



Recopilación de la Jurisprudencia

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Segunda)

de 16 de febrero de 2023*

«Procedimiento prejudicial — Política social — Protección de los trabajadores asalariados en caso de insolvencia del empresario — Directiva 2008/94/CE — Asunción por las instituciones de garantía de los créditos salariales de los trabajadores asalariados — Limitación de la obligación de pago de las instituciones de garantía a los créditos salariales correspondientes al período de tres meses anteriores o posteriores a la fecha de apertura del procedimiento de insolvencia — Aplicación de un plazo de prescripción — Recuperación de las cantidades pagadas indebidamente por la institución de garantía — Requisitos»

En los asuntos acumulados C-524/21 y C-525/21,

que tienen por objeto sendas peticiones de decisión prejudicial planteadas, con arreglo al artículo 267 TFUE, por la Curtea de Apel București (Tribunal Superior de Bucarest, Rumanía), mediante resoluciones de 16 de abril de 2021, recibidas en el Tribunal de Justicia el 24 de agosto de 2021, en los procedimientos entre

IG

y

Agencia Județeană de Ocupare a Forței de Muncă Ilfov (C-524/21),

y entre

Agencia Municipală pentru Ocuparea Forței de Muncă București

e

IM (C-525/21),

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Segunda),

integrado por la Sra. A. Prechal, Presidenta de Sala, y la Sra. M. L. Arastey Sahún (Ponente) y los Sres. F. Biltgen, N. Wahl y J. Passer, Jueces;

Abogado General: Sr. J. Richard de la Tour;

Secretario: Sr. A. Calot Escobar;

* Lengua de procedimiento: rumano.

habiendo considerado los escritos obrantes en autos;

consideradas las observaciones presentadas:

- en nombre del Gobierno rumano, por las Sras. E. Gane y A. Rotăreanu, en calidad de agentes;
- en nombre del Gobierno español, por el Sr. I. Herranz Elizalde, en calidad de agente;
- en nombre de la Comisión Europea, por las Sras. A. Armenia y A. Katsimerou y por el Sr. B.-R. Killmann, en calidad de agentes;

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 29 de septiembre de 2022;

dicta la siguiente

Sentencia

- 1 Las peticiones de decisión prejudicial tienen por objeto la interpretación de los artículos 1, apartado 1, 2, apartado 1, 3, párrafo segundo, 4, apartado 2, y 12, letra a), de la Directiva 2008/94/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 22 de octubre de 2008, relativa a la protección de los trabajadores asalariados en caso de insolvencia del empresario (DO 2008, L 283, p. 36).
- 2 Estas peticiones se han presentado en el contexto de sendos litigios entre IG y la Agenția Județeană de Ocupare a Forței de Muncă Ilfov (Agencia Provincial de Empleo de Ilfov, Rumanía; en lo sucesivo, «Agencia de Ilfov») (asunto C-524/21), por un lado, y la Agenția Municipală pentru Ocuparea Forței de Muncă București (Agencia Municipal de Empleo de Bucarest, Rumanía; en lo sucesivo, «Agencia de Bucarest») (asunto C-525/21) e IM, por otro lado, en relación con la recuperación por estas agencias de determinadas cantidades abonadas por el Fondul de garantare pentru plata creanțelor salariale (Fondo de Garantía Salarial, Rumanía; en lo sucesivo «Fondo de Garantía») en concepto de créditos salariales impagados de IG y de IM, que son trabajadores asalariados.

Marco jurídico

Derecho de la Unión

- 3 El capítulo I de la Directiva 2008/94, titulado «Ámbito de aplicación y definiciones», comprende los artículos 1 y 2.
- 4 A tenor del artículo 1, apartado 1, de esta Directiva:
«La presente 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, en el sentido del artículo 2, apartado 1.»

5 El artículo 2 de dicha Directiva establece en su apartado 1:

«A efectos de la presente Directiva, un empresario será considerado insolvente cuando se haya solicitado la apertura de un procedimiento colectivo basado en la insolvencia del empresario, previsto por las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de un Estado miembro, que implique el desapoderamiento parcial o total de este y el nombramiento de un síndico o persona que ejerza una función similar, y la autoridad competente, en virtud de dichas disposiciones:

a) haya decidido la apertura del procedimiento, o

b) haya comprobado el cierre definitivo de la empresa o del centro de trabajo del empresario, así como la insuficiencia del activo disponible para justificar la apertura del procedimiento.»

6 El capítulo II de la Directiva 2008/94, titulado «Disposiciones relativas a las instituciones de garantía», incluye los artículos 3 a 5.

7 El artículo 3 de esta Directiva dispone:

«Los Estados miembros adoptarán las medidas necesarias a fin de que las instituciones de garantía aseguren, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 4, el pago de los créditos impagados de los trabajadores asalariados que resulten de los contratos de trabajo o de relaciones laborales, incluidas las indemnizaciones debidas al término de la relación laboral, cuando así lo disponga el Derecho interno.

Los créditos tenidos en cuenta por la institución de garantía serán las remuneraciones impagadas correspondientes a un período situado antes o, en su caso, después de una fecha determinada por los Estados miembros, o antes y después de la misma.»

8 El artículo 4 de la citada Directiva tiene el siguiente tenor:

«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 prevista en el apartado 1, establecerán la duración del período que dé lugar al pago de los créditos impagados por la institución de garantía. Esa duración no podrá, sin embargo, ser inferior a un período correspondiente a la remuneración de los tres últimos meses de la relación laboral situados antes y/o después de la fecha contemplada en el artículo 3, párrafo segundo.

Los Estados miembros podrán incluir ese período mínimo de tres meses en un período de referencia cuya duración no podrá ser inferior a seis meses.

Los Estados miembros que establezcan un período de referencia de al menos dieciocho meses podrán limitar a ocho semanas el período que dé lugar al pago de los créditos impagados por la institución de garantía. En ese caso, para el cálculo del período mínimo se considerarán los períodos más favorables para el trabajador asalariado.

