

quisitos para que se genere un derecho a indemnización dependen de la naturaleza de la violación del Derecho comunitario que origine el perjuicio causado.

Cuando un Estado miembro incumple la obligación que le incumbe, en virtud del párrafo tercero del artículo 189 del Tratado, de adoptar todas las medidas necesarias para conseguir el resultado prescrito por una Directiva, la plena eficacia de esa norma de Derecho comunitario impone un derecho a indemnización siempre y cuando concurren tres requisitos, que son, en primer lugar, que el resultado prescrito por la Directiva implique la atribución de derechos en favor de particulares; en segundo lugar, que el contenido de estos derechos pueda ser identificado basándose en las disposicio-

nes de la Directiva, y, en tercer lugar, que exista una relación de causalidad entre el incumplimiento de la obligación que incumbe al Estado y el daño sufrido por las personas afectadas.

A falta de una normativa comunitaria, el Estado debe reparar, en el marco del Derecho nacional en materia de responsabilidad, las consecuencias del perjuicio causado. No obstante, las condiciones de fondo y de forma establecidas por las diversas legislaciones nacionales en la materia no pueden ser menos favorables que las referentes a reclamaciones semejantes de naturaleza interna y no pueden articularse de manera que hagan excesivamente difícil o prácticamente imposible obtener la indemnización.

INFORME PARA LA VISTA

presentado en los asuntos C-6/90 y C-9/90 *

I. Hechos y procedimiento

1. A tenor de su artículo 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 (DO L 283, p. 23; EE 05/02, p. 219), se aplicará a los créditos en favor de los trabajadores asalariados frente a empresarios que se

encuentren en estado de insolvencia (situación que se define en el artículo 2). Los Estados miembros podrán excepcionalmente y en determinadas condiciones excluir del ámbito de aplicación de la Directiva a determinadas categorías de trabajadores enumeradas en el Anexo de la misma.

A tenor del artículo 3, los trabajadores deben poder recibir de las instituciones de garantía competentes el pago de los créditos impagados resultantes de contratos de tra-

* Lengua de procedimiento: italiano.

bajo o de relaciones laborales y que se refieran a la retribución correspondiente al período anterior a una fecha determinada por el Estado miembro. Este puede elegir a este fin entre tres posibilidades: a) la fecha en que se produzca la insolvencia del empresario, o b) la del preaviso de despido del trabajador asalariado afectado, dado en razón de la insolvencia del empresario, o c) la del momento en que se produce la insolvencia del empresario o la terminación del contrato de trabajo o de la relación laboral del trabajador asalariado afectado, producida en razón de la insolvencia del empresario. En función de esta elección, el Estado miembro tiene la facultad de limitar la obligación de pago a los períodos precisados en el artículo 4 (tres meses u ocho semanas). El apartado 2 de este artículo prevé también la posibilidad de limitar la garantía fijando un tope.

El artículo 5 dispone que los Estados miembros fijarán las modalidades de la organización, de la financiación y del funcionamiento de las instituciones de garantía. Según este artículo, el patrimonio de estas instituciones deberá ser independiente del capital de explotación de los empresarios, éstos deberán contribuir a la financiación, a menos que ésta esté garantizada íntegramente por los poderes públicos y, por último, la obligación de pago de las instituciones existirá independientemente del cumplimiento de las obligaciones de contribuir a la financiación.

2. Los Estados miembros estaban obligados a adecuarse a esta Directiva a más tardar el 23 de octubre de 1983. Dado que la República Italiana no respetó esta obligación, el Tribunal de Justicia declaró su incumplimiento mediante sentencia de 2 de febrero de 1989, Comisión/Italia (22/87, Rec. p. 143).

3. El Sr. Francovich, parte del litigio principal en el asunto C-6/90, había trabajado en Vicenza para la empresa «CDN Elettronica snc» del 11 de enero de 1983 al 7 de abril de 1984, no recibiendo más que anticipos esporádicos sobre su salario. Por lo tanto, interpuso una demanda ante la Pretura de Vicenza que, mediante sentencia de 31 de enero de 1985, condenó a la empresa demandada al pago de una suma de alrededor de 6 millones de LIT.

Durante la fase de ejecución de la sentencia, el *ufficiale giudiziario* del Tribunal de Vicenza, después de haberse presentado varias veces en el domicilio de la empresa y encontrar siempre los locales cerrados, tuvo que extender una diligencia negativa de embargo.

