Recopilación de la Jurisprudencia

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Gran Sala)

de 21 de diciembre de 2016*

«Procedimiento prejudicial — Directiva 98/59/CE — Aproximación de las legislaciones de los Estados miembros que se refieren a los despidos colectivos — Artículo 49 TFUE — Libertad de establecimiento — Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea — Artículo 16 — Libertad de empresa — Normativa nacional que confiere a una autoridad administrativa la facultad de oponerse a despidos colectivos después de valorar las condiciones del mercado de trabajo, la situación de la empresa y el interés de la economía nacional — Crisis económica grave — Tasa de desempleo particularmente elevada»

En el asunto C-201/15,

que tiene por objeto una petición de decisión prejudicial planteada, con arreglo al artículo 267 TFUE, por el Symvoulio tis Epikrateias (Consejo de Estado, Grecia), mediante resolución de 7 de abril de 2015, recibida en el Tribunal de Justicia el 29 de abril de 2015, en el procedimiento entre

Anonymi Geniki Etairia Tsimenton Iraklis (AGET Iraklis)

e

Ypourgos Ergasias, Koinonikis Asfalisis kai Koinonikis Allilengyis,

con intervención de:

Enosi Ergazomenon Tsimenton Chalkidas,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Gran Sala),

integrado por el Sr. K. Lenaerts, Presidente, el Sr. A. Tizzano, Vicepresidente, la Sra. R. Silva de Lapuerta, los Sres. T. von Danwitz, J.L. da Cruz Vilaça y E. Juhász, las Sras. M. Berger y A. Prechal (Ponente) y el Sr. M. Vilaras, Presidentes de Sala, y los Sres. A. Rosas, A. Borg Barthet, D. Šváby y E. Jarašiūnas, Jueces;

Abogado General: Sr. N. Wahl;

Secretario: Sr. I. Illéssy, administrador;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 25 de abril de 2016;

* Lengua de procedimiento: griego.

consideradas las observaciones presentadas:

— en nombre de Anonymi Geniki Etairia Tsimenton Iraklis (AGET Iraklis), por los Sres. C. Theodorou, A. Vagias, C. Synodinos, S. Staes Polet y A. Papastavrou, dikigoroi, por el Sr. F. Montag, Rechtsanwalt, y el Sr. F. Hoseinian, avocat;

— en nombre de Enosi Ergazomenon Tsimenton Chalkidas, por la Sra. E. Tzovla, dikigoros;

— en nombre del Gobierno helénico, por el Sr. K. Georgiadis y la Sra. A. Dimitrakopoulou, en calidad de agentes;

— en nombre de la Comisión Europea, por el Sr. M. Kellerbauer y la Sra. H. Tserepa-Lacombe, en calidad de agentes;

— en nombre del Órgano de Vigilancia de la AELC, por el Sr. C. Zatschler y la Sra. M. Moustakali, en calidad de agentes;

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 9 de junio de 2016;

dicta la siguiente

Sentencia

1 La petición de decisión prejudicial tiene por objeto la interpretación de la Directiva 98/59/CE del Consejo, de 20 de julio de 1998, relativa a la aproximación de las legislaciones de los Estados miembros que se refieren a los despidos colectivos (DO 1998, L 225, p. 16), y de los artículos 49 TFUE y 63 TFUE.

2 Esta petición se ha presentado en el contexto de un litigio entre Anonymi Geniki Etairia Tsimenton Iraklis (AGET Iraklis) y el Ypourgos Ergasias, Koinonikis Asfalisis kai Koinonikis Allilengyis (Ministro de Trabajo, Seguridad Social y Solidaridad Social; en lo sucesivo, «Ministro») relativo a una resolución por la que éste decidió no autorizar a AGET Iraklis a llevar a cabo un despido colectivo.

Marco jurídico

Directiva 98/59

3 Los considerandos 1 a 4 y 7 de la Directiva 98/59 tienen la siguiente redacción:

«(1) Considerando que, en aras a una mayor claridad y racionalidad, conviene proceder a la codificación de la Directiva 75/129/CEE del Consejo, de 17 de febrero de 1975, referente a la aproximación de las legislaciones de los Estados miembros que se refieren a los despidos colectivos [(DO 1975, L 48, p. 29; EE 05/02, p. 54)];

(2) Considerando que interesa reforzar la protección de los trabajadores en caso de despidos colectivos, teniendo en cuenta la necesidad de un desarrollo económico y social equilibrado en la Comunidad;

(3) Considerando que, a pesar de una evolución convergente, subsisten diferencias entre las disposiciones en vigor en los Estados miembros en lo que se refiere a las modalidades y al procedimiento de los despidos colectivos, así como a las medidas capaces de atenuar las consecuencias de estos despidos para los trabajadores;

(4) Considerando que estas diferencias pueden tener una incidencia directa en el funcionamiento del mercado interior;

[...]

(7) Considerando que es necesario, por consiguiente, promover esta aproximación por la vía del progreso, en el sentido del artículo 117 del Tratado».

4 La sección II de la Directiva 98/59, con el título «Información y consulta», está constituida por el artículo 2 de ésta, disposición que establece lo siguiente:

«1. Cuando el empresario tenga la intención de efectuar despidos colectivos, deberá consultar, en tiempo hábil, a los representantes de los trabajadores con vistas a llegar a un acuerdo.

2. Las consultas versarán, como mínimo, sobre las posibilidades de evitar o reducir los despidos colectivos y de atenuar sus consecuencias, mediante el recurso a medidas sociales de acompañamiento destinadas, en especial, a la ayuda para la readaptación o la reconversión de los trabajadores despedidos.

[...]

3. A fin de permitir que los representantes de los trabajadores puedan formular propuestas constructivas, el empresario, durante el transcurso de las consultas y en tiempo hábil, deberá:

a) proporcionarles toda la información pertinente, y

b) comunicarles, en cualquier caso, por escrito:
   i) los motivos del proyecto de despido;
   ii) el número y las categorías de los trabajadores que vayan a ser despedidos;
   iii) el número y las categorías de los trabajadores empleados habitualmente;
   iv) el período a lo largo del cual está previsto efectuar los despidos;
   v) los criterios tenidos en cuenta para designar a los trabajadores que vayan a ser despedidos, si las legislaciones o prácticas nacionales confieren al empresario competencias en tal sentido;
   vi) el método de cálculo de las posibles indemnizaciones por despido distintas a las directivas de las legislaciones o prácticas nacionales.

El empresario deberá transmitir a la autoridad pública competente una copia de la comunicación escrita, que contenga, al menos, los elementos previstos en los incisos i) a v) de la letra b) del párrafo primero.

[...]».

5 La sección III de la Directiva 98/59, con el título «Procedimiento de despido colectivo», está compuesta por los artículos 3 y 4 de ésta.

6 El artículo 3 de dicha Directiva dispone:

«1. El empresario estará obligado a notificar por escrito cualquier proyecto de despido colectivo a la autoridad pública competente.

[...]

La notificación deberá contener todos los informes útiles referentes al proyecto de despido colectivo y a las consultas con los representantes de los trabajadores previstas en el artículo 2, especialmente los motivos del despido, el número de trabajadores que se va a despedir, el número de trabajadores habitualmente empleados y el período en el que se prevé que se van a efectuar los despidos.

2. El empresario estará obligado a transmitir a los representantes de los trabajadores una copia de la notificación prevista en el apartado 1.

Los representantes de los trabajadores podrán dirigir sus eventuales observaciones a la autoridad pública competente.»

7 El artículo 4, apartados 1 a 3, de la Directiva 98/59 dispone:

«1. Los despidos colectivos cuyo proyecto haya sido notificado a la autoridad pública competente surtirán efecto no antes de treinta días después de la notificación prevista en el apartado 1 del artículo 3, sin perjuicio de las disposiciones que regulan los derechos individuales en materia de plazos de preaviso.

Los Estados miembros podrán conceder a la autoridad pública competente la facultad de reducir el plazo contemplado en el párrafo anterior.

2. La autoridad pública competente aprovechará el plazo señalado en el apartado 1 para buscar soluciones a los problemas planteados por los despidos colectivos considerados.

3. En la medida en que el plazo inicial previsto en el apartado 1 sea inferior a sesenta días, los Estados miembros podrán conceder a la autoridad pública competente la facultad de prorrogar el plazo inicial hasta sesenta días después de la notificación, cuando los problemas planteados por los despidos colectivos considerados corran el riesgo de no encontrar solución en el plazo inicial.

Los Estados miembros podrán conceder a la autoridad pública competente facultades de prórroga más amplias.