3. Los Estados miembros podrán establecer límites a los pagos efectuados por la institución de garantía. Esos límites no podrán ser inferiores a un umbral socialmente compatible con el objetivo social de la presente Directiva.

Cuando los Estados miembros hagan uso de esta facultad, comunicarán a la Comisión [Europea] los métodos utilizados para establecer dicho límite.»

9 El capítulo V de la Directiva 2008/94, titulado «Disposiciones generales y finales», comprende los artículos 11 a 18.

10 El artículo 12 de dicha Directiva establece:

«La presente Directiva no afectará a la facultad de los Estados miembros:

a) de adoptar las medidas necesarias con el fin de evitar abusos;

[...].»

Derecho rumano

11 El artículo 2 de la Legea nr. 200/2006 privind constituirea și utilizarea Fondului de garantare pentru plata creanțelor salariale (Ley n.º 200/2006 sobre la creación y utilización del Fondo de Garantía Salarial; *Monitorul Oficial al României*, parte I, n.º 453, de 25 de mayo de 2006) establece:

«El Fondo de Garantía asegurará el pago de los créditos salariales resultantes de contratos individuales de trabajo y de convenios colectivos celebrados por trabajadores con empresarios contra los que se hayan dictado resoluciones judiciales firmes de apertura de un procedimiento de insolvencia y con respecto a los cuales se haya dispuesto una medida de privación total o parcial del derecho de administración [“empresarios en estado de insolvencia”].»

12 El artículo 13, apartado 1, letra a), de dicha Ley dispone:

«Dentro de los límites y en las condiciones establecidas en el presente capítulo, se atenderán con cargo a los recursos del Fondo de Garantía las siguientes categorías de créditos salariales: los salarios atrasados [...].»

13 A tenor del artículo 14, apartado 1, de la citada Ley:

«La suma total de los créditos salariales satisfechos por el Fondo de Garantía no podrá exceder del importe de [tres] salarios brutos medios nacionales por trabajador asalariado.»

14 El artículo 15 de la misma Ley dispone:

«(1) Los créditos salariales previstos en el artículo 13, apartado 1, letras a), c), d) y e), se sufragarán durante un período de [tres] meses naturales.

(2) El período a que se refiere el apartado 1 será el anterior a la fecha en la que se solicite el reconocimiento de los derechos y precederá o sucederá a la fecha de apertura del procedimiento de insolvencia.»

- 15 El artículo 5 de las Normele metodologice de aplicare a Legii nr. 200/2006 privind constituirea și utilizarea Fondului de garantare pentru plata creanțelor salariale (Reglamento de aplicación de la Ley n.º 200/2006), de 21 de diciembre de 2006 (*Monitorul Oficial al României*, parte I, n.º 1038, de 28 de diciembre de 2006; en lo sucesivo, «Reglamento de aplicación»), establece, en su apartado 1:
- «Los créditos salariales contemplados en el artículo 13, apartado 1, letras a), c), d) y e), de la Ley [n.º 200/2006] corresponderán al período de [tres] meses naturales a que se refiere el artículo 15, apartado 1, de [dicha] Ley, período que deberá ser anterior al mes en curso en el que se solicite el reconocimiento de los derechos.»
- 16 El artículo 7 del Reglamento de aplicación dispone, en sus apartados 1 y 2:
- «(1) Cuando los créditos de los trabajadores del empresario en estado de insolvencia sean anteriores al mes de apertura del procedimiento de insolvencia, el período de [tres] meses naturales a que se refiere el artículo 15, apartado 1, de la Ley [n.º 200/2006] precederá a la fecha de apertura del procedimiento.
- (2) Cuando los créditos de los trabajadores del empresario en estado de insolvencia sean posteriores al mes de apertura del procedimiento de insolvencia, el período a que se refiere el artículo 15, apartado 1, de [dicha] Ley sucederá a la fecha de apertura del procedimiento.»
- 17 A tenor del artículo 47, apartado 1, de la Legea nr. 76/2002 privind sistemul asigurărilor pentru șomaj și stimularea ocupării forței de muncă (Ley n.º 76/2002 relativa al régimen del seguro de desempleo y al fomento del empleo; *Monitorul Oficial al României*, parte I, n.º 103, de 6 de febrero de 2002):
- «Las cantidades abonadas indebidamente con cargo al presupuesto destinado a prestaciones de desempleo y cualesquiera otras cantidades que se carguen a ese presupuesto distintas de las que provengan de la cotización empresarial al seguro laboral se recuperarán en virtud de decisiones emitidas por las agencias de empleo [...], que constituyen títulos ejecutivos.»
- 18 El artículo 73.1 de la Legea nr. 500/2002 privind finanțele publice (Ley n.º 500/2002 General Presupuestaria; *Monitorul Oficial al României*, parte I, n.º 597, de 13 de agosto de 2002), en su versión modificada por la Ley n.º 270/2013, dispone:
- «La recuperación de las cantidades que representen un perjuicio o pago irregular con cargo a fondos públicos, determinadas por los órganos de inspección competentes, se llevará a cabo aplicando los intereses, las penalizaciones por demora o, en su caso, los recargos de mora que sean aplicables a los ingresos presupuestarios, calculados para el período comprendido entre la fecha en la que se produjo el perjuicio o se efectuó el pago y la fecha de la recuperación de las cantidades.»

Litigios principales, cuestiones prejudiciales y procedimiento ante el Tribunal de Justicia

- 19 El 13 de marzo de 2017, la Agencia de Ilfov admitió la solicitud de un administrador concursal para que el Fondo de Garantía determinara y pagara el importe de los créditos salariales impagados correspondientes a los meses de mayo, de junio y de julio de 2013 de determinados trabajadores asalariados cuyo empresario había sido declarado en quiebra. A raíz de ello, el crédito salarial de IG se fijó en 1 308 leus rumanos (RON) (aproximadamente 264 euros) y se abonó al interesado (asunto C-524/21).

