

## EDJ 1991/12584

Tribunal de Justicia (CE) Pleno, S 19-11-1991, nº C-6/1990

Comentada en "El marco del ordenamiento español para el ejercicio de la acción de responsabilidad por el incumplimiento judicial del derecho comunitario: a propósito de la Sentencia de la Audiencia Nacional de 10 de febrero de 2009 (I)"

### Resumen

*Se solicita al Tribunal una decisión prejudicial sobre la interpretación de las disposiciones de Derecho comunitario relativas principalmente al derecho de establecimiento y de los principios de proporcionalidad y de no discriminación por razón de la nacionalidad, a efectos de determinar si es compatible con el Derecho comunitario la legislación nacional relativa a los requisitos para la matriculación de los buques de pesca. Las cuestiones se suscitaron en el marco de un litigio entre, por un parte, el Ministro de Transportes y, por otra, la sociedad Factortame Ltd y otras sociedades reguladas por los Derecho del Reino Unido, así como los administradores y los socios de dichas sociedades, la mayor parte de los cuales son nacionales españoles. El Tribunal declara entre cosas que: En el estado actual del Derecho comunitario corresponde a los Estados miembros determinar, de conformidad con las normas generales del Derecho internacional, los requisitos necesarios para permitir la matriculación de un buque en sus registros y para conceder a ese buque el derecho a llevar su bandera, pero, al ejercer dicha competencia, los Estados miembros deben respetar las normas del Derecho Comunitario. Las disposiciones del Derecho comunitario y en especial el artículo 52 del Tratado CEE se oponen a que un Estado miembro exija como requisitos de matriculación de un buque pesquero en su registro nacional que: a) los propietarios, fletadores y armadores del buque sean nacionales de ese Estado miembro o sociedades constituidas en dicho Estado y que, en ese último caso, por lo menos el 75% del capital social de esa sociedad esté en manos de nacionales de ese Estado miembro o de sociedades que reúnan los mismos requisitos, y que el 75% de los administradores de esa sociedad sean nacionales de dicho Estado miembro; b) estos propietarios, fletadores, armadores, accionistas y administradores, según el caso, tengan su residencia y domicilio en ese Estado miembro.*

### NORMATIVA ESTUDIADA

Trat. de 25 marzo 1957. Tratado de Roma, constitutivo CEE  
art.52

### CLASIFICACIÓN POR CONCEPTOS JURÍDICOS

ADAPTACIÓN DEL DERECHO INTERNO AL DERECHO COMUNITARIO  
BUQUES  
CUESTIÓN PREJUDICIAL  
DERECHO COMUNITARIO  
PRINCIPIOS DE DERECHO COMUNITARIO  
Principio de no discriminación  
Por razón de la nacionalidad  
Otras

### FICHA TÉCNICA

Procedimiento:Prejudicial

#### Legislación

Aplica art.52 de Trat. de 25 marzo 1957. Tratado de Roma, constitutivo CEE

#### Bibliografía

Comentada en "El marco del ordenamiento español para el ejercicio de la acción de responsabilidad por el incumplimiento judicial del derecho comunitario: a propósito de la Sentencia de la Audiencia Nacional de 10 de febrero de 2009 (I)"

Citada en "Novedades en la Jurisprudencia del Tribunal Constitucional. Vulneración de derechos fundamentales por el no planteamiento de cuestión prejudicial comunitaria"

Citada en "Vías para reclamar la responsabilidad patrimonial del Estado-Legislador frente a disposiciones legales declaradas contrarias a la Constitución o al Derecho Comunitario"

Citada en "La revisión de los actos administrativos firmes en la jurisprudencia comunitaria"

Citada en "La responsabilidad patrimonial del Estado legislador, en la jurisprudencia. Respuesta de los tribunales"

Citada en "El marco del ordenamiento español para el ejercicio de la acción de responsabilidad por el incumplimiento judicial del derecho comunitario: a propósito de la Sentencia de la Audiencia Nacional de 10 de febrero de 2009 (II)"