El empresario deberá ser informado de la prórroga y de sus motivos, antes de la expiración del plazo inicial previsto en el apartado 1.»

8 El artículo 5 de la Directiva 98/59, que se encuentra en la sección IV, titulada «Disposiciones finales», establece:

«La presente Directiva no afectará a la facultad de los Estados miembros de aplicar o de introducir disposiciones legales, reglamentarias o administrativas más favorables para los trabajadores o de permitir o de fomentar la aplicación de disposiciones convencionales más favorables para los trabajadores.»

Derecho griego

9 Con el título «Obligación del empresario de información y consulta», el artículo 3 de la Nomos 1387/1983 Elenchos Omadikon apolyseon kai alles diataxeis (Ley 1387/1983 sobre el control de los despidos colectivos y otras disposiciones), en su versión aplicable a los hechos del litigio principal (en lo sucesivo, «Ley 1387/1983»), establece lo siguiente:

«1. Antes de proceder a despidos colectivos, el empresario deberá consultar con los representantes de los trabajadores con el fin de encontrar la posibilidad de evitar o reducir los despidos y sus consecuencias negativas.

2. El empresario deberá:

a) facilitar a los representantes de los trabajadores toda la información útil y

b) comunicarles por escrito:
   aa) las razones del plan de despidos;
   bb) el número y las categorías de los trabajadores que serán despedidos;
   cc) el número y las categorías de los trabajadores habitualmente empleados;
   dd) el período de tiempo en el que se llevarán a cabo los despidos;
   ee) los criterios para la selección de los trabajadores que serán despedidos.

[...]

3. El empresario presentará copias de los citados documentos ante el prefecto y el inspector de trabajo. Si la empresa o la explotación tiene sucursales en varias prefecturas, las copias citadas se presentarán ante el [Ministro] y la Inspección de Trabajo competente del lugar de la explotación o de la sucursal en que se planeen llevar a cabo los despidos o la mayor parte de éstos.»

10 Con el título «Procedimiento de despido colectivo», el artículo 5 de la Ley 1387/1983 dispone:

«1. El período de consultas entre los trabajadores y el empresario será de 20 días contados a partir de la fecha en la que el empresario remita la invitación a consultas a los representantes de los trabajadores [...]. El resultado de las consultas se recogerá en actas firmadas por ambas partes que el empresario remitirá al prefecto o al [Ministro] de conformidad con lo dispuesto en el artículo 3, apartado 3.

2. Si las partes alcanzan un acuerdo, los despidos colectivos se llevarán a cabo de conformidad con el contenido del acuerdo [...].

3. Si las partes no llegan a un acuerdo, el prefecto o el [Ministro], mediante resolución motivada que se adoptará dentro de los diez días siguientes a la fecha de presentación de la citada acta y tras tomar en consideración los documentos del expediente y valorar las condiciones del mercado de trabajo, la situación de la empresa y el interés de la economía nacional, podrá prorrogar durante otros veinte días las negociaciones a petición de una de las partes o no autorizar la realización de la totalidad o una parte de los despidos programados. Antes de adoptar esa resolución, el prefecto o el [Ministro] podrán solicitar un dictamen del Comité del Ministerio de Trabajo de la prefectura o del Consejo Superior de Trabajo, respectivamente. Estos órganos consultivos, el prefecto o el [Ministro] podrán convocar y oír tanto a los representantes de los trabajadores con arreglo al artículo 4 y al empresario interesado como a las personas que dispongan de conocimientos específicos sobre asuntos técnicos concretos.

4. El empresario podrá llevar a cabo despidos colectivos en la medida que lo permita la resolución del prefecto o del [Ministro]. Si no se adopta dicha resolución dentro de los plazos señalados, los despidos colectivos se llevarán a cabo conforme a lo aceptado por el empresario durante las negociaciones.»

11 El artículo 6, apartado 1, de la Ley 1387/1983 dispone que «serán nulos los despidos colectivos que se lleven a cabo en vulneración de la presente Ley».

Litigio principal y cuestiones prejudiciales

12 AGET Iraklis, cuyo principal accionista es el grupo multinacional francés Lafarge, produce cemento en tres fábricas situadas, respectivamente, en Agria Volou, Aliveri y Chalkida (Grecia).

13 Durante el período transcurrido entre noviembre de 2011 y diciembre de 2012, AGET Iraklis instó en varias ocasiones a los trabajadores de su fábrica de Chalkida a que asistieran a reuniones para programar adaptaciones de la actividad de esa fábrica debido a la disminución de la demanda de cemento, y evitar de ese modo despidos colectivos.

14 Invocando, en particular, una reducción de las actividades de construcción en la región de Ática (Grecia) y la existencia de capacidades de producción excedentarias, así como la necesidad de preservar la viabilidad de la empresa y las condiciones del desarrollo de las actividades del grupo tanto en el mercado griego como en el extranjero, el Consejo de Administración de AGET Iraklis aprobó, mediante acuerdo de 25 de marzo de 2013, un plan de reestructuración que preveía el cese definitivo de la fábrica de Chalkida, que daba empleo en ese momento a 236 trabajadores, y una concentración de la producción en las otras dos fábricas a través del incremento de la productividad de éstas.

15 Mediante escritos de 26 de marzo y de 1 de abril de 2013, AGET Iraklis invitó al Enosi Ergazomenon Tsimenton Chalkidas (sindicato de trabajadores de la fábrica de Chalkidas; en lo sucesivo, «sindicato») a reuniones que debían celebrarse, respectivamente, el 29 de marzo y el 4 de abril de 2013, al objeto de facilitar información sobre las razones que habían llevado a la adopción del plan de reestructuración antes mencionado y sobre las modalidades de los despidos programados, y de mantener consultas acerca de la posibilidad de evitar o reducir los despidos y sus consecuencias negativas.

16 Dado que el sindicato no atendió a ninguna de esas dos invitaciones, AGET Iraklis presentó al Ministro, el 16 de abril de 2013, una solicitud de aprobación del proyecto de despido colectivo controvertido.

17 La Dirección de Empleo del Ministerio de Trabajo elaboró un informe en el que analizó las condiciones del mercado de trabajo, la situación de la empresa y el interés de la economía nacional, y en el que recomendó la denegación de dicha solicitud por no existir un plan de integración de los trabajadores afectados en otras fábricas pertenecientes a AGET Iraklis y porque las estadísticas de la Oficina de Empleo helénica registraban una tasa de desempleo cada vez mayor.

18 En su dictamen emitido a petición del Ministro, el Consejo Superior de Trabajo, una vez oídos AGET Iraklis y el sindicato, se pronunció en contra de la autorización del proyecto de despido colectivo controvertido, al considerar que su motivación era insuficiente, debido, en particular, a que no se justificaba con pruebas concretas y detalladas el carácter necesario de los despidos programados, y a que los argumentos esgrimidos por AGET Iraklis resultaban excesivamente vagos.

19 Sobre la base de dicho dictamen, el Ministro decidió, el 26 de abril de 2013, no autorizar dicho proyecto de despido colectivo.

20 En apoyo del recurso de anulación de esa resolución que ha interpuesto ante el Symvoulio tis Epikrateias (Consejo de Estado, Grecia), AGET Iraklis sostiene, en particular, que el artículo 5, apartado 3, de la Ley 1387/1983, en el que se basó la adopción de dicha resolución, infringe tanto la Directiva 98/59 como los artículos 49 TFUE y 63 TFUE, interpretados en relación con el artículo 16 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (en lo sucesivo, «Carta»).

21 Dicho órgano jurisdiccional considera que, aunque la Directiva 98/59 no prevea un régimen de autorización administrativa como el que establece la citada disposición nacional, una medida de esta índole podría fundamentarse en el artículo 5 de aquella, puesto que es más favorable a los trabajadores que las medidas que establece la propia Directiva.

22 Suponiendo que éste sea el caso, el referido órgano jurisdiccional alberga, sin embargo, dudas acerca de si es compatible con los objetivos y el efecto útil de la Directiva 98/59 supeditar la concesión de dicha autorización administrativa a criterios como las condiciones del mercado de trabajo y el interés de la economía nacional, ya que tales criterios, aunque pueden vincularse a objetivos legítimos de interés

general como la lucha contra el desempleo y el desarrollo económico nacional, podrían dar lugar, al mismo tiempo, a divergencias entre los Estados miembros, a una sustitución de los procedimientos de información y consulta previstos en esa Directiva por un procedimiento de autorización y a una restricción desproporcionada de la libertad de empresa del empresario.

