SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA
de 9 de noviembre de 1995 *

En el asunto C-479/93,

que tiene por objeto una petición dirigida al Tribunal de Justicia, con arreglo al artículo 177 del Tratado CE, por la Pretura circondariale di Vicenza (Italia), destinada a obtener, en el litigio pendiente ante dicho órgano jurisdiccional entre

Andrea Francovich

y

República Italiana,

una decisión prejudicial sobre la interpretación y la validez del artículo 2 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 (DO L 283, p. 23; EE 05/02, p. 219),

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA,

integrado por los Sres.: G.C. Rodríguez Iglesias, Presidente; C.N. Kakouris, J.-P. Puissochet y G. Hirsch, Presidentes de Sala; G.F. Mancini, F.A. Schockweiler, J.C. Moitinho de Almeida, P.J.G. Kapteyn, C. Gulmann (Ponente), P. Jann y H. Ragnemalm, Jueces;

* Lengua de procedimiento: italiano.

Abogado General: Sr. G. Cosmas;
Secretaria: Sra. D. Louterman-Hubeau, administradora principal;

consideradas las observaciones escritas presentadas:

— En nombre del Sr. Francovich, por los Sres. C. Mondin, A. Campesan y A. Dal Ferro, Abogados de Vicenza;

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

— en nombre del Gobierno alemán, por los Sres. E. Röder y B. Kloke, respectivamente Ministerialrat y Regierungsrat del Bundesministerium für Wirtschaft, en calidad de Agentes;

— en nombre del Gobierno helénico por el Sr. F. Georgakopoulos y por la Sra. K. Grigoriou, respectivamente Consejero Jurídico adjunto y mandataria *ad litem* del Servicio Jurídico del Estado, en calidad de Agentes;

— en nombre del Consejo de la Unión Europea, por el Sr. G. Maganza y por la Sra. S. Kyriakopoulou, miembros del Servicio Jurídico, en calidad de Agentes;

— en nombre de la Comisión de las Comunidades Europeas, por el Sr. L. Gussetti, miembro del Servicio Jurídico, en calidad de Agente, asistido por el Sr. A. Juste Ruiz, funcionario nacional adscrito a dicho Servicio;

habiendo considerado el informe para la vista;

oídas las observaciones del Sr. Francovich, representado por los Sres. A. Campesan y A. Dal Ferro; del Gobierno italiano, representado por el Sr. D. Del Gaizo, avvocato dello Stato; del Gobierno helénico, representado por la Sra. K. Grigoriou; del Gobierno del Reino Unido, representado por la Sra. L. Nicoll, del Treasury Solicitor's Department, en calidad de Agente, asistida por el Sr. Ch. Vajda, Barrister; del Consejo, representado por el Sr. G. Maganza y por la Sra. S. Kyriakopoulou, y de la Comisión, representada por el Sr. L. Gussetti, expuestas en la vista de 3 de mayo de 1995;

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 11 de julio de 1995;

dicta la siguiente

Sentencia

1 Mediante resolución de 16 de diciembre de 1993, recibida en el Tribunal de Justicia el 24 de diciembre de 1993, el Pretore di Vicenza planteó, con arreglo al artículo 177 del Tratado CE, dos cuestiones prejudiciales sobre la interpretación y la validez del artículo 2 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 (DO L 283, p. 23; EE 05/02, p. 219; en lo sucesivo, «Directiva»).

2 Dichas cuestiones se suscitaron en el marco de un litigio entre el Sr. Francovich y la República Italiana acerca de una demanda de indemnización presentada contra el Estado, como consecuencia de la ejecución extemporánea de la Directiva.

3 Según el apartado 1 del artículo 11 de dicha Directiva, los Estados miembros estaban obligados a establecer las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas necesarias para adecuarse a la Directiva en un plazo que expiraba el 23 de octubre de 1983. Dado que la República Italiana no respetó dicha obligación, el Tribunal de Justicia declaró su incumplimiento mediante sentencia de 2 de febrero de 1989, Comisión/Italia (22/87, Rec. p. 143).

4 El Sr. Francovich, que había trabajado para una empresa de Vicenza y no había percibido más que anticipos esporádicos sobre su salario, interpuso un recurso ante la Pretura circondariale di Vicenza. Esta condenó a la empresa demandada a pagar una cantidad de unos 6.000.000 LIT. Durante la fase ejecutiva, el agente de notificaciones y ejecuciones competente tuvo que redactar una diligencia negativa de embargo.

