solución adoptada por este Tribunal en el asunto Francovich I respecto a las disposiciones del apartado 3 del

19 — Procede señalar que, a diferencia de los hechos del asunto Francovich I, citado en la nota 16 *supra* — en el que las autoridades italianas habían omitido enteramente adaptar el Derecho nacional a la Directiva— en el caso ahora examinado no estamos ante una omisión plena del Estado miembro a la hora de adaptar el ordenamiento jurídico nacional al sistema de la Directiva. La respuesta a las cuestiones planteadas se sitúa en otro plano, a saber, el de dilucidar el contenido y la correcta interpretación de la Directiva para que el Juez nacional pueda apreciar en qué medida el sistema francés existente de garantía de los créditos impagados de los trabajadores se ajusta a las normas en ella establecidas. Esta observación no carece de importancia: en la sentencia Francovich I, este Tribunal apreció que las disposiciones de la Directiva no son suficientemente precisas e incondicionales, respecto a la determinación del obligado a prestar la garantía, en la medida en que corresponda a cada Estado miembro organizar todo un sistema institucional de garantía adecuado (apartados 24 a 26) mediante la creación de instituciones de garantía competentes y la previsión de su forma de financiación. Esta era, asimismo, la razón por la cual el Sr. Francovich no podía invocar la Directiva ante los órganos jurisdiccionales italianos con objeto de obligar al Estado italiano a asegurar sus créditos impagados. En otras palabras, la eficacia directa de la Directiva depende de la existencia, dentro del Estado miembro, de un sistema organizado de aseguramiento de los créditos impagados de los trabajadores. Este requisito se cumple en el caso de Francia, que es el que nos interesa en el presente asunto. Por consiguiente, una eventual respuesta afirmativa del Tribunal de Justicia sobre el carácter claro e incondicional de las disposiciones de la Directiva relativas a la identidad de los beneficiarios y al contenido del derecho a la garantía de los créditos impagados de naturaleza salarial bastaría para que dicha Directiva tenga efecto directo, en especial en Francia.

20 — Como se deduce de la sentencia Francovich I, citada en la nota 16 *supra*, y, en especial, de los apartados 17 a 20 de la misma, el derecho de los trabajadores, que se desprende directamente de la Directiva, dado que su contenido «puede determinarse con suficiente precisión basándose únicamente en las disposiciones de la Directiva», equivale a la garantía mínima que obligatoriamente han de sufragar las instituciones nacionales competentes con arreglo al artículo 3 y a los apartados 1 y 2 del artículo 4 de dicha Directiva, puesto que, en todo caso, la determinación de la garantía mínima puede efectuarse con precisión mediante la mera aplicación de las disposiciones de la Directiva.

artículo 4, [21] debe admitirse que, para invocar esta disposición con objeto de desestimar las pretensiones de los trabajadores, se requiere, por una parte, que las autoridades nacionales hayan adaptado el ordenamiento jurídico del Estado miembro a la Directiva y, por otra, que hayan hecho uso, mediante un acto positivo, [22] de la facultad que les otorga el apartado 3 del artículo 4 de la Directiva para fijar un tope aplicable a la cobertura de los créditos impagados de los trabajadores asalariados.

38. Por otra parte, sería contrario al principio general del Derecho según el cual nadie puede invocar en su provecho sus propios actos ilícitos u omisiones, *nemo auditur propriam turpitudinem allegans*, tal como resulta de la jurisprudencia reiterada de este Tribunal, reconocer al Estado miembro la facultad de excluir los derechos que la Directiva confiere a los particulares, invocando la omisión en que ha incurrido al no adaptar la legislación nacional a la referida Directiva, las irregularidades de dicha adaptación o, por último, la omisión consistente en no haber ejercido las facultades que la Directiva le concede. [23] Por consiguiente si las autoridades nacionales no hacen uso de la posibilidad, establecida en el apartado 3 del artículo 4 de la Directiva, de limitar las garantías abonadas, no pueden invocar directamente dicha disposición comunitaria para introducir restricciones en los derechos de los trabajadores. [24]