23 Por otra parte, el órgano jurisdiccional remitente considera que los artículos 49 TFUE y 63 TFUE también deben aplicarse en el presente asunto, habida cuenta del carácter transfronterizo de la situación de que se trata en el litigio principal, derivado de la circunstancia de que AGET Iraklis forma parte de un grupo multinacional francés. A este respecto, señala que una disposición nacional como la controvertida en el litigio principal puede, debido a la importancia de la restricción que supone respecto a la libertad de gestión de las empresas, disuadir de manera potencialmente considerable a los operadores establecidos en otros Estados miembros del ejercicio de las libertades garantizadas por aquellos artículos. Dicho órgano jurisdiccional señala también que las disposiciones de la Carta, especialmente su artículo 16, que consagra la libertad de empresa, deben aplicarse en todas las situaciones que se rigen por el Derecho de la Unión.

24 Sin embargo, en opinión del órgano jurisdiccional remitente, se plantea la cuestión de si, a pesar de las posibles repercusiones sobre dichas libertades y sobre la libertad de empresa, tal obstáculo podría estar justificado, especialmente si existe una grave crisis económica acompañada de una tasa de desempleo inusualmente elevada —que en Grecia se encuentra en torno a 27 %—, por razones imperiosas de interés general, especialmente en virtud de la política de empleo en la que los Estados miembros conservan un amplio margen de apreciación.

25 En estas circunstancias, el Symvoulio tis Epikrateias (Consejo de Estado) decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia las siguientes cuestiones prejudiciales:

«1) ¿Es conforme con las disposiciones de la Directiva 98/59, en particular, o con los artículos 49 TFUE y 63 TFUE, en general, una disposición nacional como el artículo 5, apartado 3, de la Ley 1387/1983, que supedita la realización de despidos colectivos en una empresa determinada a la autorización por parte de la Administración de dichos despidos sobre la base de los siguientes criterios: a) las condiciones del mercado de trabajo, b) la situación de la empresa, y c) el interés de la economía nacional?

2) En caso de respuesta negativa a la primera cuestión, ¿una disposición nacional con el contenido antes señalado es conforme con las disposiciones de la Directiva 98/59, en particular, o con los artículos 49 TFUE y 63 TFUE, en general, si concurren razones sociales especiales, como una grave crisis económica y un desempleo particularmente elevado?»

Sobre las cuestiones prejudiciales

Sobre la primera cuestión prejudicial

26 Mediante su primera cuestión prejudicial, el órgano jurisdiccional remitente pide que se dilucide, en esencia, si lo dispuesto en la Directiva 98/59 o en los artículos 49 TFUE y 63 TFUE debe interpretarse en el sentido de que se opone a una normativa nacional, como la controvertida en el litigio principal, en virtud de la cual, a falta de acuerdo con los representantes de los trabajadores sobre un proyecto de despido colectivo, un empresario únicamente puede efectuar dicho despido si la autoridad pública nacional competente a la que debe notificarse el proyecto no adopta, en el plazo previsto por dicha normativa y después de examinar el expediente y valorar las condiciones del mercado de trabajo, la situación de la empresa y el interés de la economía nacional, una resolución motivada por la que se deniegue la autorización para realizar la totalidad o una parte de los despidos programados.

Sobre la Directiva 98/59

27 Del considerando 2 de la Directiva 98/59 se desprende que ésta pretende reforzar la protección de los trabajadores en caso de despidos colectivos. Según los considerandos 3 y 7 de dicha Directiva, lo que debe ser objeto de una aproximación de las legislaciones son principalmente las diferencias que siguen existiendo entre las disposiciones en vigor en los distintos Estados miembros por lo que atañe a las medidas capaces de atenuar las consecuencias de los despidos colectivos (véase, en particular, la sentencia de 12 de octubre de 2004, Comisión/Portugal, C-55/02, EU:C:2004:605, apartado 52).

28 En lo que respecta al objetivo principal de la Directiva 98/59 —es decir, lograr que los despidos colectivos vayan precedidos de la consulta a los representantes de los trabajadores y de la información a la autoridad pública competente—, ha de recordarse que, por una parte, a tenor del artículo 2, apartado 2, de dicha Directiva, las consultas versan sobre las posibilidades de evitar o reducir los despidos colectivos y de atenuar sus consecuencias, mediante el recurso a medidas sociales de acompañamiento destinadas, en especial, a la ayuda para la readaptación o la reconversión de los trabajadores despedidos. Por otra parte, con arreglo a los artículos 2, apartado 3, y 3, apartado 1, de la misma Directiva, el empresario está obligado a notificar cualquier proyecto de despido colectivo a la autoridad pública y a transmitirle los datos y la información mencionados en esas disposiciones (véase, en este sentido, la sentencia de 10 de diciembre de 2009, Rodríguez Mayor y otros, C-323/08, EU:C:2009:770, apartados 43 y 44).

29 Así pues, la Directiva 98/59, al igual que antes la Directiva 75/129, a la que aquélla sustituyó, sólo garantiza una armonización parcial de las normas de protección de los trabajadores en caso de despidos colectivos, esto es, el procedimiento que debe seguirse para llevar a cabo dichos despidos colectivos (véase, en este sentido, la sentencia de 10 de diciembre de 2009, Rodríguez Mayor y otros, C-323/08, EU:C:2009:770, apartado 51 y jurisprudencia citada).

30 De este modo, ni la Directiva 98/59 ni, anteriormente, la Directiva 75/129 afectan a la libertad del empresario de proceder o no a despidos colectivos (véanse, en relación con la Directiva 75/129, las sentencias de 12 de febrero de 1985, Dansk Metalarbejderforbund y Specialarbejderforbundet i Danmark, 284/83, EU:C:1985:61, apartado 10, y de 7 de septiembre de 2006, Agorastoudis y otros, C-187/05 a C-190/05, EU:C:2006:535, apartado 35).

31 Las citadas Directivas no precisan, en particular, las circunstancias en las que el empresario debe plantearse realizar despidos colectivos y no afectan de ningún modo a su libertad de decidir si debe elaborar un proyecto de despido colectivo y en qué momento (véase, en relación con la Directiva 75/129, la sentencia de 12 de febrero de 1985, Dansk Metalarbejderforbund y Specialarbejderforbundet i Danmark, 284/83, EU:C:1985:61, apartado 15).

32 Si bien, al armonizar de este modo las normas aplicables a los despidos colectivos, el legislador de la Unión ha querido, a la vez, garantizar una protección comparable de los derechos de los trabajadores en los diferentes Estados miembros y equiparar las cargas que estas normas de protección suponen para las empresas de la Unión Europea (véase, en particular, la sentencia de 9 de julio de 2015, Balkaya, C-229/14, EU:C:2015:455, apartado 32 y jurisprudencia citada), lo cierto es que de los artículos 1, apartado 1, y 5 de la Directiva 98/59 también se desprende que esta Directiva tiene por objeto, a este respecto, establecer una protección mínima en materia de información y consulta de los trabajadores en caso de despidos colectivos, aunque los Estados miembros podrán adoptar medidas nacionales más favorables para los referidos trabajadores (véase, en particular, la sentencia de 18 de enero de 2007, Confédération générale du travail y otros, C-385/05, EU:C:2007:37, apartado 44).

33 De todas las consideraciones anteriores resulta que, como el Abogado General señaló en el punto 30 de sus conclusiones, los requisitos materiales a los que se supedita, en su caso, la posibilidad de que el empresario pueda efectuar despidos colectivos no están regulados, en principio, por la Directiva 98/59, de manera que siguen siendo competencia de los Estados miembros.

34 De ello se deduce igualmente que dicha Directiva no puede, en principio, interpretarse en el sentido de que se opone a un régimen nacional que confiere a una autoridad pública la facultad de impedir tales despidos mediante una resolución motivada adoptada después de examinar el expediente y tomar en consideración criterios de fondo predeterminados.

35 Sin embargo, es preciso señalar a este respecto que sería distinto, con carácter excepcional, en el supuesto de que tal régimen nacional, habida cuenta de sus disposiciones de aplicación más concretas o de la manera en que la autoridad pública competente lo aplicase en la práctica, tuviera como consecuencia privar de efecto útil a lo dispuesto en los artículos 2 a 4 de la Directiva 98/59.

36 En efecto, como el Tribunal de Justicia ha declarado en reiteradas ocasiones, si bien es cierto que la Directiva 98/59 sólo garantiza una armonización parcial de las normas de protección de los trabajadores en caso de despidos colectivos, no lo es menos que el carácter limitado de tal armonización no puede privar de efecto útil a las disposiciones de esta Directiva (véase, en este sentido, en lo que se refiere a la Directiva 75/129, la sentencia de 8 de junio de 1994, Comisión/Reino Unido, C-383/92, EU:C:1994:234, apartado 25, y, en lo que se refiere a la Directiva 98/59, la sentencia de 16 de julio de 2009, Mono Car Styling, C-12/08, EU:C:2009:466, apartado 35).