Por consiguiente, el Sr. Francovich alegó el derecho a obtener del Estado italiano las garantías previstas por la Directiva 80/987 o, con carácter subsidiario, una indemnización.

4. En el asunto C-9/90, Danila Bonifaci y otras treinta y tres trabajadoras por cuenta ajena interpusieron una demanda, el 20 de abril de 1989, ante la Pretura de Bassano del Grappa, indicando que habían prestado sus servicios en la empresa «Gaia Confezioni srl», declarada en quiebra el 5 de abril de 1985. En el momento de la extinción de las relaciones laborales, las demandantes eran acreedoras de una suma de más de 253 millones de LIT, que había sido incluida en el pasivo de la empresa declarada en quiebra. Más de cinco años después de la quiebra, aún no se les había pagado cantidad alguna y el síndico de la quiebra les había comunicado que era absolutamente improbable que hubiese un reparto, incluso parcial, en favor de las demandantes.

Por consiguiente, estas últimas presentaron demanda contra la República Italiana, soli-

citando, habida cuenta de la obligación que le incumbía de aplicar la Directiva 80/987 a partir del 23 de octubre de 1983, que fuera condenada a pagarles los créditos que les correspondían en concepto de atrasos de salarios, por lo menos en lo que respecta a las tres últimas mensualidades, o, en su lugar, a pagarles de una indemnización.

5. Por estimar que los litigios implicaban una apreciación de la interpretación de la normativa comunitaria de que se trata, el Pretore de Vicenza, mediante resolución de 9 de julio de 1989, y el Pretore de Bassano del Grappa, mediante resolución de 30 de diciembre de 1989, decidieron, con arreglo al artículo 177 del Tratado, suspender el procedimiento hasta que el Tribunal de Justicia se haya pronunciado con carácter prejudicial sobre las siguientes cuestiones prejudiciales, idénticas en ambos asuntos:

«1) En virtud del Derecho comunitario vigente, ¿puede el particular que haya resultado perjudicado por la falta de ejecución por parte del Estado de la Directiva 80/987 —falta de ejecución declarada mediante sentencia del Tribunal de Justicia— exigir que ese Estado cumpla las disposiciones contenidas en dicha Directiva que sean suficientemente precisas e incondicionales, invocando directamente, frente al Estado miembro que ha incumplido sus obligaciones, la normativa comunitaria para obtener las garantías que el propio Estado debía asegurar y, en cualquier caso, reclamar la indemnización de los daños sufridos en lo que respecta a las disposiciones que no reúnan dichos requisitos?

2) ¿Deben interpretarse las disposiciones del artículo 3, en relación con las del artículo 4, de la Directiva 80/987 del Consejo en el sentido de que, en caso

de que el Estado no haya utilizado la facultad de establecer las limitaciones contempladas en el artículo 4, dicho Estado tiene la obligación de pagar los créditos de los trabajadores por cuenta ajena en la medida establecida en el artículo 3?

3) En caso de respuesta negativa a la segunda cuestión, se pide al Tribunal de Justicia que indique cuál es la garantía mínima que el Estado debe asegurar, con arreglo a la Directiva 80/987, al trabajador beneficiario de manera que la parte de retribución que se le deba pagar pueda considerarse como ejecución de la misma Directiva.»

6. Las resoluciones de remisión se registraron en la Secretaría del Tribunal de Justicia el 8 de enero de 1990 en el asunto C-6/90 y el 15 de enero de 1990 en el asunto C-9/90.

Conforme al artículo 20 del Protocolo sobre el Estatuto (CEE) del Tribunal de Justicia, presentaron observaciones escritas:

- el 24 de abril de 1990, la Comisión de las Comunidades Europeas, representada por el Sr. Giuliano Marengo y la Sra. Karen Banks, miembros de su Servicio Jurídico, en calidad de Agentes;
- el 26 de abril de 1990, el Gobierno italiano, representado por el Sr. Oscar Fiommara, avvocato dello Stato;
- el 3 de mayo de 1990, el Gobierno neerlandés, representado por el Sr. B. R. Bot, Secretario General del Ministerio de Asuntos Exteriores;

- el 4 de mayo de 1990, el Gobierno del Reino Unido, representado por el Sr. Richard Plender QC, Barrister of The Temple, y el Sr. J.E. Collins, del Treasury Solicitor's Department;
- el 4 de mayo de 1990, el Sr. Andrea Francovich y la Sra. Danila Bonifaci y otros, representados por los Sres. Claudio Mondin, Aldo Campesan y Alberto dal Ferro, Abogados de Vicenza.