39. Distinta es la cuestión de en qué medida el apartado 3 del artículo 4 de la Directiva confiere a los trabajadores un derecho directo, imponiendo a las autoridades estatales una obligación directa, específica, clara e incondicional, diferente de la descrita en el artículo 3 y en los apartados 1 y 2 del artículo 4 de la Directiva. Esta es la interpretación que propone el apelado en el procedimiento principal. Este sostiene que la disposición del apartado 3 del artículo 4 es clara e incondicional en el sentido de imponer a los Estados miembros la obligación expresa y concreta de comunicar a la Comisión los métodos que utilizan para fijar el tope de las garantías pagaderas. Según el Sr. Dumon, esta obligación comprende no sólo la comunicación del tope, sino también la descripción detallada del método que se haya empleado para fijar dicho límite, de modo que sea posible apreciar su legalidad en relación con la finalidad social de la Directiva. De conformidad, asimismo, con el razonamiento del Sr. Dumon, de dicha obligación se deduce el correspondiente derecho de los trabajadores de invocar ante los órganos jurisdiccionales nacionales las disposiciones del apartado 3 del artículo 4 de la Directiva, así como los incumplimientos de la obligación de comunicación por las autoridades nacionales, con el fin de conseguir la inaplicación de los topes nacionales de la garantía de pago de sus créditos impagados.

21 — Citada en la nota 16 *supra*, apartado 21.

22 — Como ya se ha mencionado (véase la nota 18 *supra*), el establecimiento de los topes nacionales exige un acto positivo por parte del Estado miembro, en la medida en que no cabe concebir la comunicación a la Comisión de topes establecidos de manera tácita.

23 — Si bien el Tribunal no remite expresamente a este principio, que complementa al de protección de la confianza legítima, sin embargo, lo observa fiel y estrictamente, en especial cuando comprueba irregularidades e ilegalidades de los Estados miembros en la adaptación del Derecho interno a una Directiva (véase la sentencia Faccini Dori, citada en la nota 14 *supra*, apartado 23; véanse, asimismo, las sentencias Becker y Fratelli Constanzo, citadas en la nota 15 *supra*, así como las sentencias de 7 de marzo de 1996, El Corte Inglés, C-192/94, Rec. p. I-1281, y de 26 de septiembre de 1996, Luciano Arcaro, C-168/95, Rec. p. I-4705.

24 — Ciertamente, en el caso de Francia, en cuyo ordenamiento jurídico se originó el presente litigio, no se suscita la cuestión del no ejercicio de la facultad de limitación prevista en el apartado 3 del artículo 4 de la Directiva. El artículo D. 143-2 del code du travail francés constituye, precisamente, una limitación nacional de esta clase.

40. En relación con la argumentación precedente, cabe señalar lo que sigue:

Para considerar que el apartado 3 del artículo 4 de la Directiva produce efectos directos en el marco de los Derechos nacionales de los Estados miembros, las obligaciones nacionales definidas en esta disposición deben ser claras e incondicionales, es decir, caracterizarse por su perfección, obligatoriedad y autonomía jurídicas. Por consiguiente, la indagación de las consecuencias jurídicas de las disposiciones del apartado 3 del artículo 4 de la Directiva presupone el examen de las obligaciones que imponen a los Estados miembros. En otras palabras, debe examinarse en qué consiste la obligación de comunicación a que se refiere el último párrafo del apartado 3 del artículo 4 de la Directiva y qué consecuencias se anudan al incumplimiento de dicha obligación.

Por las razones que anteceden, considero oportuno no contestar a esta parte de la primera cuestión antes de exponer mi respuesta a la segunda cuestión prejudicial, que versa precisamente sobre la determinación de las consecuencias jurídicas de inobservancia por parte de los Estados miembros de la obligación de comunicar a la Comisión las medidas de limitación nacionales, obligación que parece derivarse tanto del apartado 3 del artículo 4 como también del artículo 11 de la Directiva.