37 Por ello, un Estado miembro no puede, en particular, adoptar una medida nacional que, pese a que permita garantizar en un nivel reforzado la protección de los derechos de los trabajadores frente a los despidos colectivos, tenga, sin embargo, como consecuencia privar de efecto útil a los artículos 2 a 4 de la citada Directiva.

38 Así sucedería con una normativa nacional que supeditase los despidos colectivos a la aprobación previa de una autoridad pública si, atendiendo, por ejemplo, a los criterios respecto de los que dicha autoridad debe pronunciarse o al modo en que ésta los interpreta y aplica concretamente, quedase excluida en la práctica toda posibilidad efectiva de que el empresario realizase tales despidos colectivos.

39 En efecto, como el Tribunal de Justicia ha señalado ya, el artículo 2 de la Directiva 98/59 impone una obligación de negociación (sentencia de 27 de enero de 2005, Junk, C-188/03, EU:C:2005:59, apartado 43). Del tenor de dicha disposición se desprende que las consultas que han de llevarse a cabo deben realizarse con vistas a llegar a un acuerdo, versar, como mínimo, sobre las posibilidades de evitar o reducir los despidos colectivos programados y de atenuar sus consecuencias mediante el recurso a medidas sociales de acompañamiento y permitir a los representantes de los trabajadores que formulen propuestas constructivas sobre la base de una serie de informaciones que el empresario debe poner a su disposición.

40 Por su parte, los artículos 3 y 4 de la Directiva 98/59 establecen que los proyectos de despido colectivo deberán notificarse a la autoridad pública competente y que tales despidos no surtirán efecto hasta el transcurso de un determinado plazo, que dicha autoridad deberá aprovechar para buscar soluciones a los problemas planteados por los despidos colectivos considerados.

41 Tales disposiciones, que, como se ha recordado en los apartados 27 y 32 de la presente sentencia, persiguen especialmente reforzar la protección de los trabajadores equiparando al mismo tiempo las cargas que estas normas de protección suponen para las empresas, se basan manifiestamente en la premisa de que, una vez agotados los procedimientos establecidos por esas disposiciones —incluido el supuesto de que las consultas no hayan permitido llegar a un acuerdo—, los despidos colectivos deben por lo menos, seguir siendo posibles, aunque sólo sea a condición de que se cumplan determinadas exigencias objetivas fijadas, en su caso, por la normativa nacional aplicable.

42 A este respecto, AGET Iraklis ha sostenido ante el Tribunal de Justicia que la autoridad pública competente se ha opuesto sistemáticamente a los proyectos de despido colectivo que se le han notificado, lo que ha llevado, en particular, a que los representantes de los trabajadores con frecuencia

no participen, como sucedió en el contexto del litigio principal, en las consultas destinadas a intentar alcanzar un acuerdo sobre las posibilidades de evitar o reducir los despidos programados y atenuar sus consecuencias.

43 Sin embargo, corresponderá, en su caso, al órgano jurisdiccional remitente, que es el único que dispone de información útil a este respecto, comprobar si, atendiendo a los tres criterios de evaluación recordados en el apartado 26 de la presente sentencia respecto de los que la autoridad pública competente debe pronunciarse en relación con los proyectos de despido colectivo que se le han notificado y al modo en que dicha autoridad aplica concretamente esos criterios, la normativa controvertida en el litigio principal tiene como consecuencia que queda excluida en la práctica toda posibilidad efectiva de que el empresario realice despidos colectivos, de modo que la Directiva 98/59 se vea privada de efecto útil.

44 Habida cuenta de cuanto antecede, procede responder a la primera parte de la primera cuestión prejudicial que la Directiva 98/59 debe interpretarse en el sentido de que no se opone, en principio, a una normativa nacional, como la controvertida en el litigio principal, en virtud de la cual, a falta de acuerdo con los representantes de los trabajadores sobre un proyecto de despido colectivo, un empresario únicamente podrá efectuar dicho despido si la autoridad pública nacional competente a la que debe notificarse el proyecto no adopta, en el plazo previsto por dicha normativa y después de examinar el expediente y valorar las condiciones del mercado de trabajo, la situación de la empresa y el interés de la economía nacional, una resolución motivada por la que se deniegue la autorización para realizar la totalidad o una parte de los despidos programados. Sin embargo, no sucede lo mismo si resulta que, atendiendo a los tres criterios de evaluación indicados en la mencionada normativa y al modo concreto en que los aplica esa autoridad pública bajo el control de los tribunales competentes, tal normativa tiene como consecuencia privar de efecto útil a lo dispuesto en dicha Directiva, extremo que corresponde comprobar, en su caso, al órgano jurisdiccional remitente.

Sobre los artículos 49 TFUE y 63 TFUE

– Sobre la aplicabilidad del artículo 49 TFUE, relativo a la libertad de establecimiento, y del artículo 63 TFUE, relativo a la libre circulación de capitales, y sobre la existencia de una restricción de estas libertades

45 La libertad de establecimiento, que el artículo 49 TFUE reconoce a los nacionales de los Estados miembros y que implica para ellos el acceso a las actividades por cuenta propia y su ejercicio, así como la constitución y gestión de empresas, en las mismas condiciones que las fijadas por la legislación del Estado miembro de establecimiento para sus propios nacionales, comprende, conforme al artículo 54 TFUE, para las sociedades constituidas de conformidad con la legislación de un Estado miembro y cuya sede social, administración central o centro de actividad principal se encuentre dentro de la Unión, el derecho de ejercer su actividad en el Estado miembro de que se trate por medio de una filial, sucursal o agencia (véase, en particular, la sentencia de 13 de diciembre de 2005, Marks & Spencer, C-446/03, EU:C:2005:763, apartado 30 y jurisprudencia citada).

46 Así pues, está comprendida en la libertad de establecimiento la situación en la que una sociedad establecida en un Estado miembro crea una filial en otro Estado miembro. Lo mismo sucede, según una jurisprudencia consolidada, cuando una sociedad o un nacional de un Estado miembro adquiere en el capital de una sociedad establecida en otro Estado miembro una participación que le permite ejercer una influencia efectiva en las decisiones de dicha sociedad y determinar las actividades de ésta (véanse, en este sentido, las sentencias de 21 de octubre de 2010, Idryma Typou, C-81/09, EU:C:2010:622, apartado 47 y jurisprudencia citada, y de 8 de noviembre de 2012, Comisión/Grecia, C-244/11, EU:C:2012:694, apartado 21 y jurisprudencia citada).

47 Así sucede en el litigio principal, habida cuenta de que, como se desprende de la resolución de remisión, el grupo multinacional Lafarge, cuyo domicilio social se encuentra en Francia, posee participaciones en AGET Iraklis que lo convierten en su principal accionista y de que AGET Iraklis ha señalado a este respecto, en la vista, en respuesta a una pregunta del Tribunal de Justicia, que, en la época en que se elaboró el proyecto de despido controvertido, esas participaciones ascendían al 89 % de su capital.

48 Es jurisprudencia reiterada que el concepto de «restricción» en el sentido del artículo 49 TFUE se refiere, en particular, a las medidas que, aun cuando sean aplicables sin discriminación por razón de la nacionalidad, puedan obstaculizar o hacer menos atractivo el ejercicio de la libertad de establecimiento (véanse, en particular, las sentencias de 21 de abril de 2005, Comisión/Grecia, C-140/03, EU:C:2005:242, apartado 27, y de 21 de octubre de 2010, Idryma Typou, C-81/09, EU:C:2010:622, apartado 54).

49 Por tanto, este concepto abarca las medidas adoptadas por un Estado miembro que, aunque sean indistintamente aplicables, afectan al acceso al mercado de las empresas de otros Estados miembros y obstaculizan así el comercio intracomunitario (véase, en particular, la sentencia de 28 de abril de 2009, Comisión/Italia, C-518/06, EU:C:2009:270, apartado 64 y jurisprudencia citada).

