

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Gran Sala)
de 18 de julio de 2006 *

En el asunto C-119/04,

que tiene por objeto un recurso por incumplimiento interpuesto, con arreglo al artículo 228 CE, el 4 de marzo de 2004,

Comisión de las Comunidades Europeas, representada por el Sr. E. Traversa y la Sra. L. Pignataro, en calidad de agentes, que designa domicilio en Luxemburgo,

parte demandante,

contra

República Italiana, representada por el Sr. I.M. Braguglia, en calidad de agente, asistido por el Sr. M. Fiorilli, avvocato dello Stato, que designa domicilio en Luxemburgo,

parte demandada,

* Lengua de procedimiento: italiano.

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Gran Sala),

integrado por el Sr. V. Skouris, Presidente, los Sres. P. Jann, C.W.A. Timmermans, A. Rosas y J. Malenovský, Presidentes de Sala, y los Sres. J.-P. Puissochet y R. Schintgen, la Sra. N. Colneric y los Sres. S. von Bahr, J.N. Cunha Rodrigues (Ponente), J. Klučka, U. Löhmus y E. Levits, Jueces;

Abogado General: Sr. M. Poiares Maduro;
Secretaria: Sra. M. Ferreira, administradora principal;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 15 de noviembre de 2005;

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 26 de enero de 2006;

dicta la siguiente

Sentencia

1 Mediante su recurso, la Comisión de las Comunidades Europeas solicita al Tribunal de Justicia que:

- Declare que la República Italiana ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 228 CE, al no haber adoptado todas las medidas necesarias para la ejecución de la sentencia de 26 de junio de 2001, Comisión/ Italia (C-212/99, Rec. p. I-4923).

- Condene a la República Italiana a pagar a la Comisión, en la cuenta «Recursos propios de la Comunidad Europea», una multa coercitiva de 309.750 euros por cada día de demora en la adopción de las medidas necesarias para cumplir la sentencia Comisión/Italia, antes citada, a partir de la fecha de pronunciamiento de la sentencia en el presente litigio y hasta la ejecución de la mencionada sentencia Comisión/Italia.

- Condene en costas a la República Italiana.

Marco jurídico

Normativa comunitaria

- ² El artículo 39 CE, apartado 1, tiene la siguiente redacción:

«Quedará asegurada la libre circulación de los trabajadores dentro de la Comunidad.»

- ³ En virtud del artículo 39 CE, apartado 2, la libre circulación supondrá la abolición de toda discriminación por razón de la nacionalidad entre los trabajadores de los Estados miembros, con respecto al empleo, la retribución y las demás condiciones de trabajo.

Normativa nacional

4 El 14 de enero de 2004, el Gobierno italiano aprobó el Decreto-ley nº 2, por el que se adoptan disposiciones urgentes relativas a la retribución económica de los colaboradores lingüísticos en determinadas universidades y en materia de títulos equivalentes (GURI nº 11, de 15 de enero de 2004, p. 4; en lo sucesivo, «Decreto-ley nº 2/2004»).

5 El artículo 1, apartado 1, del Decreto-ley nº 2/2004 establece:

«En ejecución de la sentencia dictada por el Tribunal de Justicia [...] el 26 de junio de 2001 en el asunto C-212/99, se reconoce a los colaboradores lingüísticos, antiguos lectores de lengua extranjera (en lo sucesivo, “antiguos lectores”) de las Universidades de la Basilicata, Milán, Palermo, Pisa, “La Sapienza” de Roma y el Istituto Universitario Orientale de Nápoles (en lo sucesivo, “universidades afectadas”), [...] proporcionalmente al número de horas de trabajo realizadas, teniendo en cuenta que el empleo a tiempo completo corresponde a 500 horas, una retribución económica equivalente a la de los investigadores con nombramiento de duración determinada, con efectos a partir de la fecha del primer contrato, salvo eventuales retribuciones más favorables; [...]»