B. *Sobre la segunda cuestión prejudicial*

41. Como ya he señalado, debe ampliarse la segunda cuestión con objeto de indagar las consecuencias jurídicas de la no comunicación a la Comisión de una medida de limitación nacional, a la luz no sólo del artículo 11 de la Directiva —al que se refiere en su resolución la cour d'appel de Douai— sino también del último párrafo del apartado 3 de su artículo 4. Dicha ampliación es necesaria tanto para completar la respuesta a la primera cuestión prejudicial como para proporcionar al Juez remitente los elementos más apropiados para zanjar el litigio del que conoce. En particular, se le solicitó que apreciase las consecuencias de la posible omisión de la comunicación a la Comisión de los topes aplicados a la cobertura de los créditos impagados de los trabajadores asalariados, previstos en el artículo D. 143-2 del code du travail francés. Las normas de dicho artículo fijan «topes» a efectos del apartado 3 del artículo 4 de la Directiva. En lo que atañe la obligación de comunicación de éstos a la Comisión, ésta se desprende, en principio, de la disposición específica del último párrafo del apartado 3 del artículo 4 de la Directiva, mientras que, con carácter complementario, cabe, asimismo, tener en cuenta la disposición general del artículo 11 de la misma Directiva, conforme a la cual se insta a los Estados miembros, por una parte, a informar a la Comisión inmediatamente después de la entrada en vigor de las medidas nacionales por las que se adapte el ordenamiento jurídico nacional a las disposiciones de la Directiva y, por otra, a comunicar a la Comisión el texto de las disposiciones nacionales que adopten en ámbitos relacionados con el objeto de la Directiva.

42. Por tanto, se plantea la cuestión de la determinación de las consecuencias jurídicas

que se derivan de la omisión de la comunicación de las medidas nacionales a la Institución comunitaria competente. [25]

Las observaciones sobre este extremo formuladas por las partes en la fase escrita del procedimiento ante el Tribunal de Justicia se refieren exclusivamente a cuestiones de hecho, [26] sin abordar de forma pormenorizada su vertiente jurídica. [27] Por esta razón, tiene especial importancia examinar sin dilación la jurisprudencia del Tribunal existente hasta la fecha, que a mi parecer ha abordado casi en su totalidad la presente cuestión, si bien en un marco normativo diferente.

Previamente, procede señalar que la cuestión examinada guarda relación con la problemática más general relativa a la singularidad de la relación jurídica que crean las normas comunitarias y al alcance de las consecuencias jurídicas que para diferentes personas se deriven de esta singular relación jurídica. [28] El estudio de la jurisprudencia pone de manifiesto que, al menos a primera vista, la obligación de comunicación de una medida nacional a una Institución comunitaria tiene una obligatoriedad variable en función del marco normativo en que se inserta. En todo caso, los criterios según los cuales se determinará finalmente en qué medida un particular puede invocar el incumplimiento de la

25 — Procede señalar que la elección de los términos «información», «comunicación» y «notificación» por parte del legislador comunitario no parece responder a una lógica concreta, de modo que pueda distinguirse entre ellos y deducirse que su uso obedece en cada ocasión a una voluntad concreta del legislador o que el uso de uno u otro deba interpretarse como reflejo de situaciones jurídicas concretas y diferentes.

