

CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL

SR. F. G. JACOBS

presentadas el 19 de febrero de 1998 *

1. La Pretura Circondariale di Trento plantea el problema de, si una disposición nacional, por la que se establece que la contratación del personal por parte del Ente Postale Italiane (Administración de Correos italiana) se efectúa sobre la base de contratos de duración determinada, apartándose de la norma general de Derecho italiano, según la cual, los contratos de trabajo deben ser concertados por tiempo indefinido, constituye una ayuda otorgada por el Estado que debe notificarse con arreglo a la última frase del apartado 3 del artículo 93 del Tratado.

2. En virtud de la legislación italiana, los contratos de trabajo de duración determinada sólo están autorizados en algunos casos excepcionales especificados. El artículo 1 de la Ley nº 230 de 18 de abril de 1962 dispone que, salvo algunas excepciones establecidas por la Ley,¹ existe la presunción de que los contratos de trabajo se pactan por tiempo indefinido.

3. Sin embargo, según el apartado 21 del artículo 9 del Decreto-ley nº 510 de 1 de octubre de 1996, convalidado por la Ley nº 608 de 28 de noviembre de 1996, relativo a

las disposiciones urgentes en materia de trabajos de utilidad social:

«Los trabajadores que hayan ejercido una actividad en el marco de un contrato de trabajo de duración determinada al servicio del Ente Postale Italiane a partir del 1 de diciembre de 1994 se beneficiarán, hasta el 31 de diciembre de 1996, de un derecho de prioridad, de conformidad con las disposiciones de las cláusulas contractuales y con el acuerdo de las organizaciones sindicales, en caso de contratación por tiempo indefinido por parte del Ente Poste Italiane para ocupar un empleo de la misma cualificación y/o para desempeñar funciones idénticas; los trabajadores interesados deberán manifestar su voluntad de ejercitar dicho derecho antes del 30 de noviembre de 1996. Las contrataciones de personal mediante contratos de trabajo de duración determinada efectuadas por el Ente Postale Italiane a partir de la fecha de su constitución y, en cualquier caso, a más tardar del 30 de junio de 1997, no podrán dar lugar a relaciones laborales por tiempo indefinido y se extinguirán por expiración del tiempo convenido en cada contrato.»

4. La disposición antes mencionada está relacionada con la transformación de la Administración de Correos y Telecomunicaciones italiana en una empresa pública a partir del 1 de enero de 1994. Con arreglo al apartado 2 del artículo 6 de la Ley nº 71/1994, el personal de la Administración de Correos y Telecomunicaciones pasó a depender del Ente

* Lengua original: inglés.

1 — Se introdujeron varias excepciones suplementarias mediante la Ley nº 56 de 28 de febrero de 1987.

Poste Italiane sobre la base de contratos de trabajo regidos por el Derecho privado. Según la resolución de remisión, el objeto de la segunda frase del apartado 21 del artículo 9 consiste en establecer un período transitorio, a cuyo término las relaciones laborales estarán reguladas como en el sector privado.

5. Los demandantes en los litigios principales, Sres. Epifanio Viscido, Mauro Scandella y otros y Massimiliano Terragnolo y otros, entablaron acciones contra el Ente Poste Italiane alegando que, desde el 1 de enero de 1994, dicha entidad había satisfecho sus necesidades de personal de carácter estructural mediante contratos de duración determinada. Sostuvieron que debía considerarse que las relaciones surgidas de dichos contratos se habían convertido en relaciones laborales por tiempo indefinido. Adujeron que la disposición impugnada, en la medida en que eximía al Ente Postale Italiane de una carga aplicable a otras empresas en virtud de las normas generales, constituía una ayuda de Estado contraria a los artículos 92 y 93 del Tratado.

6. En este contexto, el órgano jurisdiccional de remisión planteó al Tribunal de Justicia las siguientes cuestiones prejudiciales:

«1) Cuando una disposición legal exige a un solo organismo público de carácter económico de la observancia de la normativa de aplicación general en materia de contratos de trabajo de duración determinada, ¿está comprendida en el concepto de “ayudas otorgadas por los

Estados o mediante fondos estatales, bajo cualquier forma”?