6 En virtud del artículo 1 del Decreto-ley nº 57, de 2 de marzo de 1987, convalidado como Ley nº 158 de 22 de abril de 1987 (GURI nº 51, de 3 de marzo de 1987), que modifica el artículo 32 del Decreto del Presidente de la República nº 382, de 11 de julio de 1980 (suplemento ordinario de la GURI nº 209, de 31 de julio de 1980), el número máximo de horas que deben prestar anualmente los investigadores nombrados para actividades docentes es de 350 horas en el caso del régimen de tiempo completo y de 200 horas en caso de régimen de tiempo parcial. El salario de los investigadores nombrados a tiempo parcial es una cantidad a tanto alzado que comprende la remuneración por el ejercicio de una actividad docente de 200 horas y de una actividad de investigación cuya duración no se cuantifica.

- 7 El artículo 51 del convenio colectivo laboral nacional para el personal universitario (en lo sucesivo, «CCNL»), correspondiente al período 1994-1997, establecía un número de 500 horas efectivas de trabajo anual para los colaboradores y expertos lingüísticos de lengua materna (en lo sucesivo, «colaboradores y expertos lingüísticos»). Este marco general básico permitía excepciones.

La sentencia Comisión/Italia

- 8 En el apartado 1 del fallo de la sentencia Comisión/Italia, antes citada, el Tribunal de Justicia declara y falla:

«Declarar que la República Italiana ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo [39 CE], al no garantizar a los antiguos lectores [...], actualmente colaboradores y expertos lingüísticos [...], el reconocimiento de sus derechos adquiridos, cuando dicho reconocimiento se garantiza a todos los trabajadores nacionales.»

El procedimiento administrativo previo

- 9 Mediante escrito de 31 de enero de 2002, la Comisión instó a las autoridades italianas para que cumplieran con las obligaciones derivadas de la sentencia Comisión/Italia, antes citada.

- 10 Mediante escritos de 10 de abril, 8 de julio y 16 de octubre de 2002, dichas autoridades respondieron al escrito de la Comisión y le transmitieron los siguientes datos:
- la copia de un escrito, de 27 de marzo de 2002, mediante el cual el ministerio de Educación, Universidades e Investigación científica italiano requería a las universidades afectadas que cumpliesen las disposiciones de la sentencia Comisión/Italia, antes citada, en un plazo de 45 días;
 - la información relativa a los actos que adoptaron dichas universidades «para garantizar a los antiguos lectores [...] el reconocimiento de la antigüedad de los servicios prestados, de acuerdo con lo dispuesto en la sentencia dictada por el Tribunal de Justicia»;
 - explicaciones sobre el contenido y los efectos de las decisiones adoptadas por cada una de las mencionadas universidades.
- 11 A la vista de estas informaciones, la Comisión solicitó a las autoridades italianas, mediante escrito de 11 de diciembre de 2002, aclaraciones sobre el método y criterios aplicados por las universidades para calcular la cuantía de los aumentos de remuneración concedidos a los antiguos lectores integrados desde 1994 en el cuerpo, de reciente creación, de colaboradores y expertos lingüísticos.
- 12 El Gobierno italiano respondió a esta solicitud mediante escrito de 24 de enero de 2003 y comunicó a la Comisión la existencia de un proyecto de acuerdo relativo al CCNL — segundo bienio económico 2000-2001, firmado el 18 de diciembre de 2002 por la agencia gubernamental encargada de negociar los contratos de trabajo del sector público (ARAN) y las organizaciones sindicales del personal universitario. Según su explicación, este proyecto incluía una normativa específica para los colaboradores y expertos lingüísticos (antiguos lectores), con el fin de «respetar la sentencia dictada por el Tribunal de Justicia el 26 de junio de 2001 en el asunto C-212/99».

