Recopilación de la Jurisprudencia

CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL
SR. NILS WAHL
presentadas el 9 de junio de 2016 [1]

Asunto C-201/15

Anonymi Geniki Etairia Tsimenton Iraklis (AGET Iraklis)
contra
Ypourgos Ergasias, Koinonikis Asfalisis kai Koinonikis Allilengyis

[Petición de decisión prejudicial planteada por el Symvoulio tis Epikrateias (Consejo de Estado, Grecia)]

«Despidos colectivos — Directiva 98/59/CE — Artículos 2 a 5 — Artículos 49 TFUE y 63 TFUE — Requisito de autorización previa, por la autoridad administrativa competente, de una solicitud de llevar a cabo despidos colectivos — Solicitudes que deben examinarse sobre la base de criterios económicos — Proporcionalidad»

1. La Unión Europea se basa en una economía de libre mercado, lo cual implica que las empresas deben ser libres para desarrollar su actividad como consideren adecuado. ¿Cuáles son, pues, los límites a la intervención de los Estados miembros dirigida a garantizar la seguridad en el empleo de los trabajadores? Éste es el asunto que el Tribunal de Justicia está llamado a resolver en el presente procedimiento prejudicial.

2. En concreto, se ha suscitado un litigio a raíz de la negativa de las autoridades griegas a permitir a la demandante en el procedimiento principal —una filial de LafargeHolcim Ltd, empresa que opera en diversos Estados miembros, incluido Grecia— realizar despidos colectivos. En Grecia, los despidos colectivos están sujetos a autorización administrativa previa. Ello ha inducido al Symvoulio tis Epikrateias (Consejo de Estado, Grecia) a formular al Tribunal de Justicia dos cuestiones relativas a la compatibilidad de la legislación griega, en primer lugar, con la Directiva 98/59/CE [2] y, en segundo lugar, con las disposiciones del Tratado en materia de libertad de establecimiento y libre circulación de capitales (artículos 49 TFUE y 63 TFUE).

3. En este contexto, el presente asunto atestigua, una vez más, la permanente relevancia del Derecho primario comparado con el creciente alcance de la legislación secundaria. Como veremos, si bien la legislación griega parece ser compatible con la Directiva 98/59, no cabe afirmar lo mismo en cuanto atañe a las libertades fundamentales garantizadas en el Tratado FUE.

1 — Lengua original: inglés.

2 — Directiva 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).

I. **Marco jurídico**

A. *Directiva 98/59*

4. El artículo 2 de la Directiva 98/59 (comprendido en la sección II, «Información y consulta») dispone:

«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:

[...]

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;

[...]

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 versa sobre el «Procedimiento de despido colectivo» y contiene dos disposiciones, a saber, los artículos 3 y 4. De conformidad con el artículo 3:

«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.»

6. En virtud del artículo 4 de la Directiva 98/59:

«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.

[...]»

7. El artículo 5 de la Directiva 98/59 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.»

B. *Legislación griega*

8. La Directiva 98/59 fue transpuesta en el Derecho griego por la Nomos 1387/1983 Elenchos omadikon apolyseon kai alles diataxeis (Ley 1387/1983 sobre el control de los despidos colectivos y otras disposiciones), de 18 de agosto de 1983, en su versión modificada (en lo sucesivo, «Ley 1387/1983»).[3] El artículo 3 de dicha Ley («Obligación del empresario de información y consulta») establece:

«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 de Trabajo y la Soma Epitheorisis Ergasias (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.»