5 Dado que el ordenamiento jurídico italiano aún no había sido adaptado a la Directiva, el Sr. Francovich formuló ante el mismo órgano jurisdiccional un recurso cuyo objeto era que se declarara que el Estado italiano estaba obligado, en virtud de la Directiva, a garantizar el pago de sus créditos frente a su empresario o, con carácter subsidiario, a pagarle una indemnización por el perjuicio que había sufrido a causa de la no adaptación del Derecho interno a la Directiva.

6 En la misma época, la Sra. Bonifaci y otros treinta y tres trabajadores de una empresa declarada en quiebra presentaron una demanda similar ante la Pretura circondariale di Bassano del Grappa.

7 Los dos órganos jurisdiccionales nacionales mencionados plantearon cuestiones prejudiciales idénticas sobre el efecto directo de las disposiciones de la Directiva y sobre el derecho a la reparación de los daños sufridos en lo que respecta a las disposiciones de la Directiva que carecen de efecto directo. En respuesta a dichas cuestiones, el Tribunal de Justicia, en su sentencia de 19 de noviembre de 1991,

Francovich y otros (asuntos acumulados C-6/90 y C-9/90, Rec. p. I-5357), declaró que las disposiciones de la Directiva que definen los derechos de los trabajadores deben interpretarse en el sentido de que, por una parte, los interesados no pueden invocar los derechos que resultan de la Directiva contra el Estado ante los órganos jurisdiccionales nacionales a falta de medidas de ejecución adoptadas dentro del plazo señalado y que, por otra parte, el Estado miembro está obligado a reparar los daños que resultan para los particulares de la no adaptación del Derecho nacional a la Directiva.

8 El 27 de enero de 1992, el Gobierno italiano adoptó el Decreto-ley nº 80 (GURI nº 36, de 13 de febrero de 1992), por el que se adapta el Derecho interno a la Directiva.

9 De la resolución de remisión se desprende que dicho Decreto-ley estableció, en lo que respecta al pasado, que sólo podrían obtener la indemnización de los daños resultantes de la adaptación extemporánea del ordenamiento jurídico italiano a la Directiva los trabajadores por cuenta ajena cuyos empresarios fuesen objeto de procedimientos concursales. En cambio, por lo que respecta al futuro, garantizó a los trabajadores por cuenta ajena de todos los empresarios en situación de insolvencia, sujetos o no a procedimientos concursales, la retribución del trabajo que hubieran efectuado durante los tres últimos meses de sus contratos de trabajo.

10 El Juez nacional señala además que, en el ordenamiento jurídico italiano, hay varias categorías de empresarios que están excluidas de los procedimientos concursales. Pues bien, el Sr. Francovich trabajó precisamente para un empresario excluido de dichos procedimientos, pero cuyo estado de insolvencia es manifiesto y resulta, entre otras cosas, del carácer infructuoso de los procedimientos individuales de ejecución que se siguieron contra él.

11 Habida cuenta de todo lo expuesto, el Pretore di Vicenza expresa sus dudas sobre la interpretación dada al artículo 2 de la Directiva por la República Italiana y, por tanto, plantea al Tribunal de Justicia las siguientes cuestiones prejudiciales:

«1) ¿Debe interpretarse el artículo 2 de la Directiva 80/987/CEE en el sentido de que los trabajadores contemplados y protegidos por la Directiva son *única y exclusivamente* los que trabajen por cuenta de empresarios que, en función de sus ordenamientos jurídicos nacionales, pueden estar sometidos a procedimientos concursales?

2) En caso de respuesta afirmativa a la cuestión planteada en el punto 1) —y, por tanto, en caso de que la Directiva proteja solamente a los trabajadores por cuenta de empresarios sometidos a procedimientos concursales— ¿debe considerarse que el artículo 2 de la Directiva es válido a la luz del principio de igualdad y de no discriminación?»

Sobre la primera cuestión

12 Mediante su primera cuestión, el órgano jurisdiccional remitente pide que se dilucide si la Directiva debe interpretarse en el sentido de que se aplica únicamente a los trabajadores por cuenta ajena cuyos empresarios pueden, según el Derecho nacional que les es aplicable, ser objeto de procedimientos concursales.

13 A tenor de los tres primeros considerandos de la Directiva,

«[...] son necesarias normas para la protección de los trabajadores asalariados en caso de insolvencia del empresario, especialmente para garantizar el pago de sus créditos impagados, teniendo en cuenta la necesidad de un desarrollo económico y social equilibrado en la Comunidad»;

«[...] subsisten diferencias entre los Estados miembros en cuanto al alcance de la protección de los trabajadores asalariados en este ámbito [...] sería conveniente reducir esas diferencias, que pueden tener una incidencia directa sobre el funcionamiento del mercado común»;

«[...] por consiguiente procede promover la proximación de las legislaciones en esta materia por vía del progreso, con arreglo al artículo 117 del Tratado».