50 Por lo que respecta a la obligación de garantizar el acceso al mercado de un Estado miembro, ha de recordarse que, según jurisprudencia reiterada, el objetivo de la libertad de establecimiento garantizada en el artículo 49 TFUE es permitir a un nacional de un Estado miembro o a una persona jurídica establecida en éste crear un establecimiento secundario en otro Estado miembro para ejercer en él sus actividades y favorecer de este modo la interpenetración económica y social en el interior de la Unión en el ámbito de las actividades no asalariadas. La libertad de establecimiento implica, a tal efecto, la posibilidad de que dicho nacional o dicha persona jurídica de la Unión participe, de forma estable y continua, en la vida económica de un Estado miembro distinto de su Estado miembro de origen, y de que se beneficie de ello ejerciendo de manera efectiva en el Estado miembro de acogida una actividad económica por medio de una instalación permanente y por una duración indeterminada (véase, en particular, la sentencia de 23 de febrero de 2016, Comisión/Hungría, C-179/14, EU:C:2016:108, apartado 148 y jurisprudencia citada).

51 En consecuencia, el concepto de establecimiento supone una implantación real de la sociedad de que se trate en ese Estado y el ejercicio de una actividad económica efectiva en éste (véase, en particular, la sentencia de 12 de julio de 2012, VALE, C-378/10, EU:C:2012:440, apartado 34 y jurisprudencia citada).

52 Por tanto, el ejercicio efectivo de la libertad de establecimiento implica, en particular, como complemento necesario de ésta, que la filial, agencia o sucursal creada por una persona jurídica establecida en otro Estado miembro pueda, en su caso y si la actividad que pretende realizar en el Estado miembro de acogida lo exige, contratar trabajadores en ese Estado miembro (véase, en este sentido, la sentencia de 10 de julio de 1986, Segers, 79/85, EU:C:1986:308, apartado 15).

53 Dicho ejercicio entraña también, en principio, la libertad de determinar la naturaleza y el alcance de la actividad económica que se realizará en el Estado miembro de acogida y en especial el tamaño de las instalaciones permanentes y el número de trabajadores necesario para tal fin, así como, según señaló el Abogado General en el punto 65 de sus conclusiones, la libertad de reducir posteriormente el volumen de esa actividad e incluso, en su caso, de renunciar a ella y a dicho establecimiento.

54 Ha de subrayarse, en relación con lo expuesto, que, en virtud de la normativa controvertida en el litigio principal, lo que se somete a la exigencia de que la autoridad pública competente no se oponga es la propia posibilidad de que un establecimiento de este tipo lleve a cabo un despido colectivo. Ahora

bien, la decisión de realizar un despido colectivo es una decisión fundamental en la vida de la empresa (véase, por analogía, acerca de resoluciones relativas a la disolución voluntaria, la escisión o la fusión, la sentencia de 13 de mayo de 2003, Comisión/España, C-463/00, EU:C:2003:272, apartado 79).

55 Ha de señalarse, a este respecto, que una normativa nacional de esta índole constituye una injerencia importante en determinadas libertades de las que gozan, en general, los operadores económicos (véase, por analogía, la sentencia de 28 de abril de 2009, Comisión/Italia, C-518/06, EU:C:2009:270, apartado 66). Así ocurre con la libertad de dichos operadores económicos para contratar a trabajadores con el fin de poder llevar a cabo sus actividades o la de poner fin a la actividad de su establecimiento por sus propias razones y con su libertad para decidir si deben elaborar un proyecto de despido colectivo y en qué momento, en función de factores como el cese o la reducción de la actividad de una empresa, la disminución de la demanda del producto que fabrican o incluso a raíz de una reorganización de la empresa, independientemente del nivel de las actividades de ésta (véanse, en este sentido, las sentencias de 12 de febrero de 1985, Dansk Metalarbejderforbund y Specialarbejderforbundet i Danmark, 284/83, EU:C:1985:61, apartado 15, y de 8 de junio de 1994, Comisión/Reino Unido, C-383/92, EU:C:1994:234, apartados 29 y 32).

56 Por consiguiente, una normativa nacional como la controvertida en el litigio principal puede hacer menos atractivo el acceso al mercado griego y, en caso de acceso a ese mercado, reducir considerablemente o incluso suprimir las posibilidades de que los operadores económicos de otros Estados miembros que hayan optado por instalarse en un nuevo mercado modulen posteriormente su actividad en él o renuncien a ella, prescindiendo por este motivo de los trabajadores que hayan contratado.

57 En estas circunstancias, procede considerar que una normativa nacional de esta índole puede constituir un obstáculo grave para el ejercicio de la libertad de establecimiento en Grecia.

58 En cuanto al artículo 63 TFUE, relativo a la libre circulación de capitales, están comprendidas en el ámbito de aplicación de esta disposición las inversiones directas en forma de participación en una empresa por medio de la titularidad de acciones que da la posibilidad de participar de modo efectivo en su gestión y en su control, así como las inversiones de cartera, es decir, la adquisición de títulos en el mercado de capitales realizada con el único objetivo de llevar a cabo una inversión de capital sin intención de influir en la gestión y en el control de la empresa (véase la sentencia de 21 de octubre de 2010, Idryma Typou, C-81/09, EU:C:2010:622, apartado 48 y jurisprudencia citada).

59 Sin embargo, por lo que se refiere al litigio principal, consta que la sociedad que tiene en este caso la intención de realizar despidos colectivos es una sociedad en cuyo capital un grupo multinacional de sociedades establecido en otro Estado miembro es titular de una participación mayoritaria que le permite ejercer una influencia efectiva en las decisiones de dicha sociedad y determinar las actividades de ésta, y que este supuesto está comprendido, como se ha indicado en el apartado 47 de la presente sentencia, en la libertad de establecimiento. Por tanto, aun suponiendo que la normativa controvertida en el litigio principal produzca efectos restrictivos sobre la libre circulación de capitales, éstos serían, en el contexto de dicho asunto, la consecuencia ineluctable de un eventual obstáculo a la libertad de establecimiento y no estaría justificado que se examinaran autónomamente a la luz del artículo 63 TFUE (véanse, en este sentido, las sentencias de 26 de marzo de 2009, Comisión/Italia, C-326/07, EU:C:2009:193, apartado 39 y jurisprudencia citada, y de 8 de noviembre de 2012, Comisión/Grecia, C-244/11, EU:C:2012:694, apartado 30).

60 Por lo tanto, no es necesario examinar por separado la normativa controvertida en el litigio principal a la luz de las normas del Tratado FUE relativas a la libre circulación de capitales.

– Sobre la posible justificación

61 De una jurisprudencia constante se desprende que sólo puede admitirse una restricción a la libertad de establecimiento si está justificada por razones imperiosas de interés general. En tal supuesto es preciso, además, que sea adecuada para garantizar la realización del objetivo de que se trate y que no vaya más allá de lo necesario para alcanzarlo (véanse, en particular, las sentencias de 29 de noviembre de 2011, National Grid Indus, C-371/10, EU:C:2011:785, apartado 42 y jurisprudencia citada, y de 23 de febrero de 2016, Comisión/Hungría, C-179/14, EU:C:2016:108, apartado 166).

62 Como recuerda, en el contexto del presente asunto, el órgano jurisdiccional remitente, es también jurisprudencia reiterada que los derechos fundamentales garantizados por la Carta deben ser aplicados en todas las situaciones reguladas por el Derecho de la Unión y que deben, por tanto, ser respetados cuando una normativa nacional esté incluida en el ámbito de aplicación de ese Derecho (véase, en particular, la sentencia de 26 de febrero de 2013, Åkerberg Fransson, C-617/10, EU:C:2013:105, apartados 19 a 21).

63 Así ocurre cuando una normativa nacional puede obstaculizar una o varias de las libertades fundamentales garantizadas por el Tratado y el Estado miembro de que se trata invoca razones imperiosas de interés general para justificar ese obstáculo. En este supuesto, la normativa nacional en cuestión sólo podrá acogerse a las excepciones así establecidas si es conforme a los derechos fundamentales cuya observancia garantiza el Tribunal de Justicia (véanse las sentencias de 18 de junio de 1991, ERT, C-260/89, EU:C:1991:254, apartado 43, y de 30 de abril de 2014, Pfleger y otros, C-390/12, EU:C:2014:281, apartado 35).

64 En efecto, esta obligación de conformidad con los derechos fundamentales está comprendida en el ámbito de aplicación del Derecho de la Unión y, en consecuencia, en el de la Carta. Por consiguiente, debe considerarse que el empleo por parte de un Estado miembro de excepciones establecidas por el Derecho de la Unión para justificar un obstáculo a una libertad fundamental garantizada por el Tratado «aplica el Derecho de la Unión» a efectos del artículo 51, apartado 1, de la Carta (véase la sentencia de 30 de abril de 2014, Pfleger y otros, C-390/12, EU:C:2014:281, apartado 36).