- 20 El 14 de marzo de 2018, la Agencia de Bucarest admitió la solicitud de un administrador concursal para que el Fondo de Garantía determinara y pagara el importe de los créditos salariales adeudados por un empresario en estado de insolvencia. En consecuencia, el crédito salarial de IM se fijó en 3 143 RON (aproximadamente 634 euros) y se pagó al interesado (asunto C-525/21).
- 21 A raíz de una decisión de la Curtea de Conturi a României (Tribunal de Cuentas de Rumanía) de 6 de agosto de 2019, se ordenó a la Agenția Națională pentru Ocuparea Forței de Muncă (Agencia Nacional de Empleo, Rumanía) adoptar medidas para recuperar los pagos indebidos que el Fondo de Garantía había realizado en concepto de salarios atrasados adeudados por determinados empresarios insolventes correspondientes a períodos no comprendidos en el período de los tres meses inmediatamente anteriores o posteriores a la apertura del procedimiento de insolvencia de estos empresarios, con arreglo a lo dispuesto en el artículo 15, apartados 1 y 2, de la ley n.º 200/2006, tal como, entre tanto, los había interpretado la Înalta Curte de Casație și Justiție (Tribunal Supremo, Rumanía) en la sentencia de 5 de marzo de 2018, o que fueron reclamados fuera del plazo general de prescripción. Mediante orden de 2 de septiembre de 2019 del Presidente de la Agencia Nacional de Empleo, se encargó a las agencias provinciales y municipales de empleo de Rumanía determinar el alcance del perjuicio sufrido por el Fondo de Garantía y proceder a la recuperación correspondiente.
- 22 Mediante decisión de 6 de diciembre de 2019, adoptada en cumplimiento de la citada orden de 2 de septiembre de 2019, el director ejecutivo de la Agencia de Bucarest ordenó que se procediera a la recuperación del crédito salarial indebidamente percibido por IM (asunto C-525/21) por los meses de octubre y noviembre de 2017, que quedaban, en efecto, fuera del período de referencia de los tres meses inmediatamente anteriores o posteriores a la fecha de apertura del procedimiento de insolvencia de su empresario, a saber, el 22 de enero de 2015.
- 23 Mediante decisión de 31 de diciembre de 2019, el director ejecutivo de la Agencia de Ilfov ordenó que se procediera a la recuperación del crédito salarial indebidamente percibido por IG (asunto C-524/21) correspondiente a los meses de mayo, de junio y de julio de 2013, más los intereses y penalizaciones de demora, debido a que el administrador concursal había presentado la solicitud de pago de los créditos salariales de IG el 8 de febrero de 2017, mientras que el procedimiento de insolvencia se había abierto el 19 de marzo de 2010, de modo que el crédito salarial de que se trata quedaba fuera del período de referencia de los tres meses inmediatamente anteriores o posteriores a la fecha de apertura del procedimiento de insolvencia de su empresario.
- 24 IM e IG interpusieron sendos recursos: el primero, contra la decisión del director ejecutivo de la Agencia de Bucarest de 6 de diciembre de 2019 y, el segundo, contra la decisión del director ejecutivo de la Agencia de Ilfov de 31 de diciembre de 2019, ante el Tribunalul București (Tribunal de Distrito de Bucarest, Rumanía).
- 25 Mediante sentencia de 25 de mayo de 2020, el Tribunalul București (Tribunal de Distrito de Bucarest) desestimó por infundado el recurso de IG. Mediante sentencia de 14 de julio de 2020, estimó el recurso de IM.
- 26 IG y la Agencia de Bucarest interpusieron sendos recursos de casación contra estas sentencias ante la Curtea de Apel București (Tribunal Superior de Bucarest, Rumanía), que es el órgano jurisdiccional remitente.

- 27 Dicho órgano jurisdiccional considera que, en los asuntos principales, se plantea la cuestión de si es conforme con la finalidad social de la Directiva 2008/94 una práctica administrativa consistente en interpretar la normativa nacional de un modo en el que se cuestionen los créditos salariales anteriormente abonados a los trabajadores de empresarios que se encuentran en estado de insolvencia. Esta práctica administrativa tiene su origen en la decisión de la Curtea de Conturi a României (Tribunal de Cuentas de Rumanía), adoptada tras la interpretación que de dicha normativa realizó la Înalta Curte de Casație și Justiție (Tribunal Supremo), decisión e interpretación a que se hace referencia en el apartado 21 de la presente sentencia.
- 28 El órgano jurisdiccional remitente considera que dicha práctica administrativa ha creado una situación jurídica desfavorable para dichos trabajadores que menoscaba la certeza y la seguridad de las relaciones jurídicas al reputarse inválidos créditos salariales ya pagados a estos, y al establecer, sin un fundamento apropiado en Derecho nacional, una obligación de reintegro de las cantidades percibidas por ese concepto, más, en su caso, intereses y penalizaciones de demora.
- 29 Además, dicho órgano jurisdiccional se pregunta si puede considerarse que la normativa nacional de que se trata en los litigios principales de que conoce, que establece la recuperación, frente al trabajador asalariado, de las cantidades pagadas fuera del plazo de prescripción por el Fondo de Garantía en concepto de créditos impagados a los trabajadores de un empresario insolvente, se adoptó «con el fin de evitar abusos», en el sentido del artículo 12, letra a), de la Directiva 2008/94, en el bien entendido de que el pago de créditos salariales al trabajador tuvo lugar a raíz de una solicitud presentada por el administrador concursal del empresario al Fondo de Garantía y que no concurría ninguna acción u omisión imputable al trabajador afectado.
- 30 En estas circunstancias, la Curtea de Apel București (Tribunal Superior de Bucarest) decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia las siguientes cuestiones prejudiciales, redactadas en términos idénticos en los asuntos C-524/21 y C-525/21:
- «1) Se oponen el artículo 1, apartado 1, y el artículo 2, apartado 1, de la Directiva 2008/94, en relación con el concepto autónomo de “estado de insolvencia”, a una normativa nacional de transposición de esta Directiva, a saber, el artículo 15, apartados 1 y 2, de la Ley n.º 200/2006, sobre la creación y utilización del Fondo de Garantía Salarial, en relación con el artículo 7 del [Reglamento de aplicación,] en la interpretación dada por [...] la Înalta Curte de Casație și Justiție (Tribunal Supremo), según la cual el período de tres meses por el que el Fondo de Garantía Salarial puede asumir y abonar los créditos salariales adeudados por el empresario insolvente tomará exclusivamente como referencia la fecha de apertura del procedimiento de insolvencia?
- 2) ¿Se oponen el artículo 3, [párrafo segundo], y el artículo 4, apartado 2, de la Directiva 2008/94 a lo dispuesto en el artículo 15, apartados 1 y 2, de la Ley n.º 200/2006, sobre la creación y utilización del Fondo de Garantía Salarial, en la interpretación dada por la [...] Înalta Curte de Casație și Justiție (Tribunal Supremo), según la cual el período máximo de tres meses por el que el Fondo de Garantía Salarial puede asumir y abonar los créditos salariales adeudados por el empresario insolvente se situará en el intervalo de referencia de los tres meses inmediatamente anteriores y [de] los tres meses inmediatamente posteriores a la apertura del procedimiento de insolvencia?