Mediante auto de 14 de marzo de 1990, el Tribunal de Justicia decidió acumular los dos asuntos a efectos del procedimiento y de la sentencia.

Con arreglo al apartado 2 del artículo 95 del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia, el Gobierno italiano, mediante carta de 29 de mayo de 1990, solicitó que los asuntos se resolviesen en sesión plenaria.

Visto el informe del Juez Ponente y oído el Abogado General, el Tribunal de Justicia decidió iniciar la fase oral sin previo recibimiento a prueba.

II. Resumen de las observaciones presentadas ante el Tribunal de Justicia

7. *Andrea Francovich y Danila Bonifaci y otros, demandantes en el litigio principal* (en lo sucesivo, «demandantes»), recuerdan en primer lugar la reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia según la cual «en todos los casos en que las disposiciones de una Directiva se presenten, desde el punto de vista de su contenido, como incondicionales y lo bastante precisas, los particulares están

legitimados para invocarlas frente al Estado, bien cuando éste se abstenga de adaptar en el plazo debido el Derecho nacional a la Directiva, bien porque haya realizado al respecto una adaptación incorrecta» (sentencia de 8 de octubre de 1987, Kolpinghuis Nijmegen BV, 80/86, Rec. p. 3969). El Tribunal de Justicia ha precisado el concepto de Estado admitiendo la posibilidad de invocar dichas Directivas frente a los organismos de la Seguridad Social de determinada región de un Estado (sentencia de 26 de febrero de 1986, Marshall, 152/84, Rec. p. 723) o de un organismo responsable del personal de policía en una determinada zona (sentencia de 15 de mayo de 1986, Johnston, 222/84, Rec. p. 1651).

Así pues, para los demandantes es preciso comprobar si las disposiciones de la Directiva 80/987 que establecen la obligación de pagar los salarios no pagados durante el período anterior a una fecha determinada, son lo bastante precisas e incondicionales.

El primer problema que se plantea es saber si la realización de estas dos condiciones queda cuestionada por la posibilidad de que disponen los Estados miembros de elegir entre tres fechas diferentes para determinar el momento a partir del cual debe asegurarse la garantía del pago de los créditos. Los demandantes alegan que no procede apreciar el carácter «preciso e incondicional» de una Directiva en función de la posibilidad de elección de que disponen los Estados miembros, sino en función del margen de apreciación efectivo reconocido a cada uno de ellos. Así pues, la posibilidad de elección sólo constituye un esfuerzo para formular un concepto «preciso e incondicional» que sea correcto en el plano jurídico y compatible en el plano técnico con la multiplicidad de ordenamientos jurídicos nacionales. El carácter preciso e incondicional resulta de la presencia de límites que no se pueden incumplir y que no corresponden a una facul-

tad discrecional. En el caso de esta Directiva, este límite está constituido por la fecha en la que se declaró la insolvencia, fecha a partir de la cual el Estado debe realizar obligatoriamente el pago por medio de las instituciones de garantía. Todas los supuestos previstos por el artículo 3 presuponen la insolvencia y, como tales, son lógica y cronológicamente posteriores a ella.

El segundo problema que debemos resolver se deriva de que los pagos a los trabajadores deben ser efectuados por las instituciones de garantía. Según los demandantes, la necesidad de crear estas instituciones de garantía representa una obligación accesoria del Estado y el hecho de no crearlas constituye una falta de ejecución de las disposiciones de la Directiva. Dicha creación, cuyas modalidades y características se definen en el artículo 5 de la Directiva, no revela un destinatario distinto del Estado, sino que solamente constituye la modalidad o instrumento técnico a través del cual el Estado miembro cumple una obligación que le incumbe.

Por último, respecto a la posibilidad que el artículo 4 de la Directiva da a los Estados miembros de reducir, respetando ciertas condiciones mínimas, el período de pago establecido por el artículo 3, los demandantes añaden que la facultad de establecer límites no es absoluta, sino que tiene un margen muy preciso por debajo del cual el Estado no puede descender y que, mientras que el Estado no haga uso de esta posibilidad, el artículo 3 se aplica de un modo pleno e incondicional. Señalan que el Tribunal de Justicia reconoció en la citada sentencia de 26 de febrero de 1986, Marshall, que la facultad de establecer excepciones prevista de un modo abstracto en favor de los Estados miembros en otra disposición de una Directiva, no afecta en absoluto al carácter incondicional de otra disposición. Así pues, la

obligación de pago, al menos por lo que respecta al mínimo previsto, no está sujeta a condición.