- 13 Al estimar que esas medidas no demostraban que se hubiera puesto fin al incumplimiento, la Comisión remitió a la República Italiana, el 30 de abril de 2003, un dictamen motivado en el que declaró que, al no haber adoptado todas las medidas que requiere la ejecución de la sentencia Comisión/Italia, antes citada, dicho Estado miembro había incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 39 CE. La Comisión recordó a dicho Estado miembro que si el litigio se dirimía ante el Tribunal de Justicia, solicitaría que se le condenase al pago de una multa. Además, en dicho dictamen motivado se establecía que la República Italiana debía adoptar las medidas necesarias para atenerse al mismo en el plazo de dos meses a partir de su notificación.
- 14 En su respuesta al mencionado dictamen motivado, el Gobierno italiano hizo llegar a la Comisión diversos documentos, entre los que figuraban, en particular, los escritos de 16 de junio y de 12 de noviembre de 2003, por los que se le comunicaban, respectivamente, la versión definitiva del CCNL, celebrado el 13 de mayo de 2003, y las medidas que las administraciones competentes tenían intención de adoptar en breve plazo. El 28 de enero de 2004, este Gobierno envió a la Comisión una copia del Decreto-ley n° 2/2004.
- 15 En estas circunstancias, la Comisión, al considerar que la República Italiana no había ejecutado en su integridad la sentencia Comisión/Italia, antes citada, decidió interponer el presente recurso.

Sobre el incumplimiento

Alegaciones de las partes

- 16 La Comisión destaca que, a tenor del artículo 22, punto 3, de la versión definitiva del CCNL, «en el marco de la negociación complementaria se dará cumplimiento a la

sentencia dictada por el Tribunal de Justicia [...] el 26 de enero de 2001 en el asunto C-212/99 [...], mediante el establecimiento de una tabla de remuneraciones que tenga en cuenta la experiencia adquirida por la categoría de los [colaboradores y expertos lingüísticos]». Para la Comisión, dicha versión definitiva no identifica por sí misma una categoría de trabajadores cuyas funciones se consideren equivalentes a las de los antiguos lectores.

- 17 La Comisión señala además que el Decreto-ley n° 2/2004 asimiló la categoría de los antiguos lectores a la de los investigadores nombrados a tiempo parcial. Sin embargo, un lector de lengua extranjera que trabaje a tiempo completo debería gozar de una retribución equivalente a la de un investigador nombrado a tiempo completo, so pena de ser penalizado en lo que se refiere a sus atrasos de salarios y a su derecho a percibir una pensión de jubilación. El hecho de que se hayan concedido aumentos salariales a los antiguos lectores a partir de una fecha determinada no significa, por sí mismo, que se haya eliminado la discriminación por razón de la nacionalidad.
- 18 La Comisión manifiesta que la República Italiana no ha demostrado que las universidades hayan pagado todos los atrasos y los aumentos salariales adeudados, así como las cantidades correspondientes a las cotizaciones a la seguridad social a las que tenían derecho los antiguos lectores, habida cuenta del número de horas lectivas efectivamente prestadas por éstos.
- 19 La República Italiana sostiene que las iniciativas que se tomaron deben valorarse a la luz del sistema italiano de regulación de las relaciones laborales, que está basado en la negociación colectiva.
- 20 Según este Estado miembro, el objetivo de la adopción del Decreto-ley n° 2/2004 fue precisamente hacer frente al fracaso de la negociación colectiva en las universidades. Indica que, con este fin, el Decreto-ley mencionado impuso a las universidades que no lo habían hecho la obligación de reconstituir la carrera de los antiguos lectores tomando como referencia la remuneración de los investigadores nombrados a tiempo parcial.