65 Pues bien, como se ha señalado en los apartados 54 a 57 de la presente sentencia, la normativa controvertida en el litigio principal constituye una restricción a la libertad de establecimiento. Dado que, para justificar tal restricción, se invocan, según las indicaciones del órgano jurisdiccional remitente mencionadas en el apartado 22 de la presente sentencia, razones imperiosas de interés general, dicha normativa únicamente puede acogerse a esa justificación si es conforme con los derechos fundamentales.

66 En el caso de autos, ha de considerarse que una normativa nacional como la controvertida en el litigio principal conlleva, como ha señalado el órgano jurisdiccional remitente, una limitación al ejercicio de la libertad de empresa reconocida en el artículo 16 de la Carta.

67 En efecto, el Tribunal de Justicia ha declarado ya que la protección conferida por esta última disposición implica la libertad para ejercer una actividad económica o mercantil, la libertad contractual y la libre competencia (sentencia de 22 de enero de 2013, Sky Österreich, C-283/11, EU:C:2013:28, apartado 42).

68 Así, en lo que respecta a la libertad contractual, el Tribunal de Justicia ha considerado, en relación con la negociación de convenios colectivos de trabajo, que el artículo 16 de la Carta supone, en particular, que una empresa debe tener la posibilidad de hacer valer de manera eficaz sus intereses en un proceso contractual en el que participe y de negociar los elementos que determinen la evolución de las condiciones laborales de sus trabajadores con vistas a su actividad económica futura (sentencia de 18 de julio de 2013, Alemo-Herron y otros, C-426/11, EU:C:2013:521, apartado 33).

69 Por tanto, no puede negarse que el establecimiento de un régimen de regulación de los despidos colectivos como el controvertido en el litigio principal constituye una injerencia en el ejercicio de la libertad de empresa y, en particular, de la libertad contractual de la que gozan en principio las empresas, en especial frente a los trabajadores a los que emplean, ya que consta que, en virtud de dicho régimen, la oposición de la autoridad nacional a determinados proyectos de despido colectivo puede llevar a impedir que el empresario los lleve a cabo.

70 A este respecto, ha de recordarse, no obstante, que el artículo 52, apartado 1, de la Carta reconoce que pueden introducirse limitaciones al ejercicio de derechos consagrados por ella, siempre que tales limitaciones estén establecidas por la ley, respeten el contenido esencial de dichos derechos y libertades y, dentro del respeto del principio de proporcionalidad, sean necesarias y respondan efectivamente a objetivos de interés general reconocidos por la Unión o a la necesidad de protección de los derechos y libertades de los demás (véase, en particular, la sentencia de 31 de enero de 2013, McDonagh, C-12/11, EU:C:2013:43, apartado 61).

– Sobre las razones imperiosas de interés general

71 La normativa controvertida en el litigio principal, que confiere a la autoridad competente, a falta de acuerdo entre el empresario y los representantes de los trabajadores sobre un proyecto de despido colectivo, la facultad de no autorizar el despido colectivo programado, menciona tres criterios que dicha autoridad debe tener en cuenta al examinar el expediente presentado, a saber, las condiciones del mercado de trabajo, la situación de la empresa y el interés de la economía nacional. De ello se deduce, como señala el órgano jurisdiccional remitente en la resolución de remisión, que los objetivos de interés general que persigue en este caso dicha normativa se refieren tanto a la protección de los trabajadores y a la lucha contra el desempleo como a la salvaguardia del interés de la economía nacional.

72 Por lo que respecta a la salvaguardia del interés de la economía nacional, es jurisprudencia reiterada que los motivos de carácter meramente económico, como el fomento de la economía nacional o el buen funcionamiento de ésta, no pueden servir de justificación para obstáculos prohibidos por el Tratado (véanse en este sentido, en particular, las sentencias de 5 de junio de 1997, SETTG, C-398/95, EU:C:1997:282, apartados 22 y 23; de 6 de junio de 2000, Verkooijen, C-35/98, EU:C:2000:294, apartados 47 y 48, y de 4 de junio de 2002, Comisión/Portugal, C-367/98, EU:C:2002:326, apartado 52 y jurisprudencia citada).

73 En cambio, entre las razones imperiosas de interés general que el Tribunal de Justicia reconoce, figura la protección de los trabajadores (véanse, en particular, las sentencias de 23 de noviembre de 1999, Arblade y otros, C-369/96 y C-376/96, EU:C:1999:575, apartado 36; de 13 de diciembre de 2005, SEVIC Systems, C-411/03, EU:C:2005:762, apartado 28, y de 11 de diciembre de 2007, International Transport Workers' Federation y Finnish Seamen's Union, C-438/05, EU:C:2007:772, apartado 77).

74 Lo mismo sucede con el fomento del empleo y de la contratación que, con el objetivo de disminuir el paro, constituye un objetivo legítimo de política social (véanse, en este sentido, las sentencias de 11 de enero de 2007, ITC, C-208/05, EU:C:2007:16, apartados 38 y 39; de 18 de enero de 2007, Confédération générale du travail y otros, C-385/05, EU:C:2007:37, apartado 28, y de 13 de diciembre de 2012, Caves Krier Frères, C-379/11, EU:C:2012:798, apartado 51).

75 Así pues, el Tribunal de Justicia ha admitido ya que consideraciones basadas en el mantenimiento del empleo puedan constituir, en determinadas circunstancias y con sujeción a determinados requisitos, justificaciones aceptables de una normativa nacional que tenga por efecto obstaculizar la libertad de establecimiento (véase, en este sentido, la sentencia de 25 de octubre de 2007, Geurts y Vogten, C-464/05, EU:C:2007:631, apartado 26).

76 Ha de añadirse, en lo que se refiere a las razones imperiosas de interés general recordadas en los apartados 73 a 75 de la presente sentencia, que, como se desprende del artículo 3 TUE, apartado 3, la Unión establecerá no sólo un mercado interior, sino que obrará en pro del desarrollo sostenible de Europa, basado, en particular, en una economía social de mercado altamente competitiva, tendente al pleno empleo y al progreso social, y promoverá, entre otros aspectos, la protección social (véase, en relación con el Tratado CE, la sentencia de 11 de diciembre de 2007, International Transport Workers' Federation y Finnish Seamen's Union, C-438/05, EU:C:2007:772, apartado 78).

77 Por tanto, dado que la Unión no sólo tiene una finalidad económica, sino también social, deben sopesarse los derechos derivados de las disposiciones del Tratado relativas a la libre circulación de mercancías, personas, servicios y capitales en relación con los objetivos perseguidos por la política social, entre los que figuran, como se indica en el artículo 151 TFUE, párrafo primero, el fomento del empleo, la mejora de las condiciones de vida y de trabajo, a fin de conseguir su equiparación por la vía del progreso, una protección social adecuada, el diálogo social, el desarrollo de los recursos humanos para conseguir un nivel de empleo elevado y duradero y la lucha contra las exclusiones (véase, en este sentido, en relación con las disposiciones correspondientes del Tratado CE, la sentencia de 11 de diciembre de 2007, International Transport Workers' Federation y Finnish Seamen's Union, C-438/05, EU:C:2007:772, apartado 79).

78 En el mismo sentido, ha de recordarse que, a tenor del artículo 147 TFUE, apartado 1, la Unión contribuirá a un alto nivel de empleo mediante el fomento de la cooperación entre los Estados miembros, así como apoyando y, en caso necesario, complementando sus respectivas actuaciones, respetando al mismo tiempo las competencias de los Estados miembros. Por su parte, el artículo 147 TFUE, apartado 2, establece que, al formular y aplicar las políticas y medidas de la Unión, deberá tenerse en cuenta el objetivo de un alto nivel de empleo. Por último, el artículo 9 TFUE señala que, en la definición y ejecución de sus políticas y acciones, la Unión tendrá en cuenta, en particular, las exigencias relacionadas con la promoción de un nivel de empleo elevado y con la garantía de una protección social adecuada.

– Sobre la proporcionalidad

79 Ha de comprobarse ahora si las restricciones a la libertad de establecimiento y a la libertad de empresa que ocasiona una normativa nacional como la controvertida en el litigio principal pueden justificarse por las razones de interés general indicadas en los apartados 73 a 75 de la presente sentencia, es decir, la protección de los trabajadores y del empleo.

80 Como se desprende de la jurisprudencia citada en el apartado 61 de la presente sentencia, para que sea así, es preciso que dichas restricciones sean adecuadas para garantizar el objetivo de interés general que persiguen y que no vayan más allá de lo necesario para alcanzarlo.