8. Los demandantes exponen una segunda serie de argumentos para demostrar el carácter preciso e incondicional de la Directiva. Alegan que la República Italiana pretendió en el citado asunto 22/87 que determinadas disposiciones de la Ley italiana nº 297 de 29 de mayo de 1982 (GURI nº 148 de 7. 6. 1982), pudieran considerarse como medidas de ejecución de la Directiva de que se trata. De este modo, en el ánimo del legislador, la institución, por esta Ley, de un fondo de garantía era el instrumento técnico por el que las disposiciones de la Directiva se ejecutaban parcialmente. En efecto, una lectura atenta de esta Ley hace aparecer que el fondo de garantía establecido presenta las características exigidas por el artículo 5 de la Directiva.

Por consiguiente, los demandantes deducen de ello que, aunque se admita el carácter condicional del artículo 3 de la Directiva por el hecho de que son las instituciones de garantía y no el Estado quienes están obligadas a asegurar el pago de los créditos impagados, estas instituciones ya existen en el ordenamiento jurídico italiano. Además, alegan que el artículo 2 de la Ley italiana nº 297/82 ya ha efectuado la elección prevista por el apartado 2 del artículo 3 de la Directiva, distinguiendo entre las diversas modalidades en que puede manifestarse la insolvencia en relación con los diferentes procedimientos existentes en el ordenamiento jurídico interno. Por consiguiente, el Tribunal no tiene que pronunciarse sobre la calificación de los artículos 3 y 5 de la Directiva, puesto que, por un lado, estos artículos se han recogido de manera adecuada en la normativa nacional y, por otro, el Tribunal de Justicia en su citada sentencia del

asunto 22/87 ya declaró en teoría la insuficiencia de la normativa sobre la retribución pagada al término de la relación laboral.

9. Para el caso en que el Tribunal de Justicia no reconozca el efecto directo de las disposiciones de la Directiva, los demandantes sostienen que los elementos necesarios y suficientes para admitir la responsabilidad del Estado frente a los beneficiarios de las disposiciones de la Directiva son, por un lado, el hecho de que el Estado no haya respetado las disposiciones de la Directiva y, por otro, la existencia de un perjuicio sufrido por los trabajadores como consecuencia de la falta de actuaciones del Estado miembro.

Sostienen que la posible dificultad para efectuar una valoración concreta del daño sufrido, que deriva de la elección que ofrece a los Estados miembros el artículo 3 de la Directiva, no excluye que se pueda determinar la responsabilidad del Estado y el derecho de los trabajadores a una indemnización que el órgano jurisdiccional nacional, a falta de otros criterios, podrá evaluar con equidad, como está previsto para tales casos en el artículo 432 del Código de Procedimiento italiano.

Según los demandantes, este argumento queda corroborado, además, por la jurisprudencia del Tribunal de Justicia. En efecto, éste ha precisado que si declara que un acto legislativo o administrativo emanado de un Estado miembro es contrario al Derecho comunitario, dicho Estado está obligado, con arreglo al artículo 86 del Tratado CECA, tanto a anular el acto de que se trata, como a reparar los efectos ilícitos que haya podido producir (sentencia de 16 de diciembre de 1960, Humblet, 6/60, Rec. p. 1124); asimismo, el Tribunal de Justicia ha declarado a menudo que el objeto de una acción con arreglo al artículo 169 del Tratado puede consistir en establecer la base de una responsabilidad en la que un Estado miembro

puede incurrir como consecuencia de su incumplimiento, en especial, frente a los particulares (sentencias de 7 de febrero de 1973, Comisión/Italia, 39/72, Rec. p. 101; de 20 de febrero de 1986, Comisión/Italia, 309/84, Rec. p. 599, y de 17 de junio de 1987, Comisión/Italia, 154/85, Rec. p. 2717). La eficacia de las Directivas resultaría debilitada si los justiciables no pudieran invocarlas ante los Tribunales ni los órganos jurisdiccionales pudiesen tomarlas en consideración como elemento del Derecho comunitario (sentencia de 19 de enero de 1982, Becker, 8/81, Rec. p. 53). De este modo, en los casos de disposiciones suficientemente precisas e incondicionales, incumbe al órgano jurisdiccional nacional la obligación de que se trata, consistente en garantizar a un particular la posibilidad de alegar directamente estas disposiciones frente al Estado, y en caso de que, por el contrario, las disposiciones de una Directiva no tengan efecto directo, el órgano jurisdiccional nacional deberá garantizar al particular perjudicado el derecho a ser indemnizado.