Citada en "Ordenación de tiempo de trabajo y descansos en la Directiva Europea: una regulación pendiente en España"

Citada en "Principio de Confianza Legítima. Sus orígenes y recepción por la Jurisprudencia comunitaria y española"

#### Definiciones

## SENTENCIA

PETICIONES DE DECISION PREJUDICIAL: PRETURA DI VICENZA Y PRETURA DI BASSANO DEL GRAPPA - ITALIA. NO ADAPTACION DEL DERECHO NACIONAL A UNA DIRECTIVA - RESPONSABILIDAD DEL ESTADO MIEMBRO.

En los asuntos acumulados C-6/90 y 9/90,

que tienen por objeto sendas peticiones dirigidas al Tribunal de Justicia, con arreglo al artículo 177 del Tratado CEE, por la Pretura de Vicenza (Italia)(asunto C-6/90) y por la Pretura de Bassano del Grappa (Italia) (asunto C-9/90), destinadas a obtener, en los litigios pendientes ante dichos órganos jurisdiccionales entre Andrea Francovich y República Italiana, y entre Danila Bonifaci y otros y República Italiana, una decisión prejudicial sobre la interpretación del párrafo tercero del artículo 189 del Tratado CEE, así como de la Directiva 80/987/CEE del Consejo, de 20 de octubre de 1980, sobre la aproximación de las legislaciones de los Estados miembros relativas a la protección de los trabajadores asalariados en caso de insolvencia del empresario (DO L 283, p. 23; EE 05/02, p. 219),

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA,

integrado por los Sres.: O. Due, Presidente; Sir Gordon Slynn, R. Joliet, F.A. Schockweiler, F. Grévisse y P.J.G. Kapteyn, Presidentes de Sala; G.F. Mancini, J.C. Moitinho de Almeida, G.C. Rodríguez Iglesias, M. Díez de Velasco y M. Zuleeg, Jueces; Abogado General: Sr. J. Mischo; Secretario: Sra. D. Louterman, Administrador principal; consideradas las observaciones escritas presentadas:

- en nombre de Andrea Francovich y de Danila Bonifaci y otros, por los Sres. Claudio Mondin, Aldo Campesan y Alberto dal Ferro, Abogados de Vicenza;

- en nombre del Gobierno italiano, por el Sr. Oscar Fiumara, avvocato dello Stato, en calidad de Agente;

- en nombre del Gobierno neerlandés, por el Sr. B.R. Bot, Secretario General del Ministerio de Asuntos Exteriores, en calidad de Agente;

- en nombre del Gobierno del Reino Unido, por el Sr. J.E. Collins, del Treasury Solicitor's Department, en calidad de Agente, asistido por el Sr. Richard Plender, QC;

- en nombre de la Comisión de las Comunidades Europeas, por el Sr. Giuliano Marengo y por la Sra. Karen Banks, miembros de su Servicio Jurídico, en calidad de Agentes;

habiendo considerado el informe para la vista; oídas las alegaciones del Sr. Andrea Francovich y de la Sra. Danila Bonifaci, del Gobierno italiano, del Gobierno británico, del Gobierno alemán, representado por el Sr. Jochim Sedemund, Abogado de Colonia, en calidad de Agente, y de la Comisión, en la vista de 27 de febrero de 1991; oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 28 de mayo de 1991; dicta la siguiente

Sentencia Fundamentos jurídicos de la sentencia

1.- Mediante resoluciones de 9 de julio y de 30 de diciembre de 1989, recibidas en el Tribunal de Justicia respectivamente el 8 y el 15 de enero de 1990, la Pretura de Vicenza (asunto C-6/90) y la Pretura de Bassano del Grappa (asunto C-9/90) plantearon, con arreglo al artículo 177 del Tratado CEE, diversas cuestiones prejudiciales sobre la interpretación del párrafo tercero del artículo 189 del Tratado CEE, así como de la Directiva 80/987/CEE del Consejo, de 20 de octubre de 1980, sobre la aproximación de las legislaciones de los Estados miembros relativas a la protección de los trabajadores asalariados en caso de insolvencia del empresario (DO L 283, p. 23; EE 05/02, p. 219).