- 3) ¿Es compatible con la finalidad social de la Directiva 2008/94 y con el artículo 12, letra a), de esta Directiva una práctica administrativa nacional mediante la cual, en virtud de una resolución de la Curtea de Conturi (Tribunal de Cuentas) y a falta de una regulación nacional específica que obligue a la devolución por parte del trabajador, se procede a recuperar del trabajador los importes presuntamente abonados por períodos que exceden del marco legal o que se solicitaron fuera del plazo legal de prescripción?
- 4) ¿Constituye una justificación objetiva suficiente, a efectos de la interpretación del concepto de “abuso” que figura en el artículo 12, letra a), de la Directiva 2008/94, la acción consistente en recuperar del trabajador los derechos salariales abonados con cargo al Fondo de Garantía Salarial a través del administrador concursal, con el fin declarado de respetar el plazo general de prescripción?
- 5) ¿Son compatibles con las disposiciones y el objetivo de la Directiva [2008/94] una interpretación y una práctica administrativa nacional en virtud de las cuales los créditos salariales cuya devolución se solicita a los trabajadores se asimilan a una deuda tributaria que devenga intereses y penalizaciones de demora?»
- 31) Mediante resolución del Presidente del Tribunal de Justicia de 22 de octubre de 2021, se acordó la acumulación de los asuntos C-524/21 y C-525/21 a efectos de las fases escrita y oral del procedimiento y de la sentencia.

Sobre las cuestiones prejudiciales

Cuestiones prejudiciales primera y segunda

- 32) Mediante sus cuestiones prejudiciales primera y segunda, que procede examinar conjuntamente, el órgano jurisdiccional remitente desea saber, en esencia, si los artículos 1, apartado 1, 2, apartado 1, 3, párrafo segundo y 4, apartado 2, de la Directiva 2008/94, conjuntamente leídos, deben interpretarse en el sentido de que se oponen a una normativa nacional que establece que la fecha de referencia para determinar el período que da lugar al pago, por una institución de garantía, de los créditos salariales impagados a los trabajadores asalariados es la fecha de apertura del procedimiento de insolvencia del empresario de estos trabajadores y que limita dicho pago a un período de tres meses incluido en un período de referencia que comprende los tres meses inmediatamente anteriores y los tres meses inmediatamente posteriores a esa fecha de apertura.
- 33) Es preciso recordar que, conforme al artículo 1, apartado 1, de la Directiva 2008/94, esta se aplica 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, en el sentido del artículo 2, apartado 1, de esta Directiva.
- 34) Esta última disposición establece que un empresario se considerará insolvente cuando se haya solicitado la apertura de un procedimiento colectivo basado en la insolvencia del empresario, previsto por las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de un Estado miembro, que implique el desapoderamiento parcial o total de este y el nombramiento de un síndico o persona que ejerza una función similar, y la autoridad competente en virtud de dichas disposiciones haya decidido la apertura del procedimiento, o haya comprobado el cierre definitivo de la empresa o del centro de trabajo del empresario, así como la insuficiencia del activo disponible para justificar la apertura del procedimiento.