14 La principal obligación que la Directiva impone a los Estados miembros es, según su artículo 3, crear instituciones de garantía que aseguren el pago a los trabajadores asalariados de sus créditos impagados que resulten de contratos de trabajo o de relaciones laborales y que se refieran a la retribución correspondiente al período anterior a una fecha determinada.

15 La Sección Primera de la Directiva, que comprende los artículos 1 y 2, se refiere al ámbito de aplicación de esta última y a determinadas definiciones.

16 En virtud del apartado 1 de su artículo 1, «la [...] 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». Según éste, «un empresario será considerado insolvente:

a) Cuando se haya solicitado la apertura de un procedimiento previsto por las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas del Estado miembro interesado, referido al patrimonio del empresario, tendente a reembolsar colectivamente a sus acreedores, y que permita la toma en consideración de los créditos previstos en el apartado 1 del artículo 1.

b) Cuando la autoridad competente, en virtud de dichas disposiciones legales, reglamentarias y administrativas:

— haya decidido la apertura del procedimiento, o

— haya constatado el cierre definitivo de la empresa o del centro de actividad del empresario, así como la insuficiencia del activo disponible para justificar la apertura del procedimiento.»

17 En su sentencia Francovich y otros, antes citada, apartado 14, el Tribunal de Justicia señaló que, para determinar si una persona debe ser considerada como beneficiaria de la Directiva, el Juez tiene que comprobar, por una parte, si el interesado tiene la condición de trabajador asalariado en virtud del Derecho nacional y si no está excluido, con arreglo al apartado 2 del artículo 1 y a su Anexo, del ámbito de aplicación de la Directiva, y luego, por otra parte, si se trata de uno de los supuestos de insolvencia previstos por el artículo 2 de la Directiva.

18 Pues bien, del tenor de esta última disposición resulta que, para que se considere que un empresario se encuentra en estado de insolvencia, es necesario, en primer lugar, que las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas del Estado miembro interesado prevean un procedimiento concursal; en segundo lugar, que se permita, en el marco de dicho procedimiento, la toma en consideración de los créditos de los trabajadores asalariados derivados de contratos de trabajo o de relaciones laborales; en tercer lugar, que se haya solicitado la apertura del procedimiento y, en cuarto lugar, que la autoridad competente en virtud de las disposiciones nacionales mencionadas haya decidido la apertura del procedimiento o haya constatado el cierre definitivo de la empresa o del centro de actividad del empresario, así como la insuficiencia del activo disponible para justificar la apertura del procedimiento.

19 Resulta, por tanto, que el legislador comunitario ha limitado expresamente el ámbito de aplicación de la Directiva de modo que los derechos establecidos por ésta no puedan ser invocados por los trabajadores por cuenta ajena que están vinculados por un contrato de trabajo o una relación laboral a un empresario que, según las disposiciones vigentes en el Estado miembro de que se trate, no puede ser sometido a un procedimiento concursal. Efectivamente, tal empresario no puede encontrarse en «estado de insolvencia» en el sentido concreto que tiene esta expresión en la Directiva.

20 La interpretación literal del artículo 2 de la Directiva, aunque pueda producir la consecuencia de que la protección que ésta prevé varíe de un Estado miembro a otro debido a los diferentes regímenes nacionales que regulan el concurso de acreedores, no puede ser invalidada por argumentos basados en el objetivo mencionado en su primer considerando. En efecto, si bien, por un lado, el legislador consideró de manera general que eran necesarias normas para proteger a los trabajadores asalariados en caso de insolvencia del empresario, limitó, por otro lado, el objetivo concreto de su acción a reducir las diferencias subsistentes entre los Estados miembros en cuanto a la protección de los trabajadores asalariados en este ámbito. Por tanto, esta interpretación literal es conforme al carácter parcial de la armonización buscada por la Directiva.

21 Procede, pues, responder a la primera cuestión que la Directiva debe interpretarse en el sentido de que se aplica a todos los trabajadores por cuenta ajena, con excepción de las categorías que figuran en su Anexo, cuyos empresarios pueden, según su Derecho nacional, ser objeto de un procedimiento concursal.

Sobre la segunda cuestión

22 Mediante la segunda cuestión, el órgano jurisdiccional nacional pide que se determine si la Directiva, en la medida en que protege únicamente a los trabajadores que dependen de empresarios sometidos a procedimientos concursales, es válida a la luz del principio de igualdad de trato.