9. El artículo 5 de la Ley 1387/1983 («Procedimiento de despido colectivo») 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 a efectos del artículo anterior. El resultado de las consultas se recogerá en actas firmadas por ambas partes que el empresario remitirá al prefecto o al Ministerio de Trabajo 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 de Trabajo, 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

3 — FEK A' 110/18-19.8.1983.

durante otros veinte días las negociaciones a petición de una de las partes o no autorizar la realización de todos o parte de los despidos programados. Antes de adoptar esa resolución, el prefecto o el Ministro de Trabajo podrán solicitar un dictamen del Epitropi Ipourgiou Ergasias [(Comité del Ministerio de Trabajo)] o de la Anotato Symvoulio Ergasias [(Consejo Superior del Trabajo)], respectivamente. Estos órganos consultivos, el prefecto o el Ministro de Trabajo podrán convocar y oír tanto a los representantes de los trabajadores [...] 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 de Trabajo. 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.»

10. Por último, a tenor del artículo 6, apartado 1, de la Ley 1387/1983, «serán nulos los despidos colectivos que se lleven a cabo en vulneración de la presente Ley».

II. **Hechos, procedimiento y cuestiones prejudiciales planteadas**

11. Anonymi Geniki Etairia Tsimenton Iraklis (en lo sucesivo, «AGET Iraklis» o «Sociedad») tiene como actividades la producción, distribución y venta de cemento, y dispone de tres fábricas en Grecia (Agria Volou, Aliveri y Chalkida).

12. De la resolución de remisión se desprende que, en varias ocasiones entre noviembre de 2011 y diciembre de 2012, AGET Iraklis instó a los trabajadores y representantes de éstos de su fábrica de Chalkida a asistir a reuniones cuyo objetivo era readaptar la jornada laboral de la fábrica y facilitar información con vistas a la reducción de las actividades de la fábrica como consecuencia de la reducción de la demanda de su producto. AGET Iraklis tenía también la intención de formular consultas al objeto de encontrar soluciones alternativas y evitar así despidos colectivos.

13. Mediante acuerdo de 25 de marzo de 2013, el Consejo de Administración de la Sociedad aprobó un programa de reestructuración de su producción de cemento (en lo sucesivo, «Programa»). El Programa incluía el cierre permanente de la fábrica de Chalkida, debido, en particular, a una reducción de la actividad de la construcción en la región de Ática y a una excesiva capacidad de producción de cemento, con lo que se pretendía garantizar la viabilidad futura de la Sociedad.

14. 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 la Sociedad en Chalkidas; en lo sucesivo, «sindicato de trabajadores») a reuniones que se celebrarían, respectivamente, el 29 de marzo y el 4 de abril de 2013, al objeto de facilitar información y mantener consultas sobre el Programa con la finalidad, entre otras, de examinar la posibilidad de evitar o reducir los despidos y sus consecuencias negativas.

15. Dado que el sindicato de trabajadores no asistió a estas reuniones, el 16 de abril de 2013, la Sociedad solicitó por escrito al Ypourgos Ergasias, Koinonikis Asfalisis kai Koinonikis Allilengyis (Ministro de Trabajo, Seguridad Social y Bienestar; en lo sucesivo, «Ministro») autorización para ejecutar el Programa.

16. El asunto se planteó al Consejo Superior del Trabajo para que emitiera un dictamen. El 24 de abril de 2013, una vez oídas las partes interesadas, el Consejo Superior del Trabajo recomendó rechazar el Programa debido a que la motivación ofrecida por la Sociedad era insuficiente, en particular porque no se justificaba la necesidad de los despidos colectivos previstos y porque los argumentos esgrimidos por la Sociedad se consideraron excesivamente vagos.

17. Sobre la base de dicha recomendación, el 26 de abril de 2013, el Ministro denegó la concesión de la autorización solicitada (en lo sucesivo, «decisión impugnada»).

18. La Sociedad interpuso un recurso ante el Symvoulio tis Epikrateias (Consejo de Estado) en el que solicitó la anulación de la decisión impugnada. Al albergar dudas, a la luz de las alegaciones formuladas por la Sociedad, sobre la compatibilidad del artículo 5, apartado 3, de la Ley 1387/1983 con la Directiva 98/59 y los artículos 49 TFUE y 63 TFUE, el 7 de abril de 2015, el órgano jurisdiccional remitente 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/CE, 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?»