- 35 Con arreglo al artículo 3, párrafo primero, de la Directiva 2008/94, los Estados miembros deben adoptar las medidas necesarias a fin de que las instituciones de garantía aseguren, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 4, el pago de los créditos impagados de los trabajadores asalariados que resulten de los contratos de trabajo o de relaciones laborales, incluidas las indemnizaciones debidas al término de la relación laboral cuando así lo disponga el Derecho interno.
- 36 A este respecto, en virtud del artículo 3, párrafo segundo, de la Directiva 2008/94, los créditos asumidos por la institución de garantía son las remuneraciones impagadas correspondientes a un período situado antes o, en su caso, después de una fecha determinada por los Estados miembros, o antes y después de la misma.
- 37 Pues bien, el Tribunal de Justicia ya ha declarado que el artículo 3, párrafo segundo, de la Directiva 2008/94 da a los Estados miembros la facultad de determinar la fecha antes y/o, en su caso, después de la cual se sitúa el período durante el que la institución de garantía asume los créditos correspondientes a remuneraciones impagadas, y deja a los Estados miembros libertad para determinar una fecha apropiada (véase, en este sentido, la sentencia de 18 de abril de 2013, Mustafa, C-247/12, EU:C:2013:256, apartados 39 y 41).
- 38 Así pues, nada se opone a que un Estado miembro pueda tomar la fecha de apertura del procedimiento de insolvencia de un empresario como fecha de referencia para la determinación, por parte de una institución de garantía, del período que da lugar al pago de los créditos salariales impagados a los trabajadores asalariados de dicho empresario.
- 39 Por otra parte, al haberse acreditado la existencia de relaciones laborales y de créditos impagados de los trabajadores en los litigios principales, el órgano jurisdiccional remitente desea saber cuál es el alcance temporal de la obligación que tiene una institución de garantía de pagar dichos créditos.
- 40 Como ya ha declarado el Tribunal de Justicia, la Directiva 2008/94 confiere a los Estados miembros la facultad de restringir la obligación de pago a través del establecimiento de un período de referencia o de un período de garantía o mediante la fijación de límites de pago (sentencia de 25 de julio de 2018, Guigo, C-338/17, EU:C:2018:605, apartado 30 y jurisprudencia citada).
- 41 A este respecto, el artículo 4, apartado 1, de la citada Directiva dispone, en efecto, que los Estados miembros tienen la facultad de limitar la obligación de pago de las instituciones de garantía prevista en el artículo 3. A tenor del artículo 4, apartado 2, párrafo primero, de dicha Directiva, cuando los Estados miembros hagan uso de la facultad prevista en el apartado 1, deben establecer la duración del período que dé lugar al pago de los créditos impagados por la institución de garantía. Esa duración no puede, sin embargo, ser inferior a un período correspondiente a la remuneración de los tres últimos meses de la relación laboral situados antes y/o después de la fecha contemplada en el artículo 3, párrafo segundo. El artículo 4, apartado 2, párrafo segundo, de esta Directiva asimismo concede a los Estados miembros la facultad de incluir ese período mínimo de tres meses en un período de referencia cuya duración no puede ser inferior a seis meses.
- 42 En el presente asunto, de las explicaciones facilitadas por el órgano jurisdiccional remitente y de las observaciones escritas presentadas por el Gobierno rumano se desprende que el artículo 15, apartados 1 y 2, de la Ley n.º 200/2006 debe entenderse en el sentido de que establece un período máximo de tres meses respecto del que pueden tenerse en cuenta los créditos salariales

impagados, período incluido en un período de referencia de tres meses inmediatamente anteriores a la apertura del procedimiento de insolvencia y de tres meses inmediatamente posteriores a dicha apertura.

- 43 Tal normativa nacional, que limita de este modo el pago, por una institución de garantía, de los créditos salariales impagados a los trabajadores asalariados, a un período máximo de tres meses inmediatamente anteriores o posteriores a la apertura del procedimiento colectivo de insolvencia del empresario cumple los requisitos establecidos, en particular, en el artículo 4, apartado 2, de la Directiva 2008/94. En efecto, tal normativa respeta la duración mínima de tres meses fijada, en virtud de dicha disposición, como período que puede dar lugar al pago, por la institución de garantía, de los créditos impagados, a la vez que incluye este período en un período de referencia que cumple la duración mínima de seis meses impuesta por la misma disposición.
- 44 Habida cuenta de las consideraciones anteriores, procede responder a las cuestiones prejudiciales primera y segunda que:
- Los artículos 1, apartado 1, y 2, apartado 1, de la Directiva 2008/94 deben interpretarse en el sentido de que no se oponen a una normativa nacional que establece que la fecha de referencia para determinar el período que da lugar al pago, por una institución de garantía, de los créditos salariales impagados a los trabajadores asalariados es la fecha de apertura del procedimiento colectivo de insolvencia del empresario de estos trabajadores, y
 - los artículos 3, párrafo segundo, y 4, apartado 2, de la Directiva 2008/94 deben interpretarse en el sentido de que no se oponen a una normativa nacional que limita el pago, por una institución de garantía, de los créditos salariales impagados a los trabajadores asalariados a un período de tres meses incluido en un período de referencia que comprende los tres meses inmediatamente anteriores y los tres meses inmediatamente posteriores a la fecha de apertura del procedimiento colectivo de insolvencia del empresario de estos trabajadores.

Cuarta cuestión prejudicial

- 45 Mediante su cuarta cuestión prejudicial, el órgano jurisdiccional remitente pregunta, en esencia, si el artículo 12, letra a), de la Directiva 2008/94 debe interpretarse en el sentido de que pueden constituir medidas necesarias con el fin de evitar abusos, en el sentido de dicha disposición, unas normas adoptadas por un Estado miembro que establecen la recuperación, por una institución de garantía, frente a un trabajador asalariado, de las cantidades pagadas a tal trabajador fuera del plazo general de prescripción, en concepto de créditos salariales impagados a los trabajadores asalariados.
- 46 A este respecto, procede recordar que, a tenor del artículo 12, letra a), de la Directiva 2008/94, esta no afecta a la facultad de los Estados miembros de adoptar las medidas necesarias con el fin de evitar abusos.
- 47 Con carácter preliminar, procede señalar que, si bien el órgano jurisdiccional remitente no ha precisado ni la duración ni la base jurídica, en Derecho nacional, del plazo general de prescripción a que se refiere esta cuestión prejudicial, ni ha explicado de qué manera se ha podido infringir dicho plazo en las circunstancias que se dan en los litigios principales, puede, no obstante, suponerse que dicho órgano jurisdiccional se refiere a la posibilidad de que, en virtud de tal plazo, el derecho al pago de los créditos salariales del interesado de que se trata en el asunto C-524/21 hubiera prescrito, ya sea este plazo el de cinco años sugerido por la Comisión en sus

observaciones escritas y que figura en el Código de Procedimiento Tributario rumano o ya sea el de tres años mencionado por el Gobierno rumano en sus observaciones escritas y recogido en el Código Civil. En efecto, en el asunto C-524/21, el procedimiento de insolvencia del empresario de que se trata se abrió el 19 de marzo de 2010, mientras que la solicitud de pago de los créditos salariales se presentó el 8 de febrero de 2017, es decir, casi siete años después de la fecha de apertura de dicho procedimiento de insolvencia.