26 — Respecto a la singularidad del presente asunto en lo que respecta a los hechos, me remito a puntos anteriores de mi análisis (véanse los puntos 12 y ss. *supra.)*

27 — Sólo la Comisión, sin responder a la segunda cuestión, invoca el principio de interpretación conforme (a la norma comunitaria) de la disposición nacional, para sostener que el Juez nacional no puede pasar por alto la disposición del artículo D 143-2 del code du travail francés, sino que está obligado a aplicarla de acuerdo con la letra y el espíritu de la Directiva. En concreto, la Comisión se remite a la jurisprudencia reiterada de este Tribunal según la cual las instituciones nacionales, con inclusión de los judiciales, están obligados a seguir la interpretación de la legislación nacional más acorde con el contenido de las Directivas comunitarias existentes y a aplicar al Derecho nacional del modo que mejor contribuya a alcanzar el resultado a que se refiere la Directiva. Esta obligación comprende las disposiciones nacionales tanto anteriores como posteriores a la Directiva (sentencias de 10 de abril de 1984, Von Colson y Kamann, 14/83, Rec. p. 1891, apartado 26; de 16 de diciembre de 1993, Wagner Miret, C-334/92, Rec. p. I-6911, apartado 30, Faccini Dori, citada en la nota 14 *supra,* apartado 26).
Trasladando la citada solución jurisprudencial al caso presente, la Comisión considera que el Juez nacional no puede abstenerse de aplicar el límite fijado en la legislación nacional, si ésta es conforme con el contenido de la Directiva, como sucede en el caso presente. La Comisión añade que «la postura del Juez respecto a una ley conforme con la Directiva no puede depender del respeto por parte del Estado miembro de una norma de procedimiento, como es la de comunicación a la Comisión» (observaciones escritas de la Comisión, p. 12). Esta postura de la Comisión exige previamente una respuesta afirmativa a la cuestión de en qué medida la legislación nacional es conforme con la correspondiente legislación comunitaria, lo que, como ya se ha mencionado, escapa al control de este Tribunal en el marco de un procedimiento prejudicial. Asimismo, la alegación según la cual una omisión de procedimiento, como es la falta de comunicación, no basta para justificar el apartamiento de la disposición nacional, requiere previamente la determinación precisa de las consecuencias jurídicas que se anudan al incumplimiento de las disposiciones del artículo 11 y del apartado 3 del artículo 4 de la Directiva, es decir, nos devuelve al punto de partida de nuestro examen. Desde esta perspectiva, el razonamiento concreto expuesto por la Comisión no se revela de especial utilidad para dar respuesta a la segunda cuestión prejudicial.

28 — El Derecho emanado de las Instituciones comunitarias, en gran parte, crea una relación jurídica tripartita entre la Comunidad, los Estados miembros y los ciudadanos (los últimos intervienen en dicha relación jurídica en diversas calidades, como las de contribuyente, trabajador por cuenta ajena o trabajador autónomo). La norma comunitaria, como toda norma jurídica, entraña para las personas que intervienen en la relación jurídica por ella creada determinados derechos y obligaciones, es decir, comportamientos obligatorios cuya observancia se asegura mediante un régimen de sanciones a los infractores. Sin embargo, a diferencia del modelo clásico de norma jurídica, en el que toda normativa es plenamente obligatoria para todas las partes de la relación jurídica y cualquier elusión entraña sanciones para el infractor y un «derecho de sanción» correspondiente a la parte que invoca la norma, las normas del ordenamiento comunitario no presentan, en su conjunto, dichas características. Es necesario establecer una distinción entre las normas que operan de manera totalmente obligatoria, es decir, aquellas cuyo incumplimiento por una de las partes de la relación jurídica confiere a las restantes partes el derecho de exigir el respeto de la norma o la sanción de la infracción, y las normas de obligatoriedad parcial, cuya inobservancia puede conducir a la sanción del infractor, si bien «el derecho de sanción» no corresponde a todas las partes restantes de la relación jurídica.
En otras palabras, en el Derecho europeo, la distinción binaria clásica entre normas jurídicas «perfectas» e «imperfectas» carece de validez, ya que estas últimas, por su falta de obligatoriedad, están privadas de eficacia jurídica. En el Derecho europeo es más correcto distinguir entre normas jurídicas plena y parcialmente obligatorias. Las Instituciones comunitarias eligen el grado de obligatoriedad de una norma según la función «represiva» o «incentivadora» que está llamada a desempeñar.

obligación de referencia ante los órganos jurisdiccionales nacionales, en contra de la aplicación de una medida nacional que no haya sido comunicada a las autoridades comunitarias competentes, han sido formulados en la jurisprudencia. Especial interés reviste el examen de las dos sentencias siguientes del Tribunal de Justicia.

