SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Cuarta)
de 8 de junio de 2000 *

En el asunto C-258/98,

que tiene por objeto una petición dirigida al Tribunal de Justicia, con arreglo al artículo 177 del Tratado CE (actualmente artículo 234 CE), por el Pretore di Firenze (Italia), destinada a obtener, en el proceso penal seguido ante dicho órgano jurisdiccional contra

Giovanni Carra y otros,

una decisión prejudicial sobre la interpretación de los artículos 86 y 90 del Tratado CE (actualmente artículos 82 CE y 86 CE),

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Cuarta),

integrado por los Sres.: D.A.O. Edward, Presidente de Sala, P.J.G. Kapteyn (Ponente) y H. Ragnemalm, Jueces;

Abogado General: Sr. D. Ruiz-Jarabo Colomer;
Secretaria: Sra. L. Hewlett, administradora;

* Lengua de procedimiento: italiano.

consideradas las observaciones escritas presentadas:

— en nombre del Gobierno italiano, por el Profesor U. Leanza, Jefe del servizio del contenzioso diplomatico del ministero degli Affari esteri, en calidad de Agente, asistido por el Sr. D. Del Gaizo, avvocato dello Stato;

— en nombre del Gobierno del Reino Unido, por el Sr. J.E. Collins, Assistant Treasury Solicitor, en calidad de Agente, asistido por la Sra. S. Moore, Barrister;

— en nombre de la Comisión de las Comunidades Europeas, por la Sra. L. Pignataro, miembro del Servicio Jurídico, en calidad de Agente;

habiendo considerado el informe para la vista;

oídas las observaciones orales del Gobierno italiano y de la Comisión, expuestas en la vista de 27 de octubre de 1999;

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 25 de noviembre de 1999;

dicta la siguiente

Sentencia

1 Mediante resolución de 20 de junio de 1998, recibida en el Tribunal de Justicia el 15 de julio siguiente, el Pretore di Firenze planteó, con arreglo al artículo 177 del Tratado CE (actualmente artículo 234 CE), dos cuestiones prejudiciales sobre la interpretación de los artículos 86 y 90 del Tratado CE (actualmente artículos 82 CE y 86 CE).

2 Dichas cuestiones se suscitaron en el marco de un proceso penal seguido contra el Sr. Carra y las Sras. Colombo y Gianassi, a quienes se imputa haber desarrollado actividades de mediación entre demandas y ofertas de empleo en el mercado de trabajo.

3 En Italia, el mercado de trabajo ha estado sujeto, hasta el 8 de enero de 1998, al régimen de colocación obligatorio gestionado por las oficinas públicas de empleo. Este régimen está regulado por la Ley nº 264, de 29 de abril de 1949 (Suppl. GURI nº 125, de 1 de junio de 1949), en su versión modificada (en lo sucesivo, «Ley nº 264/49»). El artículo 11, apartado 1, de dicha Ley prohíbe el ejercicio de toda mediación entre la oferta y la demanda de trabajo remunerado, aunque tal actividad se desarrolle con carácter gratuito. Toda actividad de colocación contraria a estas normas, así como la contratación de trabajadores sin la mediación de la oficina pública de empleo, están sujetas, según la Ley nº 264/49, a sanciones penales o administrativas. Además, los contratos de trabajo cuya celebración infrinja estas normas pueden ser anulados por los tribunales, previa

denuncia de la oficina pública de empleo, presentada en el plazo de un año desde la contratación del trabajador, y a instancias del Ministerio Fiscal.

4 El artículo 1, párrafo primero, de la Ley nº 1369, de 23 de octubre de 1960 (GURI nº 289, de 25 de noviembre de 1960; en lo sucesivo, «Ley nº 1369/60»), prohíbe la mediación y la interposición en las relaciones laborales. Toda infracción de dichas normas puede ser castigada con las sanciones penales previstas en el artículo 2 de esta misma Ley. Además, con arreglo al último párrafo del artículo 1 de la Ley nº 1369/60, se considera que los trabajadores cuya contratación infrinja el párrafo primero del artículo 1 están contratados, a todos los efectos, por el empresario que haya utilizado realmente sus servicios.