2.- Dichas cuestiones se suscitaron en el marco de los litigios planteados contra la República Italiana por Andrea Francovich y por Danila Bonifaci y otros (en lo sucesivo, los demandantes).

3.- La Directiva 80/987 pretende garantizar a los trabajadores por cuenta ajena un mínimo comunitario de protección en caso de insolvencia del empresario, sin perjuicio de las disposiciones más favorables que existan en los Estados miembros. A este respecto, prevé en particular garantías específicas para el pago de sus créditos impagados en lo que se refiere a la retribución.

4.- Según el artículo 11, los Estados miembros debían establecer las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas necesarias para adecuarse a la Directiva en un plazo que expiró el 23 de octubre de 1983. Como la República Italiana no cumplió dicha obligación, el Tribunal de Justicia declaró su incumplimiento mediante sentencia de 2 de febrero de 1989, Comisión/Italia (22/87, Rec. p. 143).

5.- El Sr. Francovich, parte del litigio principal en el asunto C-6/90, había trabajado para la empresa CDN Elettronica snc en Vicenza y no había percibido a cambio más que anticipos esporádicos sobre su salario. Por lo tanto, interpuso una demanda ante la Pretura de Vicenza, que 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 adscrito al Tribunale de Vicenza tuvo que extender una diligencia negativa de embargo. El Sr. Francovich invocó entonces el derecho a obtener del Estado italiano las garantías previstas por la Directiva 80/987 o, con carácter subsidiario, una indemnización.

6.- En el asunto C-9/90, la Sra. Danila Bonifaci y otras treinta y tres trabajadoras por cuenta ajena interpusieron una demanda 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 su favor. Por consiguiente, las demandantes presentaron demanda contra la República Italiana en la que solicitaban, habida cuenta de la obligación que le incumbía de aplicar la Directiva 80/987 a partir del 23 de octubre de 1983, que se le condenase 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, con carácter subsidiario, a pagarles una indemnización.

7.- En este contexto, los órganos jurisdiccionales nacionales plantearon a este Tribunal de Justicia 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.

8.- Para una más amplia exposición de los hechos de los asuntos principales, del desarrollo del procedimiento, así como de las observaciones escritas presentadas, el Tribunal se remite al informe para la vista. En lo sucesivo sólo se hará referencia a estos elementos en la medida exigida por el razonamiento del Tribunal.

9.- La primera cuestión sometida por el órgano jurisdiccional nacional plantea dos problemas que deben examinarse por separado. Se refiere, por un lado, al efecto directo de las disposiciones de la Directiva que definen los derechos de los trabajadores y, por otro lado, a la existencia y al alcance de la responsabilidad del Estado por los daños resultantes del incumplimiento de las obligaciones que le incumben en virtud del Derecho comunitario.

Sobre el efecto directo de las disposiciones de la Directiva que definen los derechos de los trabajadores

10.- Mediante la primera parte de la primera cuestión planteada por el órgano jurisdiccional nacional se pretende saber si las disposiciones de la Directiva que definen los derechos de los trabajadores deben interpretarse en el sentido de que los interesados pueden invocar esos derechos contra el Estado ante los órganos jurisdiccionales nacionales a falta de medidas de ejecución adoptadas dentro del plazo señalado.

11.- Es jurisprudencia reiterada de este Tribunal de Justicia que el Estado miembro que no haya adoptado, en el plazo señalado, las medidas de ejecución impuestas por una Directiva no puede invocar frente a los particulares el incumplimiento, en que él mismo ha incurrido, de las obligaciones que implica la Directiva.