43. En el asunto Enichem Base y otros, [29] se solicitó del Tribunal una interpretación del artículo 3 de la Directiva 75/442/CEE del Consejo, de 15 de julio de 1975, relativa a los residuos, [30] que impone a los Estados miembros la obligación de comunicar a la Comisión cualquier proyecto de normativa relacionado con los objetos de la Directiva, antes de su adopción definitiva. Las cuestiones versaban, entre otras cosas, por un lado, sobre la descripción del contenido de dicha obligación y, por otro, sobre en qué medida la disposición comunitaria de que se trata confería a los particulares el derecho de invocar ante los órganos jurisdiccionales la falta de comunicación previa y oportuna de la normativa nacional adoptada, con el fin de obtener su anulación o inaplicación.

El Tribunal, tras declarar que la obligación de comunicación previa no carece de importancia jurídica sino que corresponde, en efecto, a las administraciones nacionales, y ello de forma general y estricta, llegó a la conclusión de que «ni el tenor literal ni la finalidad de la disposición examinada permiten pues considerar que el incumplimiento de la obligación de comunicación previa que corresponde a los Estados miembros provoque, por sí mismo, la ilegalidad de las normativas así adoptadas» [31] y, por tanto, la disposición de que se trata «[...] debe interpretarse en el sentido de que no confiere a los particulares ningún derecho que puedan invocar ante los órganos jurisdiccionales nacionales para obtener la anulación o la no inaplicación [léase: "la inaplicación"] de una normativa nacional». [32] Antes de llegar a esta solución, el Tribunal observó que la disposición examinada de la Directiva «se limita a imponer a los Estados miembros la obligación de comunicar a la Comisión, con suficiente antelación, los proyectos de normativa a los que se refiere [el artículo de la Directiva], sin fijar un procedimiento de control comunitario de estos proyectos y sin subordinar la entrada en vigor de las normativas mencionadas a la aprobación o a la no oposición de la Comisión». [33] La obligación impuesta a los Estados miembros está destinada simplemente a permitir que se informe a la Comisión, la única que puede, si lo considera oportuno, adoptar medidas en caso de incumplimiento.

44. El Tribunal de Justicia invocó, asimismo, el razonamiento de la sentencia Enichem Base y otros en la reciente sentencia CIA Security International, [34] si bien lo hizo para interpretar otra disposición de una Directiva y llegar, finalmente, a una conclusión diferente.

29 — Sentencia de 13 de julio de 1989 (380/87, Rec. p. 2491).

30 — DO L 194, p. 47; EE 15/01, p. 129.

31 — Sentencia Enichem Base y otros, citada en la nota 29 *supra*, apartado 22.

32 — Sentencia Enichem Base y otros, citada en la nota 29 *supra*, apartado 24.

33 — Sentencia Enichem Base y otros, citada en la nota 29 *supra*, apartado 20.

34 — Sentencia de 30 de abril de 1996 (C-194/94, Rec. p. I-2201).

Conforme a los apartados 1 y 2 del artículo 8 de la Directiva 83/189/CEE del Consejo, de 28 de marzo de 1983, por la que se establece un procedimiento de información en materia de normas y reglamentaciones técnicas: [35]

«Los Estados miembros comunicarán inmediatamente a la Comisión todo proyecto de reglamento técnico [...] Igualmente, los Estados miembros dirigirán a la Comisión una breve notificación referente a las razones por las cuales es necesario el establecimiento de tal reglamento técnico [...]

La Comisión informará inmediatamente del proyecto a los otros Estados miembros [...]