2) En caso de respuesta afirmativa a la primera cuestión, una ayuda de estas características ¿debería estar sujeta al procedimiento de control previo establecido en el apartado 3 del artículo 93 del Tratado?

3) En el supuesto de que no se haya seguido el mencionado procedimiento, ¿puede considerarse que la prohibición de una ayuda de estas características es directamente aplicable en el ordenamiento jurídico interno del Estado italiano?

4) En caso de respuesta afirmativa a la tercera cuestión, ¿puede invocarse dicha prohibición en un litigio entre el organismo público de carácter económico y la persona que impugna el hecho de que no se le haya aplicado la normativa general en materia de trabajo de duración determinada con el fin de obtener que su relación se transforme en una relación laboral por tiempo indefinido y/o la reparación de los daños?»

7. Los demandantes en los litigios principales no presentaron observaciones escritas ni orales ante el Tribunal de Justicia. Los Gobiernos alemán e italiano, así como la

Comisión, estiman que la disposición controvertida no implica la concesión de una ayuda de Estado en el sentido del apartado 1 del artículo 92 del Tratado. Comparto este punto de vista.

venta al por menor de un producto no constituye una ayuda de Estado, puesto que no implica la concesión directa o indirecta de fondos estatales.

8. El apartado 1 del artículo 92 dispone:

«Salvo que el presente Tratado disponga otra cosa, serán incompatibles con el mercado común, en la medida en que afecten a los intercambios comerciales entre Estados miembros, las ayudas otorgadas por los Estados o mediante fondos estatales, bajo cualquier forma, que falseen o amenacen falsear la competencia, favoreciendo a determinadas empresas o producciones.»

9. De la jurisprudencia del Tribunal de Justicia se deduce que una medida sólo constituye una ayuda si implica la transferencia de fondos estatales a una empresa (o la exención de obligaciones financieras con el Estado, tales como las cargas fiscales o de Seguridad Social).

10. En la sentencia de 24 de enero de 1978, Van Tiggele,² el Tribunal de Justicia estimó que, el establecimiento por una autoridad pública, pero a costa exclusivamente de los consumidores, de los precios mínimos para la

11. Posteriormente, en la sentencia de 17 de marzo de 1993, Sloman Neptun,³ el Tribunal de Justicia afirmó que, la no aplicación parcial de las disposiciones del Derecho laboral y del Derecho social alemanes a los marineros extranjeros de buques que navegan bajo pabellón alemán no constituye una ayuda de Estado. Al referirse a la sentencia Van Tiggele, el Tribunal de Justicia destacó:⁴

«... sólo los beneficios concedidos directa o indirectamente mediante recursos del Estado pueden ser considerados como ayudas en el sentido del apartado 1 del artículo 92 del Tratado. En efecto, de los propios términos de esta disposición así como de las reglas de procedimiento establecidas por el artículo 93 del Tratado se desprende que las ayudas concedidas con medios que no sean fondos estatales no están incluidas en el ámbito de aplicación de las disposiciones de que se trata. La distinción entre ayudas otorgadas por el Estado y ayudas otorgadas mediante fondos estatales está destinada a incluir en el concepto de ayuda no sólo las ayudas concedidas directamente por el Estado, sino también las otorgadas por organismos públicos o privados, designados o instituidos por el Estado.»

2 — Asunto 82/77, Rec. p. 25.

3 — Asuntos acumulados C-72/91 y C-73/91, Rec. p. I-887.

4 — Apartado 19 de la sentencia.

12. Por lo que se refiere a la normativa alemana, el Tribunal de Justicia señaló: ⁵

«... el régimen de que se trata no tiende, ni por su finalidad, ni por su sistema general, a crear un beneficio que constituya una carga suplementaria para el Estado o para los mencionados organismos, sino que solamente tiende a modificar, en favor de las empresas de navegación marítima, el marco en el que se establecen las relaciones contractuales entre estas empresas y sus empleados. Las consecuencias que de él resultan, relacionadas tanto con la diferencia en la base de cotización de los seguros sociales, mencionada por el órgano jurisdiccional nacional, como con la posible pérdida de recursos fiscales imputable al bajo nivel de las retribuciones invocada por la Comisión, son inherentes a este régimen y no constituyen una forma de conceder un beneficio determinado a las empresas interesadas.»