Por tanto, en todos los casos en que las disposiciones de una Directiva resultan, desde el punto de vista de su contenido, incondicionales y suficientemente precisas, dichas disposiciones pueden ser invocadas, a falta de medidas de ejecución adoptadas en el plazo señalado, en contra de cualquier disposición nacional no conforme a la Directiva, o también si son de tal naturaleza que definan derechos que los particulares pueden invocar frente al Estado (sentencia de 19 de enero de 1982, Becker, 8/81, Rec. p. 53, apartados 24 y 25).

12.- Por tanto, procede examinar si las disposiciones de la Directiva 80/987 que definen los derechos de los trabajadores son incondicionales y suficientemente precisas. Dicho examen debe referirse a tres aspectos, a saber, la determinación de los beneficiarios de la garantía prevista por ellas, el contenido de esa garantía y, por último, quién es el obligado a prestarla. A este respecto, surge especialmente la cuestión de si puede considerarse que el obligado a prestar la garantía es el Estado porque no adoptó en el plazo señalado las medidas necesarias para adaptar el Derecho nacional a la Directiva.

13.- Por lo que respecta, en primer lugar, a la determinación de los beneficiarios de la garantía, procede destacar que, según el apartado 1 de su artículo 1, la Directiva se aplica a los créditos de los trabajadores asalariados que resulten de contratos de trabajo o de relaciones laborales, frente a empresarios que se encuentren en estado de insolvencia, en el sentido del apartado 1 del artículo 2, disposición que precisa los supuestos en los que debe considerarse que un empresario se encuentra en tal estado. El apartado 2 del artículo 2 se remite al Derecho nacional para la determinación de los conceptos de trabajador asalariado y de empresario. Por último, el apartado 2 del artículo 1 prevé que los Estados miembros pueden, a título excepcional y bajo ciertas condiciones, excluir del ámbito de aplicación de la Directiva algunas categorías de trabajadores que se enumeran en el Anexo de la Directiva.

14.- Estas disposiciones son lo suficientemente precisas e incondicionales como para permitir al Juez nacional determinar si una persona debe o no ser considerada como beneficiaria de la Directiva. En efecto, el Juez sólo tiene que comprobar, por una parte, si el interesado tiene la condición de trabajador asalariado en virtud del Derecho nacional y si no está excluido, con arreglo al apartado 2 del artículo 1 y al Anexo I, del ámbito de aplicación de la Directiva (véanse, en lo que respecta a los requisitos necesarios para tal exclusión, las sentencias de 2 de febrero de 1989, Comisión/Italia, 22/87, antes citada, apartados 18 a 23, y de 8 de noviembre de 1990, Comisión/Grecia, C-53/88, Rec. pp. I-3917 y ss., especialmente p. I-3931, apartados 11 a 26), y luego, por otra parte, si se trata de uno de los supuestos de insolvencia previstos por el artículo 2 de la Directiva.

15.- Por lo que respecta, en segundo lugar, al contenido de la garantía, el artículo 3 de la Directiva prevé que debe asegurarse el pago de los créditos impagados que resulten de contratos de trabajo o de relaciones laborales y que se refieran a la retribución correspondiente al período anterior a una fecha determinada por el Estado miembro, que, a este respecto, puede elegir entre tres posibilidades, a saber:

- a) la fecha del momento en que se produce la insolvencia del empresario;
- b) la del preaviso de despido del trabajador asalariado afectado, dado en razón de la insolvencia del empresario;
- 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.

16.- En función de esta elección, el Estado miembro tiene la facultad, de acuerdo con los apartados 1 y 2 del artículo 4, de limitar la obligación de pago a períodos de tres meses o de ocho semanas, según el caso, calculados en la forma que se especifica en dicho artículo. Finalmente, el apartado 3 del mismo artículo prevé que los Estados miembros pueden establecer un tope máximo para la garantía de pago, a fin de evitar el pago de sumas que excedan de la finalidad social de la Directiva. Cuando los Estados miembros hagan uso de esta facultad deben comunicar a la Comisión los métodos conforme a los cuales fijan el tope. Por otra parte, el artículo 10 precisa que la Directiva no afecta a la facultad de los Estados miembros de adoptar las medidas necesarias para evitar abusos y, especialmente, de rechazar o de reducir la obligación de pago en determinadas circunstancias.