19. Presentaron observaciones escritas la Sociedad, el sindicato de trabajadores, el Gobierno helénico y la Comisión. En la vista celebrada el 25 de abril de 2016, se oyeron los informes orales de las citadas partes y el Órgano de Vigilancia de la AELC (en lo sucesivo, «OVA»).

III. **Análisis**

20. La cuestión de Derecho sometida a examen en el presente procedimiento lleva cierto tiempo sin resolverse. [4]

21. Mediante sus dos cuestiones prejudiciales, el órgano jurisdiccional remitente desea saber en esencia si una disposición como el artículo 5, apartado 3, de la Ley 1387/1983 (en lo sucesivo, «norma controvertida»), la cual, entre otras cosas, obliga a los empresarios a obtener una autorización administrativa antes de llevar a cabo despidos colectivos y que supedita tal autorización a (i) las condiciones del mercado del trabajo, (ii) la situación de la empresa y (iii) el interés de la economía nacional, es compatible, por un lado, con la Directiva 98/59 y, por otro, con los artículos 49 TFUE y 63 TFUE. De no serlo, el órgano jurisdiccional remitente desea saber además si dicha disposición podría ser compatible con las citadas normas del Derecho de la Unión cuando existan motivos sociales graves que lo justifiquen, tales como una aguda crisis económica y un desempleo particularmente elevado.

22. Si bien el órgano jurisdiccional remitente distingue entre sus dos cuestiones en función de las causas de justificación, considero más adecuado dividir mi análisis de las cuestiones formuladas en función de las normas de la Unión aplicables. Por consiguiente, comenzaré mi apreciación interpretando la Directiva 98/59, antes de pasar a las disposiciones del Tratado en materia de libre circulación.

4 — Véase la sentencia de 15 de febrero de 2007, Athinaïki Chartopoïïa (C-270/05, EU:C:2007:101), apartado 37.

A. *Directiva 98/59*

23. En primer lugar, ha de recordarse que al armonizar las normas aplicables a los despidos colectivos, el legislador de la Unión pretendió 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. [5]

24. De conformidad con el artículo 2, apartado 1, de la Directiva 98/59, los empresarios están obligados a iniciar consultas, en tiempo hábil, con los representantes de los trabajadores cuando tengan «la intención de efectuar despidos colectivos». En virtud del artículo 2, apartado 2, las consultas deberán tener por objeto, entre otras cosas, la posibilidad de evitar los despidos colectivos previstos o reducir el número de trabajadores afectados. El procedimiento de consulta debe iniciarlo el empresario en el momento en que ha adoptado una decisión estratégica o empresarial que le obligue a examinar o proyectar despidos colectivos. [6] Dicho procedimiento se ha recogido en los artículos 3 y 4 de la Directiva 98/59.

25. El artículo 3 de la Directiva 98/59 da lugar a una obligación de notificación: el empresario está obligado a notificar por escrito cualquier proyecto de despido colectivo a la autoridad pública competente y a transmitir a los representantes de los trabajadores una copia de tal notificación. Dichos representantes podrán dirigir sus eventuales observaciones a la autoridad pública competente.

26. El artículo 4 de la Directiva 98/59 establece una obligación de *stand-still*, cuyo objetivo, de conformidad con el apartado 2 de éste, consiste en proporcionar a la autoridad pública competente tiempo suficiente para buscar soluciones a los problemas suscitados por los despidos colectivos previstos. Si bien la Directiva establece un período de «reflexión» de 30 días contado a partir de la notificación de las medidas de despido colectivo previstas, de conformidad con el artículo 4, apartados 1, párrafo segundo, y 3, los Estados miembros podrán conceder a la autoridad pública competente la facultad de reducir o ampliar dicho plazo.