En el caso de que se trata, en el que la sentencia del citado asunto 22/87 declaró el incumplimiento de la República Italiana, la responsabilidad del Estado parece estar claramente establecida, como se deduce, en particular, de la sentencia de 22 de enero de 1976, Russo (60/75, Rec. p. 45), en la que el Tribunal de Justicia afirmó que «en caso de que tal perjuicio hubiera sido producido por una infracción del Derecho comunitario, correspondería al Estado asumir, frente a la persona perjudicada, las consecuencias en el marco de las disposiciones del Derecho nacional relativas a la responsabilidad del Estado» (*traducción provisional*). Los demandantes recuerdan la reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia en materia de devolución de impuestos, en la que este Tribunal señaló que dicha devolución no puede subordinarse a normas probatorias que hagan imposible en la práctica el ejercicio de este derecho (sentencia de 9 de no-

viembre de 1983, San Giorgio, 199/82, Rec. p. 3595). Añaden que, dado el fundamento preferente de un perjuicio derivado de la falta de adaptación a la Directiva, el órgano jurisdiccional nacional debe garantizar en todo caso la indemnización, sin que una posible investigación sobre el elemento subjetivo de la infracción pueda significar en la práctica la imposibilidad de que el particular perjudicado obtenga satisfacción.

10. Por último, respecto a las cuestiones segunda y tercera, los demandantes alegan que las disposiciones del artículo 3, en relación con el artículo 4 de la Directiva 80/987, deben interpretarse en el sentido de que el Estado que no haya hecho uso de la facultad de establecer los límites contemplados en el artículo 4 está obligado al pago de los créditos de los trabajadores asalariados en las condiciones establecidas por el artículo 3, pues sería injusto que un Estado que no haya ejecutado una Directiva pueda invocar disposiciones que puedan resultar útiles para limitar su responsabilidad.

11. El *Gobierno italiano* alega que las disposiciones de la Directiva 80/987 no pueden considerarse incondicionales y suficientemente precisas. A tal fin, bastaría declarar que los Estados miembros deben prever y constituir instituciones de garantía *ad hoc*, así como determinar su modo de funcionamiento y financiación, que tienen la facultad de excluir de la garantía a determinadas categorías de trabajadores y que pueden limitar el importe de la misma.

Si hubiera que considerar que la Directiva es incondicional y precisa, el órgano jurisdiccional nacional estaría obligado a comprobar que se reúnen todos los requisitos mencionados en la Directiva para que los

particulares puedan alegar sus derechos. De este modo, aquel órgano debe asegurar que el empresario es insolvente en el sentido del artículo 2, que los trabajadores no entran en las categorías que pueden ser excluidas y que su caso entra en el ámbito de aplicación de cada uno de los supuestos mínimos indicados en el artículo 4. No parece suficiente el hecho de que se reúnan los requisitos de uno solo de estos supuestos, dado que el legislador nacional lo puede haber excluido. Si se reunieran todos estos requisitos, el particular podría invocar el derecho refiriéndose al supuesto menos favorable. En todo caso, el Gobierno italiano considera que parece difícil salvar el obstáculo constituido por la facultad concedida a los Estados miembros de fijar un tope de garantía.

12. La *Comisión* examina, en primer lugar, si la Directiva es suficientemente precisa e incondicional respecto a la definición de los trabajadores afectados y a los derechos que éstos pueden alegar. Así, según aquella, los trabajadores están claramente definidos en los artículos 1 y 2 de la Directiva mediante expresiones precisas, con una remisión a las disposiciones generales del Derecho del Trabajo, que no requieren ningún complemento por parte de los Estados miembros. Con respecto a las categorías de trabajadores que pudieran ser excluidas, están claramente definidas en el Anexo de la Directiva.

Acerca de las disposiciones de la Directiva que prevén que los Estados miembros puedan reducir las garantías dadas a los trabajadores, la Comisión subraya que sólo se trata de una posibilidad y no de una gama dentro de la cual los Estados miembros deben elegir obligatoriamente. De ello resulta que un Estado miembro que, por no haber adoptado las medidas necesarias para adaptar su derecho, no ha utilizado la facultad que prevé la Directiva, no puede oponer al trabajador dichas disposiciones de la Direc-

tiva. Parece incompatible con la teoría del efecto directo de las Directivas que, si una Directiva define con precisión los derechos de los particulares, el Estado que haya incumplido su obligación pueda alegar su propio incumplimiento afirmando que, si hubiera procedido a adaptar su derecho a la Directiva, habría podido establecer legítimamente los derechos del particular a un nivel más bajo (véase la sentencia de 24 de marzo de 1987, *McDermott y Cotter*, 286/85, Rec. p. 1453, apartado 15). En cuanto al artículo 10 de la Directiva, que permite a los Estados miembros regular los casos de abuso y de colusión, la Comisión subraya que la inexistencia de normas nacionales sobre los casos anormales no puede obstaculizar el efecto directo de las disposiciones que definen los créditos de los trabajadores en los casos normales.