5 El artículo 2 de la Ley nº 196, de 24 de junio de 1997, sobre disposiciones en materia de fomento del empleo (Suppl. GURI nº 154, de 4 de julio de 1997; en lo sucesivo, «Ley nº 196/97»), dispone que sólo podrán dedicarse al suministro de prestaciones de trabajo temporal las empresas inscritas en el registro creado en el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y titulares de una autorización otorgada por dicho Ministerio. El artículo 10 de la Ley nº 196/97 establece que toda persona que desarrolle dichas actividades sin estar inscrita en el mencionado registro incurrirá en las sanciones previstas por la Ley nº 1369/60.

6 El Decreto Legislativo nº 469, de 23 de diciembre de 1997 (GURI nº 5, de 8 de enero de 1997; en lo sucesivo, «Decreto nº 469/97»), que atribuye a las regiones y entidades locales funciones y competencias relativas al mercado laboral, entró en vigor el 9 de enero de 1998. El artículo 10, apartado 2, de este Decreto prevé que la actividad de mediación entre demandas y ofertas de empleo podrá ser ejercida, previa autorización del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, por empresas, grupos de empresas o sociedades cooperativas cuyo capital desembolsado no sea inferior a 200 millones de ITL, así como por entidades no comerciales cuyo patrimonio no sea inferior a dicha cantidad. Según el artículo 10, apartado 13, del Decreto nº 469/97, las disposiciones de la Ley nº 264/49 y sus modificaciones posteriores no se aplicarán a las personas

autorizadas a ejercer la actividad de mediación entre las demandas y ofertas de empleo.

7 En el proceso penal seguido ante el Pretore di Firenze contra el Sr. Carra y las Sras. Colombo y Gianassi se les imputa «desarrollar conjuntamente, con ánimo de lucro, actividades de mediación entre demandas y ofertas de empleo, a través de las empresas "Gruppografica" y "Balex", en Florencia al menos desde el mes de diciembre de 1993 y en Prato desde abril de 1994; Gianassi desde abril de 1994 por lo que respecta únicamente a Balex; reincidencia en el quinquenio para Carra», delito tipificado y sancionado en el artículo 110 del Código Penal y en los artículos 1, 11 y 27 de la Ley nº 264/49.

8 En el transcurso del procedimiento, los procesados solicitaron su libre absolución alegando que las sanciones penales previstas por las disposiciones citadas dejaron de ser aplicables a raíz de la sentencia del Tribunal de Justicia de 11 de diciembre de 1997, Job Centre (C-55/96, Rec. p. I-7119; en lo sucesivo, «sentencia Job Centre II»).

9 Considerando que el resultado del proceso pendiente ante él dependía de la interpretación que se hiciera de los artículos 86 y 90 del Tratado, el Pretore di Ferenze decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia las siguientes cuestiones:

«1) ¿Las disposiciones de los artículos 86 y 90 del Tratado, tal como han sido interpretadas por la sentencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas de 11 de diciembre de 1997, tienen efecto directo, en el sentido de que obligan a los Estados miembros a no imponer prohibiciones generales y absolutas de las actividades de mediación entre demandas y ofertas de empleo y, por consiguiente, al Juez a considerar penalmente lícito todo supuesto de mediación privada en materia de colocación, con la subsiguiente inaplicación de las normas sancionadoras correspondientes previstas en el ordenamiento interno?

2) ¿Deben interpretarse los artículos 86 y 90 del Tratado en el sentido de que constituye un abuso de posición dominante un sistema como el que se deriva de la modificación normativa efectuada por la Ley nº 196, de 24 de junio de 1997, y el Decreto Legislativo nº 469, de 23 de diciembre de 1997?»

Sobre la primera cuestión

10 En su primera cuestión, el órgano jurisdiccional remitente pregunta en primer lugar si el artículo 90, apartado 1, del Tratado, interpretado en relación con el artículo 86 del mismo, tiene efecto directo.