La Comisión y los Estados miembros podrán dirigir al Estado miembro que ha anunciado un proyecto de reglamento técnico ciertas observaciones que dicho Estado miembro tendrá en cuenta, en la medida de lo posible [...]» [36]

45. Tras declarar que las disposiciones de que se trata contemplan la obligación incondicional y suficientemente precisa de los Estados miembros de comunicar a la Comisión los proyectos de normas técnicas, el Tribunal examinó las consecuencias jurídicas del incumplimiento por parte de los Estados miembros de la obligación de comunicación. Llegó a la conclusión de que dicha obligación no se refiere exclusivamente a las relaciones entre los Estados miembros y la Comisión, de modo tal que no pueda ser invocada por los particulares ante los órganos jurisdiccionales nacionales. Antes de reconocer la obligatoriedad de las citadas disposiciones de la Directiva en el marco de un litigio entre particulares y un Estado miembro, el Tribunal razonó del siguiente modo.

46. Por una parte, señaló que el objetivo de la Directiva es la protección de la libre circulación de mercancías mediante un control preventivo y que la obligación de notificación constituye un medio esencial para la realización de ese control comunitario. La eficacia de dicho control se verá tanto más reforzada en la medida en que la Directiva se interprete en el sentido de que el incumplimiento de la obligación de notificación constituye «un vicio sustancial de procedimiento que puede dar lugar a la inaplicabilidad de los reglamentos técnicos controvertidos a los particulares». [37]

47. Por otra parte, estimó que las referidas disposiciones de la Directiva «prevén un

35 — DO L 109, p. 8; EE 13/14, p. 34, modificada por la Directiva 88/182/CEE del Consejo, de 22 de marzo de 1988 (DO L 81, p. 75).

36 — El artículo 9 de la Directiva 83/189 dispone que: «[...] los Estados miembros aplazarán seis meses, a partir de la fecha de la comunicación contemplada en el apartado 1 del artículo 8, la adopción de un proyecto de reglamento técnico, si la Comisión u otro Estado miembro emitiese, en los tres meses siguientes a esta fecha, un comunicado detallado según el cual la medida prevista debiera modificarse [...]».

37 — Sentencia CIA Security International citada en la nota 34 *supra*, apartado 48.

procedimiento de control comunitario de los proyectos de normativas nacionales y la subordinación de la fecha de su aplicación a la aprobación o a la no oposición de la Comisión». [38]

48. Por esas razones, y a diferencia de la solución que había adoptado en el asunto Enichem Base y otros decidió finalmente que los particulares pueden ampararse en las disposiciones de los artículos 8 y 9 de la Directiva 83/189 ante el Juez nacional, al que incumbe negarse a aplicar un reglamento técnico nacional que no haya sido notificado con arreglo a la Directiva. [39]

49. En consecuencia, de lo anterior se desprende que en los asuntos Enichem Base y otros, y CIA Security International, el Tribunal empleó dos criterios, a saber, el del objetivo de la disposición comunitaria, que impone la obligación de comunicación previa de las medidas nacionales a las autoridades de la Comunidad, y el de la existencia o inexistencia de un procedimiento de control comunitario, previo a la entrada en vigor de la normativa nacional. Caso de concurrir, de forma acumulativa, estos dos criterios, el incumplimiento de la obligación de comunicación podrá ser aducido ante los órganos jurisdiccionales nacionales por un particular y conducir a la inaplicación de la normativa nacional de que se trate.

A mi juicio, en el presente asunto, procede adherirse exactamente al mismo razonamiento para responder a la segunda cuestión prejudicial.