17.- Así pues, el artículo 3 de la Directiva permite al Estado miembro elegir la fecha a partir de la cual debe proporcionarse la garantía del pago de los créditos. No obstante, como ya se desprende implícitamente de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia (sentencias de 4 de diciembre de 1986, FNV, 71/85, Rec. p. 3855; de 24 de marzo de 1987, McDermott y Cotter, 286/85, Rec. p. 1453, apartado 15), la facultad del Estado miembro de elegir entre una multiplicidad de medios posibles para conseguir el resultado prescrito por una Directiva no excluye la posibilidad, para los particulares, de alegar ante los órganos jurisdiccionales nacionales los derechos cuyo contenido puede determinarse con suficiente precisión basándose únicamente en las disposiciones de la Directiva.

18.- En el presente asunto, el resultado que prescribe la referida Directiva es la garantía del pago a los trabajadores de los créditos impagados en caso de insolvencia del empresario. El hecho de que el artículo 3 y los apartados 1 y 2 del artículo 4 concedan a los Estados miembros una cierta discrecionalidad en lo que respecta a los métodos de fijación de esa garantía y a la limitación de su importe no afecta al carácter preciso e incondicional del resultado prescrito.

19.- En efecto, como han señalado la Comisión y los demandantes, es posible determinar la garantía mínima prevista por la Directiva, basándose en la fecha cuya elección ocasione la carga menos gravosa para la institución de garantía. Esa fecha es la del momento en que se produce la insolvencia del empresario, dado que las otras dos, a saber, la del preaviso de despido del trabajador y la de la terminación del contrato de trabajo o de la relación laboral son, según los requisitos establecidos por el artículo 3, necesariamente posteriores al momento en que se produce la insolvencia y delimitan, por tanto, un período más largo durante el cual debe garantizarse el pago de los créditos.

20.- En cuanto a la facultad, prevista en el apartado 2 del artículo 4, de limitar esa garantía, procede señalar que dicha facultad no excluye que pueda determinarse la garantía mínima. En efecto, del tenor de este artículo resulta que los Estados miembros tienen la facultad de limitar las garantías concedidas a los trabajadores a determinados períodos anteriores a la fecha contemplada en el artículo 3. Dichos períodos se fijan en función de cada una de las tres fechas previstas en el artículo 3, de modo que es posible, en cualquier caso, determinar hasta qué punto habría podido el Estado miembro reducir la garantía prevista por la Directiva según la fecha que hubiera elegido si hubiese adaptado el Derecho nacional a la Directiva.

21.- En cuanto al apartado 3 del artículo 4, según el cual los Estados miembros pueden establecer un tope para la garantía de pago con el fin de evitar el pago de sumas que excedan de la finalidad social de la Directiva, y respecto al artículo 10, que precisa que la Directiva no afecta a la facultad de los Estados miembros de adoptar las medidas necesarias con el fin de evitar abusos, procede señalar que un Estado miembro que haya incumplido sus obligaciones de adaptar el Derecho nacional a una Directiva no puede hacer malograr el ejercicio de los derechos que resultan de la Directiva para los particulares basándose en la facultad de limitar el importe de la garantía que habría podido ejercer en caso de que hubiera adoptado las medidas necesarias para la ejecución de la Directiva (véase, acerca de una facultad análoga relativa a la prevención de abusos en el ámbito fiscal, la sentencia de 19 de enero de 1982, Becker, 8/81, Rec. p. 53, apartado 34).