Aunque se estime que las disposiciones de que se trata tienden a delimitar el margen de maniobra de que disponen los Estados miembros para hacer una elección, este margen permite en todos los casos determinar el crédito mínimo del trabajador y, por consiguiente, no constituye un obstáculo al efecto directo de la Directiva.

13. En segundo lugar, la Comisión examina si es posible alegar estos derechos frente al Estado. A tal fin, es preciso examinar la naturaleza de las instituciones de garantía para determinar si se trata de deudores independientes del Estado o si es posible asimilarlos a éste, al menos para la realización de los efectos directos. Así pues, habrá que demostrar que la responsabilidad económica por las prestaciones previstas por la Directiva incumbe en último término al Estado. Esta posibilidad de asimilación de las instituciones al Estado se basa en la interpretación de la letra b) del artículo 5 de la Directiva, según la cual «los empresarios deberán contribuir a la financiación [de la institución de garantía], a menos que ésta esté garantizada

íntegramente por los poderes públicos». De este modo, la Directiva prevé como facultad alternativa la financiación íntegra de las instituciones por el Estado.

Así pues, la Comisión da un paso más en este razonamiento seguido a propósito del artículo 4 para afirmar que, cuando la Directiva prevé la posibilidad de aplicación conforme al principio de responsabilidad económica del Estado, éste no puede sustraerse a dicha responsabilidad alegando que también habría podido aplicar la Directiva de otra manera. Es inadmisibles que un Estado pueda sustraerse a la obligación de pago alegando que, si hubiera respetado la obligación de aplicar la Directiva, habría podido hacer recaer una parte, o tal vez la totalidad, de la carga financiera sobre otras personas.

14. Por último, la Comisión sostiene que, en caso de que el Tribunal de Justicia no acepte el carácter incondicional y suficientemente preciso de la Directiva, existe un derecho de indemnización frente al Estado que ha incumplido su obligación. En primer lugar, recuerda la jurisprudencia del Tribunal de Justicia según la cual la responsabilidad de las instituciones comunitarias corresponde a la competencia exclusiva del órgano jurisdiccional comunitario, mientras que la de los órganos de Gobierno nacional corresponde a la competencia del órgano jurisdiccional nacional (sentencias de 13 de febrero de 1979, *Granaria*, 101/78, Rec. p. 623; de 10 de junio de 1982, *Interagra*, 217/81, Rec. p. 2233, y de 27 de septiembre de 1988, *Asteris*, asuntos acumulados 106/87 a 120/87, Rec. p. 5515). A continuación, recuerda la jurisprudencia del Tribunal de Justicia alusiva a la importancia de las sentencias dictadas a consecuencia de un procedimiento de infracción para determinar la responsabilidad del Estado frente a los particulares (véanse, en especial, las sentencias de 16 de diciembre de 1960, *Humblot*, 6/60, antes citada; de 7 de febrero de

1973, Comisión/Italia, 39/72, antes citada; de 20 de febrero de 1986, Comisión/Italia, 309/84, antes citada; de 17 de junio de 1987, Comisión/Italia, 154/85, antes citada, y de 18 de enero de 1990, Comisión/Grecia, C-287/87, Rec. p. I-125).