27. Sin embargo, la Directiva 98/59 no establece norma alguna en lo relativo a la organización interna de las empresas o a la gestión del personal, [7] ni afecta a la libertad del empresario para efectuar o no despidos colectivos. Su único objetivo es que antes de esos despidos se consulte a los sindicatos y se informe a la autoridad pública competente, es decir, armonizar el procedimiento que debe seguirse para llevar a cabo los despidos colectivos. [8]

28. Ahora bien, el artículo 5, apartado 3, de la Ley 1387/1983 parece, en particular, transponer el artículo 4 de la Directiva 98/59 en el Derecho helénico, aunque modificando la duración del período de «reflexión». Sin embargo, y lo que es más importante, en el caso de falta de acuerdo entre las partes, dicha disposición supedita la aplicación de las medidas de despido previstas a una autorización administrativa previa (que se considera tácitamente concedida transcurridos diez días). La Ley 1387/1983 establece que las solicitudes de llevar a cabo despidos colectivos deberán examinarse sobre la base de los criterios siguientes: las condiciones del mercado de trabajo, la situación de la empresa y el interés de la economía nacional. En virtud del artículo 6 de la Ley 1387/1983, la autorización constituye un requisito para la validez de las medidas de despido.

5 — Sentencia de 9 de julio de 2015, Balkaya (C-229/14, EU:C:2015:455), apartado 32 y jurisprudencia citada.

6 — Sentencia de 10 de septiembre de 2009, Akavan Erityisalojen Keskusliitto AEK y otros (C-44/08, EU:C:2009:533), apartados 39, 47 y 48.

7 — Véase, en este sentido, la sentencia de 7 de diciembre de 1995, Rockfon (C-449/93, EU:C:1995:420), apartado 21.

8 — Véase, en este sentido, la sentencia de 7 de septiembre de 2006, Agorastoudis y otros (C-187/05 a C-190/05, EU:C:2006:535), apartados 35 y 36 y jurisprudencia citada.

29. Por consiguiente, resulta que el artículo 5, apartado 3, de la Ley 1387/1983 no sólo transpone la Directiva 98/59 al Derecho griego, sino que también establece requisitos materiales acerca de las circunstancias o condiciones en que pueden llevarse a cabo despidos colectivos. En otras palabras, regula cuándo puede estar justificado poner fin a una relación laboral. A efectos del procedimiento principal, ésta es la parte de la norma controvertida que se cuestiona.

30. Sin embargo, de la jurisprudencia citada en el punto 27 anterior se desprende que la Directiva 98/59 no regula la libertad del empresario de proceder a despidos colectivos (o la falta de ella). Corresponde al Derecho nacional establecer los requisitos materiales en virtud de los cuales puede ponerse fin a las relaciones laborales de forma colectiva. [9]

31. Por consiguiente, me inclino a estar de acuerdo con la alegación de la Comisión de que el artículo 5, apartado 3, de la Ley 1387/1983, en la medida en que limita la libertad de los empresarios para llevar a cabo despidos colectivos, no queda comprendido en el ámbito de aplicación de la Directiva 98/59. Por consiguiente, no guarda relación alguna con dicha Directiva.

32. Dado que la norma controvertida —o cuando menos la parte de la misma que se cuestiona— no está comprendida en el ámbito de aplicación de la Directiva 98/59, no puede ser una disposición legal más favorable a los trabajadores (un ejemplo de «exceso en la transposición») en el sentido del artículo 5 de dicha Directiva. Por consiguiente, no veo de qué modo la norma controvertida puede poner en peligro la aplicación efectiva de la Directiva. [10]

33. Por último, y en aras de la exhaustividad, ha de añadirse que de cuanto antecede se desprende que, desde el punto de vista de la Directiva 98/59, no tiene ninguna relevancia el hecho de que, además de los criterios mencionados en el punto 28 anterior, puedan existir motivos sociales graves —tales como una grave crisis económica y un desempleo particularmente elevado—.