- 48 Dicho esto, en el presente asunto, como resulta de las resoluciones de remisión, con arreglo a la normativa nacional, es el administrador concursal del empresario en estado de insolvencia, y no quien tiene el derecho, a saber, el trabajador asalariado afectado, quien presenta, ante una agencia de empleo, una solicitud de pago, que incumbe efectuar al Fondo de Garantía, de los créditos salariales impagados a dicho trabajador. En estas circunstancias, en las que parece que se excluye que dicho trabajador actuara de mala fe o que se le pueda considerar responsable de los trámites que el administrador concursal realizó fuera del marco legal para el cobro de los créditos salariales, la recuperación, prevista por dicha normativa, de las cantidades que, en virtud de esta misma normativa, se hubieran pagado indebidamente por este concepto no puede tener por efecto evitar abusos por parte del trabajador.
- 49 Además, el órgano jurisdiccional remitente no ha aportado, en las resoluciones de remisión, otros elementos, relativos, en particular, a las acciones u omisiones de los trabajadores afectados, que permitan aclarar de qué manera el hecho de que percibieran pagos del Fondo de Garantía en concepto de créditos salariales impagados a los que, en definitiva, no tuvieron derecho por haber prescrito su derecho a dichos pagos podría revelar en el presente asunto una situación de abuso por parte de estos trabajadores.
- 50 Habida cuenta de lo anterior, procede responder a la cuarta cuestión prejudicial que el artículo 12, letra a), de la Directiva 2008/94 debe interpretarse en el sentido de que no pueden constituir medidas necesarias con el fin de evitar abusos, en el sentido de dicha disposición, unas normas adoptadas por un Estado miembro que establecen la recuperación, por una institución de garantía, frente a un trabajador asalariado, de las cantidades pagadas a tal trabajador fuera del plazo general de prescripción en concepto de créditos salariales impagados, cuando no concurre ninguna acción u omisión imputable al trabajador afectado.

Cuestiones prejudiciales tercera y quinta

- 51 Mediante sus cuestiones prejudiciales tercera y quinta, que procede examinar conjuntamente, el órgano jurisdiccional remitente pregunta, en esencia, si la Directiva 2008/94 debe interpretarse en el sentido de que se opone a la aplicación de una normativa fiscal de un Estado miembro para proceder a la recuperación, frente a los trabajadores asalariados, junto con los intereses y penalizaciones de demora, de cantidades indebidamente pagadas por una institución de garantía en concepto de créditos salariales impagados a los trabajadores asalariados, correspondientes a períodos no incluidos en el período de tiempo establecido por la normativa nacional de dicho Estado y a los que hacen referencia las cuestiones prejudiciales primera y segunda o reclamados fuera del plazo general de prescripción.
- 52 Por lo que respecta al régimen de recuperación de cantidades que, con arreglo a la normativa nacional aplicable por la que se transpone la Directiva 2008/94, hayan sido indebidamente pagadas por una institución de garantía, procede señalar, de entrada, que dicha Directiva no

contiene ninguna disposición que regule si los Estados miembros pueden establecer tal recuperación frente a los trabajadores y en qué condiciones, en particular procedimentales, puede efectuarse dicha recuperación.

- 53 En efecto, los artículos 4, 5 y 12 de la Directiva 2008/94, que permiten no solamente que los Estados miembros fijen las modalidades de la organización, de la financiación y del funcionamiento de la institución de garantía sino también que, en determinadas circunstancias, limiten la protección que la Directiva pretende garantizar a los trabajadores por cuenta ajena, no prevén ninguna limitación a la posibilidad de que los Estados miembros procedan a la recuperación de las cantidades que, con arreglo a la normativa nacional aplicable que transpone la Directiva 2008/94, han sido indebidamente pagadas (véase, por analogía, la sentencia de 16 de julio de 2009, Visciano, C-69/08, EU:C:2009:468, apartado 38).
- 54 En estas circunstancias, los Estados miembros son libres, en principio, de establecer en su Derecho nacional disposiciones que fijen las normas, en particular procedimentales, a este respecto, siempre que, no obstante, dichas disposiciones no sean menos favorables que las correspondientes a reclamaciones similares de carácter interno (principio de equivalencia), ni estén articuladas de tal manera que hagan imposible en la práctica o excesivamente difícil el ejercicio de los derechos conferidos por la Directiva 2008/94 (principio de efectividad) (véanse, en este sentido, las sentencias de 18 de septiembre de 2003, Pflücke, C-125/01, EU:C:2003:477, apartado 34, y de 16 de julio de 2009, Visciano, C-69/08, EU:C:2009:468, apartado 39).
- 55 Si bien las cuestiones prejudiciales tercera y quinta se refieren a los requisitos relativos a la recuperación, por una institución de garantía, frente a los trabajadores asalariados, de las cantidades pagadas en concepto de créditos salariales impagados a los trabajadores asalariados, y no al ejercicio, como tal, por los trabajadores, de su derecho a las prestaciones previstas por la Directiva 2008/94, no es menos cierto que los referidos requisitos relativos a la recuperación pueden interferir en tal ejercicio efectivo y afectar al alcance del mencionado derecho. Por consiguiente, las exigencias derivadas de los principios de equivalencia y de efectividad, mencionados en el apartado anterior, deben aplicarse en los litigios principales.
- 56 En este sentido, por lo que respecta, en primer lugar, al principio de equivalencia, como se desprende de la jurisprudencia recordada en el apartado 54 de la presente sentencia, se opone a que un Estado miembro establezca un régimen, en particular procedimental, menos favorable para las medidas de recuperación de prestaciones cuya concesión esté regulada o definida por el Derecho de la Unión que el aplicable a las medidas de recuperación de prestaciones de naturaleza similar cuya concesión esté regulada o definida únicamente por el Derecho interno.
- 57 En el presente asunto, es preciso señalar que, como resulta de las resoluciones de remisión, la recuperación de que se trata en los litigios principales se efectúa sobre la base de las disposiciones nacionales relativas a la recuperación de deudas tributarias, disposiciones que, en el presente asunto, se aplican por analogía.
- 58 Pues bien, puesto que los derechos garantizados por la Directiva 2008/94, cuya finalidad social consiste en asegurar a todos los trabajadores por cuenta ajena un mínimo de protección en la Unión Europea en caso de insolvencia del empresario (véase, en este sentido, la sentencia de 25 de julio de 2018, Guigo, C-338/17, EU:C:2018:605, apartado 28), están comprendidos en el ámbito del Derecho de la protección social de los trabajadores, corresponde al órgano jurisdiccional remitente examinar si los requisitos de recuperación aplicados en los litigios