22.- Por lo tanto, procede hacer constar que las disposiciones de que se trata son incondicionales y suficientemente precisas en lo que respecta al contenido de la garantía.

23.- En lo que se refiere, por último, a quién es el obligado a prestar la garantía, el artículo 5 de la Directiva prevé:

Los Estados miembros fijarán las modalidades de la organización, de la financiación y del funcionamiento de las instituciones de garantía, observando en especial los principios siguientes:

- a) el patrimonio de las instituciones deberá ser independiente del capital de explotación de los empresarios, y estar constituido de tal forma que no pueda ser embargado en el curso de un procedimiento en caso de insolvencia;
- b) los empresarios deberán contribuir a la financiación, a menos que ésta esté garantizada íntegramente por los poderes públicos;
- c) la obligación de pago de las instituciones existirá independientemente del cumplimiento de las obligaciones de contribuir a la financiación.

24.- Se ha mantenido que, dado que la Directiva prevé la posibilidad de financiación íntegra de las instituciones de garantía por los poderes públicos, sería inadmisibles que un Estado miembro pudiera enervar los efectos de la Directiva alegando que habría podido hacer que la carga financiera que le incumbe recayese total o parcialmente sobre otras personas.

25.- Este razonamiento no puede acogerse. Del tenor de la Directiva se desprende que el Estado miembro está obligado a establecer todo un sistema institucional de garantía adecuado. En virtud del artículo 5, el Estado miembro dispone de una amplia discrecionalidad en cuanto a la organización, al funcionamiento y a la financiación de las instituciones de garantía. Debe destacarse que el hecho, invocado por la Comisión, de que la Directiva prevea la posibilidad, entre otras, de que dicho sistema sea financiado íntegramente por los poderes públicos no puede justificar que quepa considerar al Estado como deudor de los créditos impagados. La obligación de pago corresponde a las instituciones de garantía y el Estado únicamente puede prever la financiación íntegra de las instituciones de garantía por los poderes públicos al ejercer su facultad de establecer el sistema de garantía. En tal caso, el Estado asume una obligación que en principio no es la suya.

26.- De ello resulta que, aun cuando las referidas disposiciones de la Directiva sean suficientemente precisas e incondicionales en lo que respecta a la determinación de los beneficiarios de la garantía y al contenido de esta última, dichos elementos no bastan para que los particulares puedan invocar esas disposiciones ante los órganos jurisdiccionales nacionales. En efecto, por una parte, dichas disposiciones no precisan quién es el obligado a prestar la garantía y, por otra parte, el Estado no puede ser considerado como obligado sólo por no haber adoptado en el plazo establecido las medidas de adaptación de su Derecho nacional a la Directiva.

27.- Así pues, procede responder a la primera parte de la primera cuestión que las disposiciones de la Directiva 80/987 que definen los derechos de los trabajadores deben interpretarse en el sentido de que los interesados no pueden invocar esos derechos contra el Estado ante los órganos jurisdiccionales nacionales a falta de medidas de aplicación adoptadas dentro del plazo señalado.

Sobre la responsabilidad del Estado por los daños que resulten del incumplimiento de las obligaciones que le incumben en virtud del Derecho comunitario

28.- Mediante la segunda parte de la primera cuestión, el órgano jurisdiccional nacional pretende saber si un Estado miembro está obligado a reparar los daños que resulten para los particulares de la no adaptación del Derecho nacional a la Directiva 80/987.

29.- El órgano jurisdiccional plantea de este modo el problema de la existencia y del alcance de una responsabilidad del Estado por los daños resultantes del incumplimiento de las obligaciones que le incumben en virtud del Derecho comunitario.