Para la Comisión, estas afirmaciones quedan reforzadas por la sentencia de 22 de enero de 1976, Russo (60/75), antes citada, en la que el Tribunal de Justicia afirmó que «en el caso de que tal perjuicio hubiera sido producido como consecuencia de una infracción del Derecho comunitario, correspondería al Estado asumir las consecuencias, frente a la persona perjudicada, en el marco de las disposiciones del Derecho nacional relativas a la responsabilidad del Estado» (*traducción provisional*). El Tribunal de Justicia precisó asimismo en esta sentencia la diferencia entre el ámbito de lo ilícito y el del derecho a daños y perjuicios, siendo el primero más amplio que el segundo. Un acto ilícito del que el Estado debe responder frente a la Comunidad no implica forzosamente la responsabilidad extracontractual frente a los particulares. Esta responsabilidad sólo existe si y en la medida en que la disposición tiene por objeto proteger intereses particulares, es decir, en la medida en que otorga un derecho a los particulares. De este modo, el Tribunal de Justicia ha transpuesto a la responsabilidad extracontractual de los Estados por infracción del Derecho comunitario un límite que ya había reconocido a la responsabilidad extracontractual de las Instituciones (sentencias de 14 de julio de 1961, Vloeberghs, asuntos acumulados 9/60 y 12/60, Rec. p. 391, y de 14 de julio de 1967, Kampffmeyer, asuntos acumulados 5/66, 7/66 y 13/66 a 24/66, Rec. p. 317), así como la responsabilidad de la Comunidad por sus actos normativos (sentencias de 14 de mayo de 1975, CNTA, 74/74, Rec. p. 533, y de 25 de mayo de 1978, HNL, asuntos acumulados 83/76 y 94/76, 4/77, 15/77 y 40/77, Rec. p. 1209). Esta transposición es perfectamente lógica, pues sería inexplicable que la infracción de una misma norma comunitaria, según que hubiera sido

cometida por un Estado miembro o una institución, pudiera dar lugar en el primer caso y no en el segundo a una responsabilidad frente a los particulares perjudicados.

En el asunto que nos ocupa, la Comisión señala que, tratándose de una demanda de indemnización contra el Estado, carece de importancia el carácter incompleto de la Directiva respecto a la persona del deudor, puesto que las únicas disposiciones de la Directiva que importan son las que permiten determinar si el trabajador de que se trata puede aspirar legítimamente a la garantía y las que evalúan dicha garantía. En cuanto a que las normas de que se trata deben estar destinadas a proteger a los particulares, el primer considerando de la Directiva no permite que subsista ninguna duda al respecto, al indicar que sus disposiciones son necesarias para la protección de los trabajadores asalariados.

Por último, debería considerarse la responsabilidad del Estado en el marco de las disposiciones del Derecho nacional aplicable en la materia, siempre que este Derecho no pueda ser más restrictivo que para infracciones similares del Derecho nacional y que no pueda hacer demasiado difícil o imposible la reparación.

15. El *Gobierno del Reino Unido* alega que las disposiciones de la Directiva 80/987 no son suficientemente precisas e incondicionales para producir efectos directos, en particular porque la obligación esencial que formula el artículo 3 de la Directiva deja a la elección de los Estados la fecha a partir de la cual se pagan los créditos, sin perjuicio del artículo 4 sobre los posibles límites de la garantía, y porque el artículo 5 prevé una diversidad de modos de organización y de

financiación de las instituciones de garantía que deben crear los Estados miembros. Además, el Tribunal de Justicia no da a entender en ningún apartado de la sentencia dictada en el citado asunto 22/87, que la Directiva 80/987 produzca efectos directos. Por el contrario, según dicho Gobierno, el Tribunal de Justicia se ha referido en dos ocasiones a la facultad de apreciación que la Directiva confiere a los Estados miembros en lo relativo a la definición de «trabajador asalariado» (apartado 17) y a la libertad de los Estados miembros para no hacer recaer sobre las instituciones de garantía el importe de las cotizaciones no pagadas por el empresario insolvente, permitiéndoles escoger, a tales efectos, otro sistema de garantía de los derechos de los trabajadores a las prestaciones de la Seguridad Social (apartado 32).

Con respecto a la responsabilidad del Estado miembro, el Gobierno del Reino Unido afirma que el Derecho comunitario no proporciona ningún fundamento en que basar la tesis de que un particular tiene derecho a una indemnización de daños y perjuicios en el marco de una demanda interpuesta ante un órgano jurisdiccional nacional contra un Estado miembro, para indemnizar las pérdidas sufridas como consecuencia del incumplimiento de este Estado. Por el contrario, la jurisprudencia del Tribunal de Justicia ha puesto de manifiesto que el Tratado CEE «para el mantenimiento del Derecho comunitario, no ha pretendido crear ante los órganos jurisdiccionales nacionales más cauces legales que los establecidos por el Derecho nacional» (sentencia de 7 de julio de 1981, Rewe, 158/80, Rec. p. 1805) (*traducción provisional*).