11 A este respecto, basta con recordar que la jurisprudencia del Tribunal de Justicia señala que, aun en el marco del artículo 90, las disposiciones del artículo 86 del Tratado producen efecto directo y generan, para los justiciables, derechos que los órganos jurisdiccionales nacionales deben proteger (véanse, en particular, las sentencias de 10 de diciembre de 1991, Merci convenzionali porto di Genova, C-179/90, Rec. p. I-5889, apartado 23; de 17 de julio de 1997, GT-Link, C-242/95, Rec. p. I-4449, apartado 57, y de 16 de septiembre de 1999, Becu y otros, C-22/98, Rec. p. I-5665, apartado 21).

12 El órgano jurisdiccional remitente pregunta a continuación si los artículo 86 y 90 del Tratado, interpretados conjuntamente, se oponen a una normativa nacional que prohíbe toda actividad de mediación e interposición entre demandas y ofertas de trabajo cuando no la realizan oficinas públicas de empleo.

13 A este respecto, basta con remitirse al apartado 38 de la sentencia Job Centre II, en la que el Tribunal de Justicia estimó que las oficinas públicas de empleo están sometidas a la prohibición del artículo 86 del Tratado, en tanto que la aplicación de esta disposición no impida el cumplimiento de la misión específica que se les ha confiado. El Estado miembro que prohíbe toda actividad de mediación e interposición entre demandas y ofertas de trabajo cuando no la realizan dichas oficinas infringe el artículo 90, apartado 1, del Tratado si crea una situación en la que las oficinas públicas de empleo se ven necesariamente obligadas a infringir los términos del artículo 86 del Tratado. Así sucede en particular cuando se cumplen los siguientes requisitos:

— Las oficinas públicas de empleo no están manifiestamente en condiciones de satisfacer la demanda del mercado para todos los tipos de actividades.

— El ejercicio efectivo de las actividades de colocación por empresas privadas se hace imposible por el mantenimiento en vigor de disposiciones legales que prohíben tales actividades so pena de sanciones penales y administrativas.

— Las actividades de colocación de que se trata pueden extenderse a nacionales o a territorios de otros Estados miembros.

14 Procede subrayar que dichos requisitos son requisitos cumulativos.

15 Por último, el órgano jurisdiccional remitente pregunta si el efecto directo de los artículos 86 y 90 del Tratado, interpretados conjuntamente, obliga al Juez nacional a considerar lícita toda actividad de mediación privada en materia de colocación, y a descartar en consecuencia la aplicación de las disposiciones punitivas de Derecho interno que sancionen dicha actividad.

16 A este respecto, procede señalar que, según reiterada jurisprudencia, el Juez nacional encargado de aplicar, en el marco de su competencia, las disposiciones de Derecho comunitario tiene la obligación de velar por que dichas normas surtan pleno efecto, dejando de aplicar, si fuera preciso, por su propia autoridad, cualquier disposición contraria de la legislación nacional, incluso posterior, sin que tenga que solicitar o que esperar la previa supresión de ésta por vía legislativa o por cualquier otro procedimiento constitucional (véase la sentencia de 9 de marzo de 1978, Simmenthal, 106/77, Rec. p. 629, apartado 24).

17 Habida cuenta de las consideraciones precedentes, procede responder como sigue a la primera cuestión:

— Aun en el marco del artículo 90 del Tratado, las disposiciones del artículo 86 del Tratado producen efecto directo y generan, para los justiciables, derechos que los órganos jurisdiccionales nacionales deben proteger.

— Las oficinas públicas de empleo están sometidas a la prohibición del artículo 86 del Tratado, en tanto que la aplicación de esta disposición no

impida el cumplimiento de la misión específica que se les ha confiado. El Estado miembro que prohíbe toda actividad de mediación e interposición entre demandas y ofertas de trabajo cuando no la realizan dichas oficinas infringe el artículo 90, apartado 1, del Tratado si crea una situación en la que las oficinas públicas de empleo se ven necesariamente obligadas a infringir los términos del artículo 86 del Tratado. Así sucede en particular cuando se cumplen los siguientes requisitos:

— Las oficinas públicas de empleo no están manifiestamente en condiciones de satisfacer la demanda del mercado para todos los tipos de actividades.

— El ejercicio efectivo de las actividades de colocación por empresas privadas se hace imposible por el mantenimiento en vigor de disposiciones legales que prohíben tales actividades so pena de sanciones penales y administrativas.