- 21 Las autoridades italianas alegan que la elección de esta categoría de trabajadores nacionales se justifica por la imposibilidad de asimilar las funciones de los investigadores nombrados a tiempo completo con las de los antiguos lectores.
- 22 En efecto, a su entender, por una parte, la responsabilidad principal de los investigadores es la investigación científica, ya que la actividad docente sólo constituye un aspecto secundario y marginal en el marco de sus actividades. Consideran que cualquier otra solución produciría el efecto de depreciar la parte reservada a la actividad de investigación científica en la remuneración del investigador universitario.
- 23 Por otra parte, señalan que la analogía efectuada entre la profesión de los antiguos lectores y la de los investigadores nombrados a tiempo parcial encuentra su razón de ser fundamentalmente en que estos últimos no tienen una relación laboral exclusiva con su empleador, lo que les permite ejercer también una actividad perteneciente a la categoría de las profesiones liberales.
- 24 Estiman que en esas circunstancias, la ejecución de la sentencia Comisión/Italia, antes citada, se limita a exigir que se incluya en el convenio colectivo celebrado por las universidades afectadas una cláusula que contenga los criterios que garanticen la conservación de los derechos adquiridos por los antiguos lectores en el marco de sus anteriores relaciones laborales.

Apreciación del Tribunal de Justicia

- 25 Con carácter preliminar se debe recordar que un Estado miembro no puede alegar disposiciones, prácticas ni circunstancias de su ordenamiento jurídico interno para justificar el incumplimiento de las obligaciones derivadas del Derecho comunitario (véanse, en particular, las sentencias Comisión/Italia, antes citada, apartado 34, y de 9 de septiembre de 2004, Comisión/España C-195/02, Rec. p. I-7857, apartado 82).

- 26 Por tanto, no se puede acoger la alegación que invoca la República Italiana según la cual el problema del reconocimiento de los derechos adquiridos de los antiguos lectores debe valorarse a la luz del sistema italiano de regulación de las relaciones laborales que está basado en la negociación colectiva.
- 27 Además, según una jurisprudencia reiterada, la fecha de referencia para apreciar la existencia de un incumplimiento con arreglo al artículo 228 CE corresponde a la expiración del plazo fijado en el dictamen motivado emitido en virtud de esta disposición (véanse las sentencias de 12 de julio de 2005, Comisión/Francia, C-304/02, Rec. p. I-6263, apartado 30, y de 14 de marzo de 2006, Comisión/Francia, C-177/04, Rec. p. I-2461, apartado 20).
- 28 En el caso de autos, consta que, en la fecha en que expiró el plazo concedido en el dictamen motivado de 30 de abril de 2003, la República Italiana no había adoptado todas las medidas necesarias para la ejecución de la sentencia Comisión/Italia, antes citada.
- 29 Tal como se desprende de los apartados 21 y 22 de la sentencia Comisión/Italia, antes citada, el principio de igualdad de trato previsto en el artículo 39 CE exige que los antiguos lectores que hayan estado vinculados por un contrato de trabajo de duración determinada conserven, en el momento de la conversión de ese contrato en un contrato de duración determinada, todos sus derechos adquiridos desde la fecha de su primera contratación. Dicha garantía tiene consecuencias no sólo desde el punto de vista de los aumentos salariales, sino también en cuanto a la antigüedad y al pago, por el empleador, de las cotizaciones a la seguridad social.
- 30 De los autos se desprende que, en ejecución de la sentencia Comisión/Italia, antes citada, la República Italiana aplicó, en un primer momento, las siguientes medidas:
- en la Universidad de Milán, un convenio colectivo en relación con los colaboradores y expertos lingüísticos, firmado el 27 de noviembre de 1999,

había establecido que se tuviera en cuenta, para determinar su remuneración, la actividad que hubieren ejercido como lectores de lengua extranjera; posteriormente, mediante escrito de 7 de mayo de 2002, esta Universidad informó al Gobierno italiano de que se habían aumentado las remuneraciones de los colaboradores y expertos lingüísticos y que los atrasos de salarios se habían calculado sobre la base de un máximo de 450 horas lectivas anuales;

- en la Universidad de Pisa, en virtud de las decisiones del Director administrativo, de 13 de marzo de 2002, y del Rector, de 10 de mayo de 2002, los antiguos lectores perciben los atrasos de salarios en función de tres escalones de antigüedad;