23 Con carácter preliminar, debe recordarse que es jurisprudencia reiterada que el principio de igualdad de trato exige que no se traten de manera diferente situaciones comparables, a menos que dicha diferenciación esté objetivamente justificada (véase la sentencia de 13 de diciembre de 1994, SMW Winzersekt, C-306/93, Rec. p. I-5555, apartado 30).

24 Asimismo procede señalar que la Directiva fue adoptada con base en el artículo 100 del Tratado CEE y que su objetivo es promover la aproximación de las legislaciones nacionales por la vía del progreso, en el sentido del artículo 117 del mismo Tratado.

25 Sin embargo, en el marco del ejercicio de las facultades conferidas a las Instituciones comunitarias por el artículo 100 del Tratado, debe reconocerse a dichas Instituciones un margen de apreciación, especialmente en lo que respecta a

la posibilidad de no proceder a una armonización sino por etapas, teniendo en cuenta los aspectos específicos de la materia sujeta a coordinación y que la ejecución de tales disposiciones de armonización es generalmente difícil, ya que supone, por parte de las Instituciones comunitarias competentes, la elaboración, partiendo de disposiciones nacionales diversas y complejas, de normas comunes que sean conformes a los objetivos determinados en el Tratado y que obtengan el acuerdo unánime de los miembros del Consejo (véanse las sentencias de 29 de febrero de 1984, Rewe-Zentrale, 37/83, Rec. p. 1229, y de 18 de abril de 1991, Assurances du Crédit/Consejo y Comisión, C-63/89, Rec. p. I-1799).

26 De la propuesta de Directiva presentada por la Comisión al Consejo el 13 de abril de 1978 (DO 1978, C 135, p.2) se desprende que, antes de la adopción de la Directiva, ya había en varios Estados miembros instituciones destinadas a garantizar los derechos de los trabajadores en caso de insolvencia del empresario, si bien con regímenes muy diferentes, pero que, en cambio, algunos Estados miembros carecían de tales instituciones.

27 Habida cuenta de esta situación, el hecho de extender a todos los Estados miembros la obligación de establecer instituciones destinadas a garantizar los derechos de los trabajadores en caso de insolvencia del empresario, tal como ésta se define en el apartado 1 del artículo 2 de la Directiva, constituye indudablemente un progreso en la vía de la mejora de las condiciones de vida y de trabajo de la mano de obra en toda la Comunidad, así como en la de la armonización progresiva de las legislaciones en la materia.

28 En tales circunstancias y habida cuenta de las dificultades de configurar un concepto de insolvencia que pueda aplicarse de manera unívoca en los distintos Estados miembros a pesar de las grandes diferencias que existen entre sus sistemas respectivos, debe señalarse que, en el marco de la protección concedida por la Directiva a los trabajadores por cuenta ajena, la diferenciación de éstos en función de que su empresario sea o no objeto de un procedimiento concursal resulta

de un concepto de insolvencia basado en un criterio objetivo en sí y está justificada por las mencionadas dificultades de armonización.

29 Procede, pues, responder a la segunda cuestión que el examen de la Directiva, en la medida en que protege únicamente a los trabajadores que dependen de empresarios sujetos a procedimientos concursales no ha revelado ningún elemento que pueda cuestionar su validez a la luz del principio de igualdad de trato.

Costas

30 Los gastos efectuados por los Gobiernos italiano, alemán, helénico y del Reino Unido, así como por el Consejo de la Unión Europea y por la Comisión de las Comunidades Europeas, 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,

pronunciándose sobre las cuestiones planteadas por la Pretura circondariale di Vicenza mediante resolución de 16 de diciembre de 1993, declara:

1) 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, debe interpretarse en el sentido de que se aplica a todos los trabajadores por cuenta ajena, con excepción de las categorías que figuran en su Anexo, cuyos empresarios pueden, según su Derecho nacional, ser objeto de un procedimiento concursal.

2) El examen de la mencionada Directiva, en la medida en que protege únicamente a los trabajadores que dependen de empresarios sujetos a procedimientos concursales, no ha revelado ningún elemento que pueda cuestionar su validez a la luz del principio de igualdad de trato.

Rodríguez Iglesias Kakouris Puissochet

Hirsch Mancini Schockweiler

Moitinho de Almeida Kapteyn Gulmann

Jann Ragnemalm

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 9 de noviembre de 1995.

El Secretario

R. Grass

El Presidente

G.C. Rodríguez Iglesias