principales no son menos favorables para los trabajadores asalariados que los requisitos de recuperación de otras prestaciones similares adeudadas en virtud de disposiciones nacionales comprendidas en dicho ámbito.

- 59 A los efectos de esta comparación, el órgano jurisdiccional remitente debe tener en cuenta si los trabajadores que pretenden oponerse a la recuperación de las cantidades que se les han pagado en virtud de la Directiva 2008/94 no se ven desfavorecidos respecto a otros implicados en un procedimiento de recuperación de cantidades de naturaleza similar cuya concesión se rija por el Derecho interno. Como ha señalado, en esencia, el Abogado General en el punto 59 de sus conclusiones, pueden tenerse en cuenta, en particular, a tal efecto, la posibilidad de recuperar las cantidades pagadas indebidamente, la buena fe de la persona que supuestamente ha percibido indebidamente una cantidad y el momento en el que comienzan a devengarse los intereses de demora.
- 60 Por lo que respecta, en segundo lugar, al principio de efectividad, procede recordar que la fijación de plazos razonables de carácter preclusivo respeta, en principio, este, en la medida en que constituye una aplicación del principio de seguridad jurídica (véanse, en este sentido, las sentencias de 18 de septiembre de 2003, Pflücke, C-125/01, EU:C:2003:477, apartado 36, y de 16 de julio de 2009, Visciano, C-69/08, EU:C:2009:468, apartado 43).
- 61 En el presente asunto, procede observar que, como ha señalado, en esencia, el Abogado General en el punto 63 de sus conclusiones, la aplicación de la normativa nacional relativa a la recuperación, frente a los trabajadores asalariados, de las cantidades indebidamente pagadas, por una institución de garantía, en concepto de créditos salariales impagados a esos trabajadores asalariados, no puede hacer imposible o excesivamente difícil para estos el ejercicio de su derecho a solicitar a la institución de garantía el pago de cantidades adeudadas en concepto de salarios impagados.
- 62 En particular, el régimen del procedimiento de recuperación en cuestión no puede, por consiguiente, dar lugar a una situación en la que los eventuales derechos de los trabajadores asalariados al pago de los créditos salariales que efectivamente se les adeuden hayan prescrito.
- 63 A este respecto, procede subrayar que los litigios principales se caracterizan por el hecho de que la procedencia de las solicitudes de pago de los créditos salariales impagados a los trabajadores afectados es cuestionada principalmente porque estos créditos no se incluyen en el período de referencia fijado por la normativa nacional con arreglo al artículo 4, apartado 2, de la Directiva 2008/94.
- 64 Así, no se descarta que dichos trabajadores hubieran tenido derecho al pago, por la institución de garantía, de sus créditos salariales, por el mismo importe, correspondientes a un período incluido en ese período de referencia, en el supuesto de que dichos créditos efectivamente hubieran permanecido impagados, y que dicho pago se les hubiera concedido de haber identificado el administrador correctamente dichos períodos en la solicitud que presentó al efecto, siendo así que la presentación de tal solicitud pudiera no ser ya posible, jurídicamente o en la práctica, en el momento en el que los trabajadores tienen conocimiento de la decisión de recuperación, en particular debido a la eventual expiración del plazo general de prescripción.
- 65 En tal situación, si bien el Tribunal de Justicia ha reconocido que, en esta materia, es compatible con el Derecho de la Unión la fijación de plazos de prescripción razonables, y el plazo general de prescripción contemplado en el Derecho rumano, tal como este se ha señalado en el apartado 47 de la presente sentencia, en principio parece razonable, los trabajadores, en definitiva, se

encontrarían sin embargo ante la imposibilidad de ejercer los derechos que les reconoce la Directiva 2008/94, lo cual es contrario al principio de efectividad, extremo que, no obstante, corresponde comprobar al órgano jurisdiccional remitente.