34. Por consiguiente, procede concluir que la Directiva 98/59 no se opone a una disposición como la del artículo 5, apartado 3, de la Ley 1387/1983, que obliga a los empresarios a obtener una autorización administrativa antes de llevar a cabo despidos colectivos. Dedicaré el resto de mi análisis a las disposiciones de Derecho primario mencionadas por el órgano jurisdiccional remitente.

B. *Artículos 49 TFUE y 63 TFUE*

1. ¿Libertad de establecimiento o libre circulación de capitales?

35. Dado que las cuestiones planteadas con carácter prejudicial hacen referencia tanto al artículo 49 TFUE como al artículo 63 TFUE, es preciso determinar si la legislación nacional guarda relación con la libertad de establecimiento, la libre circulación de capitales o ambas libertades. [11]

9 — Esto se ve confirmado por el hecho de que, a diferencia del texto adoptado en última instancia por el Consejo, el artículo 3 de la propuesta original de la Comisión de 8 de noviembre de 1972, relativa a la aproximación de las legislaciones de los Estados miembros que se refieren a los despidos colectivos [COM(72) 1400] incluía específicamente la facultad de la autoridad competente de denegar la autorización de todos o parte de los despidos notificados. Algunos autores han señalado que ciertos Estados miembros se oponían a conceder esa facultad a las autoridades públicas; véase Freedland, M.R.: «Employment Protection: Redundancy Procedures and the EEC», *Industrial Law Journal*, vol. 5-6, Oxford University Press, Oxford, 1976, p. 27.

10 — A este respecto, el asunto examinado difiere por tanto de los asuntos que dieron lugar a las sentencias de 16 de julio de 2009, Mono Car Styling (C-12/08, EU:C:2009:466), apartados 35 y 36, y de 18 de julio de 2013, Alemo-Herron y otros (C-426/11, EU:C:2013:521), apartado 36. En este último asunto, el Tribunal de Justicia afirmó —en relación con una directiva similar en materia de protección del empleo— que las medidas de «exceso en la transposición» deben ajustarse a la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea.

11 — Sentencia de 13 de marzo de 2014, Bouanich (C-375/12, EU:C:2014:138), apartado 24.

36. Por un lado, están comprendidas en el ámbito de aplicación material del artículo 49 TFUE las disposiciones nacionales que son de aplicación a la posesión por un nacional de un Estado miembro, en el capital de una sociedad establecida en otro Estado miembro, de una participación que le permite ejercer una influencia efectiva en las decisiones de dicha sociedad y le permite determinar las actividades de ésta. Por otro lado, están comprendidas en el ámbito de aplicación del artículo 63 TFUE principalmente 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. [12]

37. Una normativa nacional que no deba aplicarse únicamente a las participaciones que permitan ejercer una influencia efectiva en las decisiones de una sociedad y determinar las actividades de ésta, pero que se aplica independientemente de la magnitud de la participación de un socio en una sociedad, puede estar comprendida tanto en el ámbito de aplicación del artículo 49 TFUE como en el del artículo 63 TFUE. [13]

38. Para determinar qué libertad se aplica (si no ambas), procede tomar en consideración el objeto de la legislación de que se trate. [14]

39. La Ley 1387/1983 tiene por objeto, de acuerdo con su título, controlar los despidos colectivos y transponer en el Derecho helénico la Directiva 98/59. Ello me induce a pensar que, al igual que la Directiva, también pretende regular las condiciones en las que los empresarios pueden recurrir a despidos colectivos y el procedimiento que ha de observarse a tal fin.

40. Por consiguiente, versa esencialmente sobre una relación laboral.

41. Ello confirma que sólo es aplicable el artículo 49 TFUE. En efecto, la libertad de establecimiento afecta a la actividad por cuenta propia en el territorio de cualquier otro Estado miembro, desarrollada a través de empresas, agencias, sucursales o filiales. [15] Dicha actividad puede requerir la contratación de personal para atender y desarrollar dicha actividad, en cuyo caso entrañaría una relación laboral.