- en la Universidad de «La Sapienza» de Roma, una decisión del Director administrativo, de 17 de mayo de 2002, estableció que la antigüedad de los antiguos lectores se había calculado sobre la base de 400 horas lectivas anuales;

- la Universidad de Palermo anunció, mediante escrito de 27 de mayo de 2002, que iba a actualizar la remuneración de los antiguos lectores sobre la base de los cálculos que se estaban efectuando;

- por decisión del Rector del Istituto Universitario Orientale de Nápoles, de 20 de mayo de 2002, los colaboradores y expertos lingüísticos percibieron los atrasos de salarios calculados sobre la base de 318 horas lectivas anuales;

- una decisión del Director administrativo de la Universidad de La Basilicata, de 22 de mayo de 2002, fijó la antigüedad de los colaboradores y expertos lingüísticos en función de cinco escalones y de una base a tanto alzado de 400 horas lectivas anuales.

- 31 Estas medidas no podían considerarse ni suficientes ni definitivas para la ejecución de la sentencia Comisión/Italia, antes citada, y el propio Gobierno italiano no las consideró como tales.
- 32 Procede, por tanto, declarar que, pese a las medidas enunciadas en el apartado 30 de la presente sentencia, el incumplimiento persistía en la fecha en que expiró el plazo concedido en el dictamen motivado.
- 33 Puesto que la Comisión ha solicitado que se condene a la República Francesa al pago de una multa coercitiva, procede determinar asimismo si el cumplimiento imputado ha persistido hasta el examen de los hechos por el Tribunal de Justicia (véanse las sentencias, antes citadas, de 12 de julio de 2005, Comisión/Francia, apartado 31, y de 14 de marzo de 2006, Comisión/Francia, apartado 21).
- 34 El 14 de enero de 2004, la República Italiana adoptó el Decreto-ley nº 2/2004 con el fin de proporcionar el marco jurídico y financiero necesario para que cada una de las universidades afectadas pueda reconstituir finalmente, de manera precisa, la carrera de los antiguos lectores.
- 35 El marco jurídico establecido por el Decreto-ley nº 2/2004 se basa en dos principios en virtud de los cuales, salvo eventuales retribuciones más favorables:
- la reconstitución de la carrera de los antiguos lectores se efectúa teniendo en cuenta, como parámetro de referencia, la remuneración de los investigadores nombrados a tiempo parcial;

- esta remuneración se concede a los antiguos lectores proporcionalmente al número de horas de trabajo prestadas, teniendo en cuenta que la dedicación a tiempo completo corresponde a 500 horas lectivas anuales.

³⁶ El criterio de 500 horas anuales se basa en el número de horas prestadas por los colaboradores y expertos lingüísticos (antiguos lectores), como se prevé en el CCNL para el período 1994-1997. Se trata de un criterio objetivo que permite hacer frente a las dificultades inherentes a una apreciación caso por caso de la carrera de todos los antiguos lectores. A este respecto, basta recordar que no todas las universidades indicaron tener convenios colectivos que estableciesen los criterios necesarios para la reconstitución precisa de la carrera de los antiguos lectores.

³⁷ En lo que atañe a la elección de la carrera de los investigadores nombrados a tiempo parcial como categoría de trabajadores nacionales de referencia para la reconstitución de la carrera de los antiguos lectores, se debe destacar que tal opción es competencia de las autoridades nacionales. De la sentencia Comisión/Italia, antes citada, no se desprende que la República Italiana estuviese obligada a identificar una categoría de trabajadores comparable a los antiguos lectores y a asimilar completamente el trato que se da a estos últimos con el que recibe dicha categoría.

³⁸ A la vista de cuanto precede, el Tribunal de Justicia no puede, sobre la base de los elementos proporcionados por la Comisión, declarar que los parámetros indicados en los apartados 36 y 37 de la presente sentencia son inadecuados, tanto más cuanto que su aplicación no impide que la reconstitución de la carrera de los antiguos lectores se pueda efectuar, en casos particulares, sobre la base de retribuciones más favorables.