- 66 Por lo que respecta a la obligación de los trabajadores asalariados de soportar intereses y penalizaciones de demora, establecida por la normativa nacional de que se trata, procede observar, como ha señalado, en esencia, el Abogado General en el punto 64 de sus conclusiones, que el principio de efectividad exige que el eventual pago de dichos intereses y penalizaciones de demora no afecte en modo alguno a la protección que concede a los trabajadores asalariados la Directiva 2008/94, en particular, no debe menoscabar, en el supuesto contemplado en el apartado 64 de la presente sentencia, el nivel mínimo de protección establecido de conformidad con el artículo 4, apartado 2, de dicha Directiva.
- 67 En efecto, en el supuesto de que se demostrase que los trabajadores habrían tenido, de haber presentado una solicitud correcta, derecho al pago, en esencia, de una cantidad igual a la que efectivamente se les pagó en respuesta a la solicitud errónea que presentó el administrador, siendo la eventual imposibilidad de presentar una nueva solicitud correcta contraria al principio de efectividad, dichos trabajadores deben efectivamente poder disfrutar íntegramente del derecho a que se les paguen sus créditos salariales impagados dentro de los límites establecidos por los artículos 3 y 4, apartado 2, de la Directiva 2008/94 y, en su caso, por el Derecho interno.
- 68 Por tanto, en los litigios principales, la recuperación de la cantidad ya pagada, más los intereses y penalizaciones de demora, tendría necesariamente como consecuencia menoscabar los derechos que les conceden a los trabajadores afectados los artículos 3 y 4 de la Directiva 2008/94, al reducir, en definitiva, el importe global que se les adeuda en virtud de sus créditos salariales impagados, haciéndolo caer por debajo de los límites mínimos que en ellos se establecen.
- 69 Habida cuenta de todas las consideraciones anteriores, procede responder a las cuestiones prejudiciales tercera y quinta que la Directiva 2008/94, a la luz de los principios de equivalencia y de efectividad, debe interpretarse en el sentido de que se opone a la aplicación de una normativa fiscal de un Estado miembro para proceder a la recuperación, frente a los trabajadores asalariados, junto con los intereses y penalizaciones de demora, de cantidades indebidamente pagadas por una institución de garantía en concepto de créditos salariales impagados a los trabajadores asalariados, correspondientes a períodos no incluidos en el período de referencia establecido por la normativa de dicho Estado y a los que hacen referencia las cuestiones prejudiciales primera y segunda o reclamados fuera del plazo general de prescripción en el supuesto de que:
- los requisitos de recuperación establecidos por esta normativa nacional sean menos favorables para los trabajadores asalariados que los requisitos de recuperación de las prestaciones adeudadas en virtud de las disposiciones nacionales comprendidas en el ámbito del Derecho de la protección social, o
 - la aplicación de la normativa nacional de que se trata haga imposible o excesivamente difícil para los trabajadores afectados solicitara la institución de garantía el pago de cantidades adeudadas en concepto de créditos salariales impagados, o bien el pago de los intereses y penalizaciones de demora contemplados por dicha normativa nacional afecte a la protección concedida a los trabajadores asalariados tanto por la Directiva 2008/94 como por las disposiciones nacionales que la aplican, en particular, menoscabando el nivel mínimo de protección establecido de conformidad con el artículo 4, apartado 2, de dicha Directiva.

Costas

- 70 Dado que el procedimiento tiene, para las partes del litigio principal, el carácter de un incidente promovido ante el órgano jurisdiccional remitente, corresponde a este resolver sobre las costas. Los gastos efectuados por quienes, no siendo partes del litigio principal, han presentado observaciones ante el Tribunal de Justicia no pueden ser objeto de reembolso.

En virtud de todo lo expuesto, el Tribunal de Justicia (Sala Segunda) declara:

- 1) Los artículos 1, apartado 1, y 2, apartado 1, de la Directiva 2008/94/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 22 de octubre de 2008, relativa a la protección de los trabajadores asalariados en caso de insolvencia del empresario,

deben interpretarse en el sentido de que

no se oponen a una normativa nacional que establece que la fecha de referencia para determinar el período que da lugar al pago, por una institución de garantía, de los créditos salariales impagados a los trabajadores asalariados es la fecha de apertura del procedimiento colectivo de insolvencia del empresario de estos trabajadores.

- 2) Los artículos 3, párrafo segundo, y 4, apartado 2, de la Directiva 2008/94

deben interpretarse en el sentido de que

no se oponen a una normativa nacional que limita el pago, por una institución de garantía, de los créditos salariales impagados a los trabajadores asalariados a un período de tres meses incluido en un período de referencia que comprende los tres meses inmediatamente anteriores y los tres meses inmediatamente posteriores a la fecha de apertura del procedimiento colectivo de insolvencia del empresario de estos trabajadores.

- 3) El artículo 12, letra a), de la Directiva 2008/94

debe interpretarse en el sentido de que

no pueden constituir medidas necesarias con el fin de evitar abusos, en el sentido de dicha disposición, unas normas adoptadas por un Estado miembro que establecen la recuperación, por una institución de garantía, frente a un trabajador asalariado, de las cantidades pagadas a tal trabajador fuera del plazo general de prescripción en concepto de créditos salariales impagados, cuando no concurre ninguna acción u omisión imputable al trabajador.

- 4) La Directiva 2008/94, a la luz de los principios de equivalencia y de efectividad,

debe interpretarse en el sentido de que

se opone a la aplicación de una normativa fiscal de un Estado miembro para proceder a la recuperación, frente a los trabajadores asalariados, junto con los intereses y penalizaciones de demora, de cantidades indebidamente pagadas por una institución de garantía en concepto de créditos salariales impagados a los trabajadores asalariados,

correspondientes a períodos no incluidos en el período de referencia establecido por la normativa de dicho Estado y a los que hacen referencia las cuestiones prejudiciales primera y segunda o reclamados fuera del plazo general de prescripción en el supuesto de que:

- los requisitos de recuperación establecidos por esta normativa nacional sean menos favorables para los trabajadores asalariados que los requisitos de recuperación de las prestaciones adeudadas en virtud de las disposiciones nacionales comprendidas en el ámbito del Derecho de la protección social, o**
- la aplicación de la normativa nacional de que se trata haga imposible o excesivamente difícil para los trabajadores afectados solicitar a la institución de garantía el pago de cantidades adeudadas en concepto de créditos salariales impagados, o bien el pago de los intereses y penalizaciones de demora contemplados por dicha normativa nacional afecte a la protección concedida a los trabajadores asalariados tanto por la Directiva 2008/94 como por las disposiciones nacionales que la aplican, en particular, menoscabando el nivel mínimo de protección establecido de conformidad con el artículo 4, apartado 2, de dicha Directiva.**

Firmas