42. Dado su objeto, resulta que la norma controvertida es únicamente pertinente para participaciones societarias que entrañan el ejercicio de una influencia efectiva en el sentido de la jurisprudencia citada en el punto 36 anterior, cuyo ejemplo más común son las participaciones mayoritarias en el capital social. Una participación mayoritaria permite a su titular actuar como empresario último de los trabajadores de la filial.

43. AGET Iraklis alega que este asunto también guarda relación con la libre circulación de capitales, si bien no explica por qué. En efecto, a mi entender, en el caso de autos, AGET Iraklis es una filial de LafargeHolcim, lo cual significa que esta última tiene una participación mayoritaria en el capital de aquélla. Dicha participación mayoritaria y, por consiguiente, la influencia efectiva en AGET Iraklis excluirían la aplicación del artículo 63 TFUE.

44. Sea como fuere, si se ha vulnerado la libertad de establecimiento, no es necesario examinar además si se vulnera también la disposición sobre libre circulación de capitales. [16]

12 — Sentencia de 21 de octubre de 2010, Idryma Typou (C-81/09, EU:C:2010:622), apartados 47 y 48 y jurisprudencia citada.

13 — Sentencia de 21 de octubre de 2010, Idryma Typou (C-81/09, EU:C:2010:622), apartado 49 y jurisprudencia citada.

14 — Sentencia de 13 de noviembre de 2012, Test Claimants in the FII Group Litigation (C-35/11, EU:C:2012:707), apartado 90 y jurisprudencia citada.

15 — Véase, a este respecto, la sentencia de 30 de noviembre de 1995, Gebhard (C-55/94, EU:C:1995:411), apartado 23.

16 — Véase, a título de ejemplo, la sentencia de 18 de noviembre de 1999, X e Y (C-200/98, EU:C:1999:566), apartado 30.

45. Sobre la base de las consideraciones que anteceden, examinaré la norma controvertida desde el punto de vista de la libertad de establecimiento.

2. Carácter restrictivo de la norma controvertida

46. Según reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia, el artículo 49 TFUE se opone a las restricciones a la libertad de establecimiento, es decir, a cualquier medida nacional que pueda obstaculizar o hacer menos atractivo el ejercicio, por parte de los nacionales de la Unión, de la libertad de establecimiento garantizada por el Tratado FUE. El concepto de restricción 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 dentro de la Unión Europea. [17]

47. Exigir una autorización previa constituye, en principio, una restricción en tal sentido. [18] Si bien dicha línea jurisprudencial se refiere esencialmente a situaciones en las que, más que reducirse, se creaban establecimientos, en mi opinión se aplica el mismo razonamiento. En efecto, en el procedimiento principal, la norma controvertida limita la libertad de una empresa empleadora para llevar a cabo despidos colectivos, puesto que, de no observarse la norma, tales despidos no serán válidos. Tal norma incide, pues, directamente en la organización interna de las empresas y en la gestión de su plantilla, exponiendo probablemente a las empresas al riesgo de operar con pérdidas. El Gobierno helénico reconoce de forma reveladora en sus observaciones escritas que la norma controvertida puede ser restrictiva.

48. Por otro lado, existe un inequívoco elemento transfronterizo: AGET Iraklis es una filial de LafargeHolcim. Por consiguiente, procede desestimar las alegaciones del sindicato de trabajadores y del Gobierno helénico en el sentido de que el litigio principal versa sobre una situación totalmente interna o hipotética, expuesta por primera vez en la vista. [19]

49. Asimismo, las disposiciones del Derecho de la Unión deben interpretarse de conformidad con los derechos fundamentales establecidos en la Carta. [20] Por consiguiente, el artículo 49 TFUE debe interpretarse de conformidad con el artículo 16 de la Carta, en el que se reconoce la libertad de empresa. Como se desprende de las explicaciones orientativas de la interpretación de la Carta, [21] que, de acuerdo con el artículo 6 TUE, apartado 1, párrafo tercero, y el artículo 52, apartado 7, de la Carta, han de tenerse en cuenta en su interpretación, la libertad de empresa comprende (i) la libertad de ejercer una actividad económica o mercantil; (ii) la libertad contractual, y (iii) la libre competencia. [22]