— Las actividades de colocación de que se trata pueden extenderse a nacionales o a territorios de otros Estados miembros.

— El Juez nacional encargado de aplicar, en el marco de su competencia, las disposiciones de Derecho comunitario tiene la obligación de velar por que dichas normas surtan pleno efecto, dejando de aplicar, si fuera preciso, por su propia autoridad, cualquier disposición contraria de la legislación nacional, incluso posterior, sin que tenga que solicitar o que esperar la previa supresión de ésta por vía legislativa o por cualquier otro procedimiento constitucional.

Sobre la segunda cuestión

18 En su segunda cuestión, el órgano jurisdiccional remitente pregunta, en esencia, si los artículos 86 y 90 del Tratado se oponen a un régimen como el establecido por la Ley nº 196/97 y por el Decreto nº 469/97.

19 Resulta obligado hacer constar que el órgano jurisdiccional remitente no ha aportado precisión alguna sobre el contexto jurídico en el que debe producirse la interpretación solicitada, ni ha mencionado ninguna de las razones por las que considera pertinente para la solución del litigio principal el examen de la compatibilidad con el Derecho comunitario de un régimen nacional como el que menciona en su segunda cuestión, adoptado con posterioridad a los hechos del asunto.

20 De ello se deduce que procede declarar la inadmisibilidad de la segunda cuestión (sentencias de 16 de diciembre de 1981, Foglia, 244/80, Rec. p. 3045, apartado 17; de 12 de junio de 1986, Bertini y otros, asuntos acumulados 98/85, 162/85 y 258/85, Rec. p. 1885, apartado 6, y de 17 de mayo de 1994, Corsica Ferries, C-18/93, Rec. p. I-1783, apartado 14).

Costas

21 Los gastos efectuados por el Gobierno italiano y el del Reino Unido, así como por la Comisión, que han presentado observaciones ante este Tribunal de Justicia, no pueden ser objeto de reembolso. Dado que el procedimiento tiene, para las partes del litigio principal, el carácter de un incidente promovido ante el órgano jurisdiccional nacional, corresponde a éste resolver sobre las costas.

En virtud de todo lo expuesto,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Cuarta),

pronunciándose sobre las cuestiones planteadas por el Pretore di Firenze mediante resolución de 20 de junio de 1998, declara:

Aun en el marco del artículo 90 del Tratado (actualmente artículo 86 CE), las disposiciones del artículo 86 del Tratado (actualmente artículo 82 CE) producen efecto directo y generan, para los justiciables, derechos que los órganos jurisdiccionales nacionales deben proteger.

Las oficinas públicas de empleo están sometidas a la prohibición del artículo 86 del Tratado, en tanto que la aplicación de esta disposición no impida el cumplimiento de la misión específica que se les ha confiado. El Estado miembro que prohíbe toda actividad de mediación e interposición entre demandas y ofertas de trabajo cuando no la realizan dichas oficinas infringe el artículo 90, apartado 1, del Tratado si crea una situación en la que las oficinas públicas de empleo se ven necesariamente obligadas a infringir los términos del artículo 86 del Tratado. Así sucede en particular cuando se cumplen los siguientes requisitos:

— Las oficinas públicas de empleo no están manifiestamente en condiciones de satisfacer la demanda del mercado para todos los tipos de actividades.

— El ejercicio efectivo de las actividades de colocación por empresas privadas se hace imposible por el mantenimiento en vigor de disposiciones legales que prohíben tales actividades so pena de sanciones penales y administrativas.

— Las actividades de colocación de que se trata pueden extenderse a nacionales o a territorios de otros Estados miembros.

El Juez nacional encargado de aplicar, en el marco de su competencia, las disposiciones de Derecho comunitario tiene la obligación de velar por que dichas normas surtan pleno efecto, dejando de aplicar, si fuera preciso, por su propia autoridad, cualquier disposición contraria de la legislación nacional, incluso posterior, sin que tenga que solicitar o que esperar la previa supresión de ésta por vía legislativa o por cualquier otro procedimiento constitucional.

Edward Kapteyn Ragnemalm

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 8 de junio de 2000.

El Secretario

R. Grass

El Presidente de la Sala Cuarta

D.A.O. Edward