50. Respecto al objetivo que persiguen las disposiciones del apartado 3 del artículo 4 y del artículo 11 de la Directiva, así como la Directiva en su conjunto, procede subrayar que la obligación de comunicación del mecanismo nacional de determinación de los topes de la garantía de los créditos impagados que, en razón de insolvencia del empresario, corresponde a los trabajadores asalariados, tiene por objeto simplemente informar a la Comisión, y no proteger al trabajador. En otras palabras, la obligación concreta no se estableció en beneficio de los particulares interesados, sino que tan sólo rige las relaciones de la Comisión con los Estados miembros. Para que los trabajadores puedan invocar la omisión de la comunicación de las medidas nacionales y conseguir su inaplicación, de la letra y el espíritu de las disposiciones de que se trata debería deducirse que la comunicación a la Comisión constituye uno de los elementos en los que se basa la salvaguardia de los derechos e intereses que la Directiva pretende asegurarles. [40] Ahora bien, ni el análisis de las disposiciones del apartado 3 del artículo 4 y del artículo 11 de la Directiva, ni su exposición de motivos,

38 — Sentencia CIA Security International citada en la nota 34 *supra*, apartado 50.

39 — Por lo que respecta al modo estricto en que el Tribunal de Justicia interpreta y aplica la obligación de comunicación previa impuesta por la Directiva 83/189, véase la sentencia de 17 de septiembre de 1996, Comisión/Italia (C-289/94, Rec. p. I-4405).

40 — En ello estriba precisamente la invocación del criterio teleológico en los asuntos Enichem Base y otros, y CIA Security International, citadas en las notas 29 y 34 *supra*, respectivamente.

dejan margen, a mi juicio, para una interpretación en ese sentido. [41]

51. Un criterio aún más seguro para apreciar las consecuencias jurídicas de la falta de información a la Comisión prevista en la Directiva de referencia es el de la existencia o inexistencia de un procedimiento comunitario específico de control de las medidas nacionales comunicadas a las Instituciones comunitarias y la supeditación de la entrada en vigor de la medida nacional a la conformidad de la autoridad de control comunitaria. No basta con una mera obligación de comunicación previa. Esta obligación debe establecerse en la Directiva como estadio preliminar de un control preventivo concreto, sin el cual la omisión de la comunicación no es suficiente, en ningún caso, para ocasionar la anulación o inaplicación de la medida nacional. [42]

52. Las disposiciones de la Directiva no prevén un control semejante. Ni la Comisión ni ninguna otra Institución comunitaria tienen una potestad de control sobre las medidas nacionales no comunicadas, ni tampoco se examina o influye, de ningún modo, en su contenido y validez. A mi juicio, las diferencias con el caso de la Directiva 83/189, examinada por el Tribunal de Justicia en el asunto CIA Security International, son evidentes. Mediante esta última Directiva, todo proyecto nacional de naturaleza técnica comunicado a las Instituciones comunitarias se somete a un preciso control durante el cual se informa, eventualmente, a los restantes Estados miembros. La Comisión, en su calidad de autoridad de control competente, expresa su opinión o solicita expresamente la modificación de la norma técnica, y puede adoptar medidas radicales (propuesta de directiva, procedimiento del artículo 169 del Tratado) si estimase que dicha norma no es compatible con la libre circulación de mercancías. Este procedimiento especial está limitado en el tiempo mediante plazos concretos, durante los cuales la medida nacional permanece sin efecto. Su entrada en vigor se aplaza a una fecha posterior a la de su adopción, en función del resultado del control comunitario.

Por consiguiente, a falta de un control minucioso anterior a la entrada en vigor de las medidas nacionales, basado en la información previa notificada a una Institución comunitaria, mediante el cual se protejan los intereses de los particulares (cuya salvaguardia persigue la Directiva), estos últimos no podrán invocar el incumplimiento de la obligación de comunicación previa de las medidas nacionales, que incumbe a los Estados miembros, pese a estar expresamente prevista en el texto de la Directiva, con el fin de obtener la inaplicación de dichas medidas nacionales.