- 39 Por tanto, no se puede considerar que el Decreto-ley nº 2/2004 haya proporcionado un marco jurídico inadecuado para que cada una de las universidades afectadas pueda proceder a la reconstitución precisa de la carrera de los antiguos lectores.
- 40 Queda por comprobar si las acciones emprendidas por las universidades afectadas después de la adopción del Decreto-ley nº 2/2004 alcanzaron los objetivos anunciados.
- 41 Según la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, en el marco del presente procedimiento, le corresponde a la Comisión facilitar al Tribunal de Justicia los elementos necesarios para determinar el estado de ejecución por parte de un Estado miembro de una sentencia por incumplimiento (sentencia de 4 de julio de 2000, Comisión/Grecia, C-387/97, Rec. p. I-5047, apartado 73). Asimismo, dado que la Comisión ha aportado elementos suficientes que muestran la persistencia del incumplimiento, corresponde al Estado miembro de que se trata impugnar de forma sustancial y detallada los datos presentados y las consecuencias derivadas de ellos (sentencia de 12 de julio de 2005, Comisión/Francia, antes citada, apartado 56).
- 42 Hay que señalar que, además de las declaraciones de las universidades afectadas, que afirman que se efectuó el reconocimiento completo de los derechos adquiridos por los antiguos lectores, el Gobierno italiano presentó cuadros detallados acerca de la aplicación de ese reconocimiento en cada una de las mencionadas universidades.
- 43 Es verdad que las declaraciones de pago que figuran en los autos fueron presentadas por las universidades y no por los beneficiarios y, en el caso del Istituto Universitario Orientale de Nápoles, la fecha que se fijó para la transferencia era posterior al mes en el que se hizo esta declaración (octubre de 2004).

44 Sin embargo, los datos facilitados al Tribunal de Justicia no pueden cuestionar las informaciones mencionadas en el apartado 42 de la presente sentencia.

45 En esas circunstancias, no existen suficientes elementos que permitan al Tribunal de Justicia concluir que el incumplimiento persiste en la fecha del examen de los hechos por el Tribunal de Justicia.

46 Por tanto, no se justifica la imposición de una multa coercitiva.

47 A la vista de las anteriores consideraciones, procede declarar que la República Italiana no ha aplicado todas las medidas necesarias para la ejecución de la sentencia de 26 de junio de 2001, Comisión/Italia, antes citada, y ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 228 CE, al no haber garantizado, en la fecha en que expiró el plazo concedido en el dictamen motivado, el reconocimiento de los derechos adquiridos a los antiguos lectores, actualmente colaboradores y expertos lingüísticos, cuando dicho reconocimiento estaba garantizado al conjunto de los trabajadores nacionales.

Costas

48 A tenor del artículo 69, apartado 2, del Reglamento de Procedimiento, la parte que pierda el proceso será condenada en costas, si así lo hubiera solicitado la otra parte. Por haber solicitado la Comisión que se condene en costas a la República Italiana y haber sido declarado el incumplimiento, procede condenar en costas a esta última.

En virtud de todo lo expuesto, el Tribunal de Justicia (Gran Sala) decide:

- 1) **Declarar que la República Italiana no ha aplicado todas las medidas necesarias para la ejecución de la sentencia de 26 de junio de 2001, Comisión/Italia (C-212/99), y ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 228 CE, al no haber garantizado, en la fecha en que expiró el plazo concedido en el dictamen motivado, el reconocimiento de los derechos adquiridos a los antiguos lectores, actualmente colaboradores y expertos lingüísticos, cuando dicho reconocimiento estaba garantizado al conjunto de los trabajadores nacionales.**

- 2) **Desestimar el recurso en todo lo demás.**

- 3) **Condenar en costas a la República Italiana.**

Firmas