Con respecto a las cuestiones segunda y tercera, el Gobierno del Reino Unido sostiene que no necesitan respuesta, pues la única obligación de los Estados miembros es ad-

optar las medidas necesarias para que las instituciones interesadas garanticen los créditos impagados de los trabajadores asalariados. En cambio, no tienen la obligación de liquidar dichos créditos.

16. El Gobierno neerlandés se abstiene de tomar posición sobre el efecto directo de las disposiciones de la Directiva. Basándose en la misma jurisprudencia que la Comisión (véase el apartado 14, *supra*), alega que el Derecho comunitario no se opone a que, en el marco de un procedimiento ante el órgano jurisdiccional nacional, se comprometa la responsabilidad de un Estado miembro por la falta de ejecución de una Directiva, declarada por el Tribunal de Justicia. Sin embargo, no existe Derecho comunitario en la materia y, por consiguiente, procede apreciar a la luz del proceso legislativo nacional del Estado interesado la cuestión de si el Estado miembro es responsable y, en caso afirmativo, la cuestión de cuáles son las consecuencias que deben ir unidas a esta responsabilidad. Corresponde asimismo al ordenamiento jurídico interno designar a los órganos jurisdiccionales competentes y regular las disposiciones de fondo y las modalidades procesales aplicables.

Por lo que respecta a las cuestiones segunda y tercera, el Gobierno neerlandés considera que no se puede admitir que el Estado incumplidor sea obligado, de todos modos, a pagar los créditos impagados de los trabajadores por la cantidad prevista en el artículo 3 de la Directiva. Los pagos deben efectuarse por medio de un fondo de garantía, que puede ser público o privado. Tanto la cuestión de si el Estado miembro es responsable en el presente caso como la extensión de esta responsabilidad dependerán de las normas de fondo y de las modalidades procesales propias de la legislación nacional del Estado miembro interesado.

III. Fase oral

17. El *Gobierno de la República Federal de Alemania*, que no ha presentado observaciones escritas ante el Tribunal de Justicia, ha formulado, no obstante, las siguientes alegaciones en la fase oral.

Por lo que se refiere al efecto directo, estima que, a tenor de la Directiva 80/987, el particular no puede invocar un derecho a créditos frente a un Estado miembro. Según este Gobierno, la Comisión basa la aplicabilidad directa de la Directiva en la responsabilidad económica general del Estado y no en la propia Directiva. Ahora bien, en contra de lo que afirma la Comisión, el texto de la letra b) del artículo 5 no permite afirmar que el Estado sea responsable de la financiación de la institución de garantía. La única obligación de financiación que se desprende de este párrafo incumbe a los empresarios. El Estado sólo puede asumir esta responsabilidad financiera de forma voluntaria o con carácter excepcional. Según el Gobierno alemán, la citada sentencia Becker no es aplicable en el caso de autos. En efecto, la Directiva 80/987 no ha concedido al Estado miembro la posibilidad de repercutir sobre el empresario la obligación financiera, por considerar que únicamente el empresario es responsable de la financiación. La obligación del Estado miembro consiste en crear las instituciones de garantía apropiadas. La postura de la Comisión contradice no sólo el texto, sino también la finalidad de la Directiva, pues no cabe considerar que el Estado deba soportar los riesgos a los que están expuestos los empresarios. El Gobierno

alemán alega que, por sí solo, el incumplimiento de la obligación general que incumbe al Estado miembro, de adaptar su Derecho a las Directivas, no puede conducir a reconocer efecto directo a éstas.

Por lo que se refiere a la responsabilidad extracontractual del Estado miembro, el Gobierno alemán sostiene que, en el estado actual del Derecho comunitario, la responsabilidad de los Estados miembros no está sometida a la competencia de la Comunidad. Las sentencias invocadas por la Comisión confirman esta afirmación, pues se remiten a la legislación nacional para zanjar la cuestión de la existencia o inexistencia de responsabilidad del Estado miembro (sentencia de 13 de febrero de 1979, Granaria, 101/78, Rec. p. 623). Tal responsabilidad exigiría la intervención del legislador comunitario y del Parlamento para determinar las circunstancias de hecho que hubieran dado lugar a la misma.

Por último, en lo referente a la adaptación del Derecho nacional a las Directivas, el Gobierno alemán estima que en las legislaciones de los Estados miembros la responsabilidad de los Estados, cuando la haya, por omisión legislativa es muy restringida, y ello con el fin de respetar la libertad de acción del legislador nacional. El legislador comunitario debería, pues, prestar mucha atención a la manera en que se introduce tal responsabilidad.

G.C. Rodríguez Iglesias
Juez Ponente