13. En la sentencia de 30 de noviembre de 1993, *Kirsammer-Hack*, ⁶ el Tribunal de Justicia, aplicando su anterior jurisprudencia, consideró que la no sujeción de las pequeñas empresas a un régimen nacional de protección de los trabajadores contra el despido improcedente no constituye una ayuda de Estado. El Tribunal de Justicia indicó: ⁷

«En el caso de autos, procede señalar que la no sujeción de una categoría de empresas al régimen de protección controvertido no lleva

consigo ninguna transferencia directa o indirecta de fondos estatales a dichas empresas, sino que responde únicamente a la voluntad del legislador de establecer un marco legal específico para las relaciones laborales entre empresarios y trabajadores en las pequeñas empresas y evitar poner a dichas empresas trabas económicas que puedan amenazar su desarrollo.»

14. Queda claro que la jurisprudencia que acabo de recordar se aplica al presente asunto. Al eximir al Ente Poste Italiane, durante un período transitorio, de la obligación de contratar personal mediante contratos por tiempo indefinido, las disposiciones italianas no establecen ninguna transferencia directa o indirecta de fondos estatales a favor de dicha empresa. En lugar de ello, al suspender las normas de aplicación general del Derecho del trabajo italiano, su objeto radica en suprimir las obligaciones jurídicas que pueden obstaculizar la transformación de la Administración de Correos y Telecomunicaciones italiana en una empresa pública.

15. Podría objetarse que la contratación mediante contratos de duración determinada puede generar costes para el Estado en forma de pérdida de recursos fiscales o de prestaciones por desempleo. Sin embargo, como ha afirmado el Tribunal de Justicia en la sentencia *Sloman Neptun*, ⁸ dichas cargas «son inherentes a este régimen y no constituyen

5 — Apartado 21 de la sentencia.

6 — Asunto C-189/91, Rec. p. I-6185.

7 — Apartado 17 de la sentencia.

8 — Antes citada en la nota 3.

una forma de conceder» al Ente Poste Italiane «un beneficio determinado». En todo caso, dichos costes son aleatorios y no pueden ser cuantificados puesto que, ante la falta de flexibilidad introducida por la disposición impugnada, el Ente Poste Italiane no habría podido contratar agentes suplementarios para cubrir la falta de personal a corto plazo, o habría podido contratar un menor número de ellos.

16. Por otra parte, cabría preguntarse por qué razón, habida cuenta de su efecto potencial sobre la competencia, el apartado 1 del artículo 92 no abarca la totalidad de las medidas laborales y otras de orden social, que, en virtud del carácter selectivo de su impacto, pueden falsear la competencia y,

por ello, tener un efecto equivalente a una ayuda de Estado. La respuesta quizás sea esencialmente de orden pragmático: el análisis de la totalidad de dichos regímenes necesitaría de una investigación sobre la base únicamente del Tratado acerca de toda la vida social y económica de un Estado miembro.⁹

17. Por consiguiente, llego a la conclusión, como respuesta a la primera cuestión planteada por el órgano jurisdiccional de remisión, de que una disposición como la controvertida no implica la concesión de una ayuda en el sentido del apartado 1 del artículo 92 del Tratado. Por lo tanto, no es necesario examinar las otras cuestiones planteadas por el órgano jurisdiccional de remisión.

Conclusión

18. En consecuencia, estimo que a las cuestiones planteadas por la Pretura Circondariale di Trento debe responderse como sigue:

«Una disposición nacional que exime a una empresa de la obligación de respetar la normativa de aplicación general en materia de duración de los contratos de trabajo no constituye una ayuda de Estado en el sentido del apartado 1 del artículo 92 del Tratado.»

9 — A este respecto, véase Davies, Paul: «Market Integration and Social Policy in the Court of Justice», *Industrial Law Journal* 1995, p. 49, más especialmente pp. 58 y ss.