81 A este respecto, ha de recordarse también que, si bien es verdad que, como el Tribunal de Justicia ha señalado en reiteradas ocasiones, los Estados miembros disponen de un amplio margen de apreciación al elegir las medidas que permitan alcanzar los objetivos de su política social, no es menos cierto que tal margen de apreciación no puede justificar que se vulneren los derechos que confieren a los particulares las disposiciones del Tratado que reconocen sus libertades fundamentales (véanse, en este sentido, las sentencias de 11 de enero de 2007, ITC, C-208/05, EU:C:2007:16, apartados 39 y 40; de 18 de enero de 2007, Confédération générale du travail y otros, C-385/05, EU:C:2007:37, apartados 28 y 29, y de 13 de diciembre de 2012, Caves Krier Frères, C-379/11, EU:C:2012:798, apartados 51 y 52).

82 Por otra parte, como se ha recordado en el apartado 70 de la presente sentencia, las limitaciones introducidas al libre ejercicio de los derechos y libertades fundamentales garantizados por la Carta, y en este caso a la libertad de empresa consagrada en el artículo 16 de ésta, deben respetar también el contenido esencial de dichos derechos y libertades.

83 En relación con lo expuesto, ha de señalarse, en primer lugar, que el mero hecho de que un Estado miembro establezca en su legislación nacional que, antes de llevarse a cabo, los proyectos de despido colectivo deben notificarse a una autoridad nacional que dispone de facultades de control que le permiten oponerse, en determinadas circunstancias, a dicho proyecto por motivos relacionados con la protección de los trabajadores y del empleo no puede considerarse contrario a la libertad de establecimiento garantizada por el artículo 49 TFUE ni a la libertad de empresa reconocida en el artículo 16 de la Carta.

84 En efecto, por una parte, un mecanismo de regulación de los despidos colectivos como el descrito en el apartado anterior no parece que pueda afectar, en principio, al contenido esencial de la libertad de empresa reconocida en el artículo 16 de la Carta.

85 Aun cuando, como se ha señalado en el apartado 69 de la presente sentencia, el establecimiento de un régimen de esta índole constituye una injerencia en el ejercicio de la libertad de empresa y, en particular, de la libertad contractual de la que gozan las empresas, en especial frente a los trabajadores a los que emplean, procede recordar, a este respecto, que, según jurisprudencia reiterada del Tribunal de Justicia, la libertad de empresa no constituye una prerrogativa absoluta, sino que debe tomarse en consideración en relación con su función en la sociedad (véase, en particular, la sentencia de 22 de enero de 2013, Sky Österreich, C-283/11, EU:C:2013:28, apartado 45 y jurisprudencia citada).

86 Con arreglo a la referida jurisprudencia y habida cuenta del tenor del artículo 16 de la Carta, que se diferencia del de las demás libertades fundamentales consagradas en el título II de la propia Carta y se asemeja al de determinadas disposiciones del título IV de la misma, la libertad de empresa puede quedar sometida a un amplio abanico de intervenciones del poder público que establezcan limitaciones al ejercicio de la actividad económica en aras del interés general (sentencia de 22 de enero de 2013, Sky Österreich, C-283/11, EU:C:2013:28, apartado 46).

87 Es cierto que el Tribunal de Justicia ha declarado ya, respecto de una normativa nacional en virtud de la cual determinadas empresas no tenían ninguna posibilidad de participar en el organismo de negociación colectiva que debía decidir sobre los convenios colectivos ni, por lo tanto, la facultad de hacer valer de manera eficaz sus intereses en un proceso contractual ni de negociar los elementos determinantes de la evolución de las condiciones laborales de sus trabajadores con vistas a su actividad económica futura, que, en un supuesto de este tipo, la libertad contractual de esas empresas se veía gravemente reducida hasta el punto de que tal limitación podía afectar al propio contenido sustancial de su derecho a la libertad de empresa (sentencia de 18 de julio de 2013, Alemo-Herron y otros, C-426/11, EU:C:2013:521, apartados 34 y 35).

88 Sin embargo, basta con señalar, en el caso de autos, que un régimen como el descrito en el apartado 83 de la presente sentencia no tiene en absoluto como consecuencia excluir, por su propia naturaleza, cualquier posibilidad de que las empresas lleven a cabo despidos colectivos, puesto que tiene únicamente por objeto regular esa posibilidad. Por lo tanto, no puede considerarse que dicho régimen afecte al contenido esencial de la libertad de empresa.

89 Por otra parte, ha de recordarse que el artículo 52, apartado 1, de la Carta reconoce que pueden introducirse limitaciones al ejercicio de los derechos consagrados por la propia Carta, siempre que tales limitaciones, dentro del respeto del principio de proporcionalidad, sean necesarias y respondan efectivamente a objetivos de interés general reconocidos o a la necesidad de protección de los derechos y libertades de los demás. Por lo que se refiere a estos últimos, debe señalarse que el artículo 30 de la Carta dispone que todo trabajador tiene derecho a protección en caso de despido injustificado, de conformidad con el Derecho de la Unión y con las legislaciones y prácticas nacionales.

90 Así pues, un régimen nacional como el descrito en el apartado 83 de la presente sentencia debe tener como objetivo, en este ámbito sensible, la conciliación y el justo equilibrio entre los intereses vinculados a la protección de los trabajadores y del empleo, especialmente contra despidos injustificados y contra las consecuencias de los despidos colectivos para los trabajadores, y los relativos a la libertad de establecimiento y a la libertad de empresa de los operadores económicos que reconocen los artículos 49 TFUE y 16 de la Carta.

91 Las decisiones de que se trata en el presente asunto son decisiones económicas y empresariales que pueden tener repercusiones sobre el empleo de un número considerable de trabajadores dentro de una empresa (véase, en este sentido, la sentencia de 10 de septiembre de 2009, Akavan Erityisalojen Keskusliitto AEK y otros, C-44/08, EU:C:2009:533, apartado 37).

92 Pues bien, debido a la amplitud potencial de tales repercusiones, un mecanismo de regulación de los despidos colectivos como el descrito en los apartados 83 y 90 de la presente sentencia puede, en especial al no existir normas del Derecho de la Unión destinadas a prevenir tales despidos y que vayan más allá de los ámbitos de información y consulta cubiertos por la Directiva 98/59, resultar idóneo para reforzar el nivel de protección efectiva de los trabajadores y de su empleo, regulando, en cuanto al fondo, la toma de esas decisiones económicas y empresariales por las empresas. Un mecanismo de esta índole es, por tanto, adecuado para garantizar la consecución de los objetivos de interés general así perseguidos.

93 Por otra parte, teniendo en cuenta el margen de apreciación de que disponen los Estados miembros al llevar a cabo su política social, éstos están facultados, en principio, para considerar que la existencia de dicho mecanismo de regulación es necesaria para garantizar un nivel reforzado de protección de los trabajadores y de su empleo. En particular, no parece que medidas menos restrictivas garantizarían la consecución de los objetivos así perseguidos de un modo tan eficaz como el que resulta del establecimiento de dicha regulación.

94 Así pues, en principio, esta regulación de las condiciones en las que es posible realizar despidos colectivos puede satisfacer las exigencias que se derivan del principio de proporcionalidad y, por ende, ser compatible, desde este punto de vista, con los artículos 49 TFUE y 16 de la Carta.

95 En segundo lugar, ha de comprobarse si las disposiciones de aplicación concretas que caracterizan en este caso el régimen de regulación de los despidos colectivos establecido por la normativa controvertida en el litigio principal, especialmente los tres criterios que la autoridad pública competente debe tener en cuenta para decidir si se opone o no a un despido colectivo, pueden garantizar el respeto efectivo de las exigencias recordadas en los apartados 79 a 82 de la presente sentencia.

96 A este respecto, es preciso indicar, desde un principio, que no cabe admitir el criterio del «interés de la economía nacional» al que se refiere dicha normativa.

97 En efecto, debe considerarse que la prohibición de realizar un despido colectivo impuesta con el fin de evitar que un sector económico, y por tanto la economía del país, padezca sus consecuencias negativas persigue un objetivo de naturaleza económica que, como se ha indicado ya en el apartado 72 de la presente sentencia y recordó el Abogado General en el punto 66 de sus conclusiones, no puede constituir una razón de interés general que justifique una restricción de una libertad fundamental garantizada por el Tratado (véase, por analogía, la sentencia de 5 de junio de 1997, SETTG, C-398/95, EU:C:1997:282, apartado 23).

98 En cambio, por lo que respecta a los otros dos criterios de apreciación a los que alude la normativa controvertida en el litigio principal, a saber, la «situación de la empresa» y las «condiciones del mercado de trabajo», éstos sí parecen ciertamente, *a priori*, poder vincularse a los objetivos legítimos de interés general que son la protección de los trabajadores y del empleo.