41 — Por el contrario, en el asunto CIA Security International citada en la nota 34, la información preliminar a la Comisión, tal como se desprende de los considerandos de la Directiva 83/198, tiene por objeto proteger la libre circulación de mercancías precisamente mediante el control de los reglamentos técnicos nacionales por las Instituciones comunitarias competentes. Naturalmente, la información y conocimiento previos por las autoridades comunitarias de la existencia y contenido de las medidas nacionales constituyen el presupuesto e instrumento necesarios para dicho control, que se efectúa en beneficio de las personas que quieran hacer uso de la libertad de circulación de mercancías comunitaria.

42 — Por supuesto, nada excluye que dicha omisión, que entraña el incumplimiento de una norma comunitaria, constituya la base para la adopción por la Comisión de determinadas medidas o, incluso, de sanciones contra el Estado miembro. No obstante, esta cuestión atañe a las relaciones entre la Comunidad y los Estados miembros, y no incide en modo alguno en la relación entre las autoridades nacionales y los particulares.

53. De conformidad con lo que antecede, el incumplimiento de la obligación de comunicación de las medidas nacionales establecida en las disposiciones del artículo 11 y el apartado 3 del artículo 4 de la Directiva no es oponible por los particulares en el marco de un procedimiento ante los órganos jurisdiccionales nacionales ni puede conducir a la anulación o inaplicación de dicha medida nacional. En este sentido, al menos, dichas disposiciones no contienen obligaciones suficientemente claras e incondicionales de los Estados miembros, que puedan engendrar los correspondientes derechos de los particulares y ser invocadas ante los órganos jurisdiccionales nacionales.

54. En consecuencia, por lo que respecta al litigio principal pendiente ante el órgano jurisdiccional nacional en el que se plantearon las cuestiones prejudiciales antes citadas, procede señalar que, basándose en el análisis precedente, el examen de la medida en la cual los topes previstos en el code du travail francés para la garantía de los créditos impagados de los trabajadores asalariados fueron comunicados o no a la Comisión carece de utilidad práctica para la solución de dicho litigio. Por el mismo razonamiento, los elementos aducidos por el Gobierno francés y la Comisión [43] en apoyo de la alegación según la cual la Comisión había sido informada de la existencia de la disposición nacional de que se trata no son decisivos en el litigio pendiente.

No obstante, a mi parecer —ante todo si el Tribunal no se adhiriera a la propuesta de respuesta— procede dar traslado al Juez *a quo*, es decir, a la cour d'appel de Douai, para su conocimiento, de los elementos fácticos que fueron aducidos por vez primera durante la fase escrita del procedimiento ante el Tribunal

Conclusión

55. Habida cuenta de las consideraciones que anteceden, propongo al Tribunal de Justicia que responda del siguiente modo a las cuestiones prejudiciales planteadas:

«1) El artículo 4 de la Directiva 80/987/CEE del Consejo, de 20 de octubre de 1980, establece la obligación clara e incondicional de los Estados miembros de

43 — Véanse los puntos 12 y ss. *supra*.

garantizar a los trabajadores asalariados, al menos, el pago de la garantía mínima de sus créditos impagados en razón de la insolvencia del deudor, conforme se establece en los apartados 1 y 2 del artículo citado, previa elección, entre los métodos de cálculo previstos en el apartado 2, de aquel que sea menos gravoso para la institución de garantía nacional.

2) Las disposiciones del apartado 3 del artículo 4 de la Directiva 80/987 no tienen, por sí solas, efecto directo en el Derecho nacional en el sentido de limitar los derechos de los trabajadores que se derivan de las restantes normas de la Directiva. Ahora bien, si los Estados miembros han establecido topes nacionales para la garantía de pago de los créditos impagados a efectos del apartado 3 del artículo 4 de la citada Directiva, los trabajadores no pueden invocar la falta de comunicación a la Comisión de dichos topes nacionales, prevista en el último párrafo del mencionado apartado y en el artículo 11 de la misma Directiva, para solicitar a los órganos jurisdiccionales nacionales la anulación o inaplicación de los referidos topes.»