30.- Este problema debe examinarse a la luz del sistema general del Tratado y de sus principios fundamentales.

a) Sobre el principio de la responsabilidad del Estado

31.- Debe señalarse, en primer lugar, que el Tratado CEE ha creado un ordenamiento jurídico propio, integrado en los sistemas jurídicos de los Estados miembros y que se impone a sus órganos jurisdiccionales, cuyos sujetos no son sólo los Estados miembros, sino también sus nacionales y que, al igual que impone cargas a los particulares, el Derecho comunitario también genera derechos que entran a formar parte de su patrimonio jurídico; éstos se crean no sólo cuando el Tratado los atribuye de modo explícito, sino también debido a obligaciones que el Tratado impone de manera bien definida tanto a los particulares como a los Estados miembros y a las Instituciones comunitarias (véanse las sentencias de 5 de febrero de 1963, Van Gend en Loos, 26/62, Rec. p. 3, y de 15 de julio de 1964, Costa, 6/64, Rec. p. 1141).

32.- Procede recordar también que es jurisprudencia reiterada de este Tribunal de Justicia que incumbe a los órganos jurisdiccionales nacionales encargados de aplicar, en el marco de sus competencias, las disposiciones de Derecho comunitario, garantizar la plena eficacia de tales normas y proteger los derechos que confieren a los particulares (véanse, principalmente, las sentencias de 9 de marzo de 1978, Simmenthal, 106/77, Rec. p. 629, apartado 16, y de 19 de junio de 1990, Factortame, C-213/89, Rec. p. I-2433, apartado 19).

33.- Hay que señalar que la plena eficacia de las normas comunitarias se vería cuestionada y la protección de los derechos que reconocen se debilitaría si los particulares no tuvieran la posibilidad de obtener una reparación cuando sus derechos son lesionados por una violación del Derecho comunitario imputable a un Estado miembro.

34.- La posibilidad de reparación a cargo del Estado miembro es particularmente indispensable cuando, como ocurre en el presente asunto, la plena eficacia de las normas comunitarias está supeditada a la condición de una acción por parte del Estado y, por consiguiente, los particulares no pueden, a falta de tal acción, invocar ante los órganos jurisdiccionales nacionales los derechos que les reconoce el Derecho comunitario.

35.- De todo ello resulta que el principio de la responsabilidad del Estado por daños causados a los particulares por violaciones del Derecho comunitario que le son imputables es inherente al sistema del Tratado.

36.- La obligación de los Estados miembros de reparar dichos daños se basa también en el artículo 5 del Tratado, en virtud del cual los Estados miembros deben adoptar todas las medidas generales o particulares apropiadas para asegurar el cumplimiento de las obligaciones que les incumben en virtud del Derecho comunitario. Entre esas obligaciones se encuentra la de eliminar las consecuencias ilícitas de una violación del Derecho comunitario (véase, en lo que respecta a la disposición análoga del artículo 86 del Tratado CECA, la sentencia de 16 de diciembre de 1960, Humblet, 6/60, Rec. p. 1125).

37.- De todo lo expuesto resulta que el Derecho comunitario impone el principio de que los Estados miembros están obligados a reparar los daños causados a los particulares por las violaciones del Derecho comunitario que les sean imputables.

b) Sobre los requisitos necesarios para dar lugar a la responsabilidad del Estado

38.- Si bien el Derecho comunitario impone el principio de la responsabilidad del Estado, los requisitos necesarios para que dicha responsabilidad genere un derecho a indemnización dependen de la naturaleza de la violación del Derecho comunitario que origine el perjuicio causado.

39.- Cuando, como ocurre en el presente asunto, 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.

40.- El primero de estos requisitos es que el resultado prescrito por la Directiva implique la atribución de derechos a favor de particulares. El segundo requisito es que el contenido de estos derechos pueda ser identificado basándose en las disposiciones de la Directiva. Por último, el tercer requisito es que exista una relación de causalidad entre el incumplimiento de la obligación que incumbe al Estado y el daño sufrido por las personas afectadas.

41.- Estos requisitos son suficientes para generar, en favor de los particulares, un derecho a indemnización que está basado directamente en el Derecho comunitario.