99 Sin embargo, ha de constatarse que tales criterios están formulados de manera muy general e imprecisa. Pues bien, como resulta de una jurisprudencia reiterada, cuando las facultades de intervención de un Estado miembro o de una autoridad pública, como las facultades de oposición que posee en este caso el Ministro, no están sujetas a ninguna condición, a excepción de una referencia a tales criterios formulados de manera general, sin que se precisen las circunstancias específicas y objetivas en las que se ejercerán esas facultades, se produce una vulneración grave de la libertad afectada, que puede conducir a la exclusión de dicha libertad cuando se trata, como en el caso de autos, de decisiones cuyo carácter fundamental en la vida de una empresa se ha subrayado ya en el apartado 54 de la presente sentencia (véanse, en este sentido, las sentencias de 4 de junio de 2002, Comisión/Francia, C-483/99, EU:C:2002:327, apartados 50 y 51, y de 26 de marzo de 2009, Comisión/Italia, C-326/07, EU:C:2009:193, apartados 51 y 52).

100 Aunque la normativa nacional controvertida en el litigio principal dispone que la facultad de no autorizar el despido colectivo de la que goza en este caso la autoridad pública debe ejercerse previo análisis del expediente, teniendo en cuenta la situación de la empresa y las condiciones del mercado de trabajo, y dar lugar a una resolución motivada, ha de considerarse que, a falta de precisiones sobre las circunstancias concretas en las que puede ejercerse esta facultad, los empresarios afectados no saben en qué circunstancias concretas y objetivas puede aplicarse, ya que las situaciones que permiten ejercerla son potencialmente numerosas, indeterminadas e indeterminables, y dejan a la autoridad en cuestión un amplio margen de apreciación difícilmente controlable. Tales criterios, que no son precisos y que no se basan, por tanto, en condiciones objetivas y controlables, van más allá de lo necesario para alcanzar los objetivos indicados y no pueden, por ende, satisfacer las exigencias del principio de proporcionalidad (véanse, en este sentido, las sentencias de 4 de junio de 2002, Comisión/Francia, C-483/99, EU:C:2002:327, apartados 51 y 53; de 26 de marzo de 2009, Comisión/Italia, C-326/07, EU:C:2009:193, apartados 66 y 72, y de 8 de noviembre de 2012, Comisión/Grecia, C-244/11, EU:C:2012:694, apartados 74 a 77 y 86).

101 Por otra parte, como se desprende también de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, si bien el ejercicio de dicha facultad de oposición puede someterse al control del juez nacional, lo que es necesario para la protección de las empresas en lo que concierne a la aplicación de las normas sobre libre establecimiento, esta circunstancia no basta por sí misma para solucionar la incompatibilidad de esas normas con los dos criterios de apreciación mencionados (véase, en este sentido, la sentencia de 26 de marzo de 2009, Comisión/Italia, C-326/07, EU:C:2009:193, apartados 54 y 72), ya que, en particular, la normativa de que se trata tampoco proporciona al juez nacional criterios suficientemente precisos para permitirle controlar el ejercicio de la facultad discrecional de la autoridad administrativa (véase, en este sentido, la sentencia de 13 de mayo de 2003, Comisión/España, C-463/00, EU:C:2003:272, apartado 79).

102 Por consiguiente, un régimen de control y oposición como el establecido por la normativa controvertida en el litigio principal vulnera, debido a sus disposiciones de aplicación concretas, las exigencias recordadas en el apartado 61 de la presente sentencia e infringe, por tanto, el artículo 49 TFUE.

103 Por los mismos motivos, dicha normativa vulnera también el principio de proporcionalidad previsto en el artículo 52, apartado 1, de la Carta y, en consecuencia, el artículo 16 de ésta.

104 Habida cuenta de todas las consideraciones anteriores, procede responder a la segunda parte de la primera cuestión prejudicial que el artículo 49 TFUE debe interpretarse en el sentido de que, en una situación como la del litigio principal, se opone a una normativa nacional en virtud de la cual, a falta de acuerdo con los representantes de los trabajadores sobre un proyecto de despido colectivo, un empresario únicamente podrá efectuar dicho despido si la autoridad pública nacional competente a la que debe notificarse el proyecto no adopta, dentro del plazo previsto por dicha normativa y después

de examinar el expediente y valorar las condiciones del mercado de trabajo, la situación de la empresa y el interés de la economía nacional, una resolución motivada por la que se deniegue la autorización para realizar la totalidad o una parte de los despidos programados.

Sobre la segunda cuestión prejudicial

105 Mediante su segunda cuestión prejudicial, el órgano jurisdiccional remitente pide sustancialmente que se dilucide si, en caso de que se responda a la primera cuestión prejudicial que la Directiva 98/59 o el artículo 49 TFUE deben interpretarse en el sentido de que se oponen a una normativa nacional como la controvertida en el litigio principal, dicha normativa nacional puede, no obstante, ser conforme con aquellas disposiciones si concurren razones sociales especiales, en un contexto caracterizado por una crisis económica grave y una tasa de desempleo particularmente elevada.

106 Por lo que se refiere, en primer lugar, a la Directiva 98/59, ha de señalarse que, suponiendo que el órgano jurisdiccional nacional constate, al efectuar el examen al que se hace referencia en los apartados 43 y 44 de la presente sentencia, que la normativa controvertida en el litigio principal priva a las disposiciones de esta Directiva de su efecto útil y por tanto la vulnera, es evidente que la circunstancia de que el contexto nacional esté caracterizado por una crisis económica grave y una tasa de desempleo particularmente elevada no autoriza tampoco a un Estado miembro a privar de efecto útil a las disposiciones de la Directiva, ya que ésta no contiene ninguna cláusula de salvaguardia para autorizar que, en el caso de que exista ese contexto nacional, se establezcan excepciones a las disposiciones de armonización que contiene.

107 En lo que atañe, en segundo lugar, al artículo 49 TFUE, ha de recordarse que, exceptuando la posibilidad de que determinados obstáculos a la libertad de establecimiento que se deriven de medidas nacionales puedan, con arreglo a la jurisprudencia del Tribunal de Justicia y en las condiciones recordadas en el apartado 61 de la presente sentencia, estar justificados por determinadas razones imperiosas de interés general, los Tratados no prevén que, aparte de tales supuestos, puedan establecerse excepciones a esa disposición del Derecho primario o que, como parece sugerir el órgano jurisdiccional remitente con su segunda cuestión prejudicial, dicha disposición pueda pura y simplemente excluirse por existir un contexto nacional como el descrito en el apartado 105 de la presente sentencia.

108 Habida cuenta de las consideraciones anteriores, procede responder a la segunda cuestión prejudicial que la posible existencia, en un Estado miembro, de un contexto caracterizado por una crisis económica grave y una tasa de desempleo particularmente elevada no afecta a las respuestas dadas a la primera cuestión prejudicial.

Costas

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

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

1) **La Directiva 98/59/CE del Consejo, de 20 de julio de 1998, relativa a la aproximación de las legislaciones de los Estados miembros que se refieren a los despidos colectivos, debe interpretarse en el sentido de que no se opone, en principio, a una normativa nacional, como la controvertida en el litigio principal, en virtud de la cual, a falta de acuerdo con los representantes de los trabajadores sobre un proyecto de despido colectivo, un empresario**

únicamente podrá efectuar dicho despido si la autoridad pública nacional competente a la que debe notificarse el proyecto no adopta, dentro del plazo previsto por dicha normativa y después de examinar el expediente y valorar las condiciones del mercado de trabajo, la situación de la empresa y el interés de la economía nacional, una resolución motivada por la que se deniegue la autorización para realizar la totalidad o una parte de los despidos programados. Sin embargo, no sucede lo mismo si resulta que, atendiendo a los tres criterios de evaluación indicados en la mencionada normativa y al modo concreto en que los aplica esa autoridad pública bajo el control de los tribunales competentes, tal normativa tiene como consecuencia privar de efecto útil a lo dispuesto en dicha Directiva, extremo que, en su caso, corresponderá comprobar al órgano jurisdiccional remitente.

El artículo 49 TFUE debe interpretarse en el sentido de que, en una situación como la del litigio principal, se opone a una normativa nacional como la referida en la primera frase del primer párrafo del presente punto.

2) **La posible existencia, en un Estado miembro, de un contexto caracterizado por una crisis económica grave y una tasa de desempleo particularmente elevada no afecta a las respuestas que figuran en el punto 1 del presente fallo.**

Firmas