42.- Con esta reserva, el Estado debe reparar las consecuencias del perjuicio causado en el marco del Derecho nacional en materia de responsabilidad. En efecto, a falta de una normativa comunitaria, corresponde al ordenamiento jurídico interno de cada Estado miembro designar los órganos jurisdiccionales competentes y regular las modalidades procesales de los recursos judiciales destinados a garantizar la plena protección de los derechos que corresponden a los justiciables en virtud del Derecho comunitario (véanse las sentencias de 22 de enero de 1976, Russo, 60/75, Rec. p. 45; de 16 de diciembre de 1976, Rewe, 33/76, Rec. p. 1989, y de 7 de julio de 1981, Rewe, 158/80, Rec. p. 1805).

43.- Debe señalarse, además, que las condiciones, de fondo y de forma, establecidas por las diversas legislaciones nacionales en materia de indemnización de daños no pueden ser menos favorables que las referentes a reclamaciones semejantes de naturaleza interna y no pueden articularse de manera que hagan prácticamente imposible o excesivamente difícil obtener la indemnización (véase, en lo que respecta a la materia análoga del reembolso de gravámenes percibidos en contra de lo dispuesto por el Derecho comunitario, especialmente la sentencia de 9 de noviembre de 1983, San Giorgio, 199/82, Rec. p. 3595).

44.- En el presente asunto, una sentencia del Tribunal de Justicia ha declarado la violación del Derecho comunitario por parte de un Estado miembro por no haber adaptado el Derecho nacional a la Directiva 80/987 dentro del plazo señalado. El resultado prescrito por dicha Directiva implica la atribución a los trabajadores asalariados del derecho a una garantía para el pago de su créditos impagados en lo que se refiere a la retribución. Tal como resulta del examen de la primera parte de la primera cuestión, el contenido de este derecho puede determinarse sobre la base de las disposiciones de la Directiva.

45.- En tales circunstancias, corresponde al órgano jurisdiccional nacional garantizar, en el marco del Derecho nacional en materia de responsabilidad, el derecho de los trabajadores a ser indemnizados por los daños resultantes de la no adaptación del Derecho nacional a la Directiva.

46.- Así pues, procede responder al órgano jurisdiccional nacional que un Estado miembro está obligado a reparar los daños que resultan para los particulares de la no adaptación del Derecho nacional a la Directiva 80/987.

Sobre las cuestiones segunda y tercera

47.- Habida cuenta de la respuesta dada a la primera cuestión prejudicial, no procede pronunciarse sobre las cuestiones segunda y tercera.

Costas

48.- Los gastos efectuados por los Gobiernos italiano, británico, neerlandés y alemán, así como por la Comisión de las Comunidades Europeas, que han presentado observaciones ante este Tribunal de Justicia, no pueden ser objeto de reembolso. Dado que el procedimiento tiene, para las partes del litigio principal, el carácter de un incidente promovido ante el órgano jurisdiccional nacional, corresponde a éste resolver sobre las costas.

En virtud de todo lo expuesto,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA,

pronunciándose sobre las cuestiones planteadas por la Pretura de Vicenza (asunto C-6/90) y por la Pretura de Bassano del Grappa (asunto C-9/90), respectivamente, mediante resoluciones de 9 de julio y 30 de diciembre de 1989, declara:

1) Las disposiciones de la Directiva 80/987/CEE del Consejo, de 20 de octubre de 1980, sobre la aproximación de las legislaciones de los Estados miembros relativas a la protección de los trabajadores asalariados en caso de insolvencia del empresario, que definen los derechos de los trabajadores deben interpretarse en el sentido de que los interesados no pueden invocar esos derechos contra el Estado ante los órganos jurisdiccionales nacionales a falta de medidas de ejecución adoptadas dentro del plazo señalado.

2) Un Estado miembro está obligado a reparar los daños que resultan para los particulares de la no adaptación del Derecho nacional a la Directiva 80/987/CEE.

Versiones lingüísticas auténticas: ITALIANO