50. La restricción de la libertad de establecimiento identificada en el punto 47 anterior también constituye una restricción al ejercicio de la libertad de empresa. Además, restringe la libertad contractual de los empresarios, en la medida en que se les obliga a solicitar la autorización previa para poder resolver contratos de trabajo.

17 — Sentencia de 15 de octubre de 2015, Grupo Itevelesa y otros (C-168/14, EU:C:2015:685), apartado 67 y jurisprudencia citada.

18 — Sentencia de 5 de diciembre de 2013, Venturini y otros (C-159/12 a C-161/12, EU:C:2013:791), apartado 32 y jurisprudencia citada.

19 — En la vista también se debatió si la norma controvertida restringía el derecho de establecimiento de LafargeHolcim o el de AGET Iraklis. Ahora bien, dado que pertenecen a la misma unidad económica, considero que este debate carece de relevancia.

20 — En cualquier caso, es jurisprudencia reiterada que, para dar una respuesta adecuada, el Tribunal de Justicia puede verse obligado a tomar en consideración normas del Derecho de la Unión a las que el tribunal nacional no se haya referido en sus cuestiones prejudiciales; véase la sentencia de 26 de mayo de 2016, Kohll y Kohll-Schlesser, C-300/15, EU:C:2016:361, apartado 35 y jurisprudencia citada.

21 — DO 2007, C 303, p. 17.

22 — Véase, a este respecto, entre otras, la sentencia de 18 de julio de 2013, Alemo-Herron y otros (C-426/11, EU:C:2013:521), apartados 30 a 32 y jurisprudencia citada. Véase también Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea: *Freedom to conduct a business: exploring the dimensions of a fundamental right*, Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, Luxemburgo, agosto de 2015, p. 21.

3. Justificación, adecuación y necesidad

a) Observaciones preliminares y consideración del interés público superior aplicable

51. Según la doctrina Gebhard, las restricciones deben cumplir cuatro requisitos para ser compatibles con el Derecho de la Unión: que se apliquen de manera no discriminatoria, que estén justificadas por razones imperiosas de interés general, que sean adecuadas para garantizar la realización del objetivo que persiguen y que no vayan más allá de lo necesario para alcanzar dicho objetivo. [23]

52. Además, del artículo 52, apartado 1, de la Carta y de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia se desprende que la libertad de empresa garantizada en el artículo 16 de la Carta no es absoluta y puede ser regulada. [24]

53. La norma controvertida se aplica de manera no discriminatoria. Por consiguiente, es necesario examinar si se cumplen los demás criterios —relativos a la justificación, la adecuación y la necesidad—, en la medida en que dicho ejercicio, en mi opinión, es básicamente el mismo conforme al artículo 49 TFUE y al artículo 16 de la Carta.

54. El Gobierno helénico, apoyado por el sindicato de trabajadores, sostiene que la norma controvertida está justificada por la protección de los trabajadores.

55. De las cuestiones planteadas se desprende que mediante la primera de ellas se solicita al Tribunal de Justicia que determine si procede entender que los tres criterios mencionados en el artículo 5, apartado 3, de la Ley 1387/1983 —es decir, las condiciones del mercado de trabajo, la situación de la empresa y el interés de la economía nacional— promueven la protección de los trabajadores adecuadamente y de un modo no desproporcionado. La segunda cuestión planteada es en esencia una versión cualificada de la «situación básica» que refleja la primera cuestión: el órgano jurisdiccional remitente pregunta si la existencia de una grave crisis económica y unas tasas de desempleo inusuales y particularmente elevadas [25] puede justificar la norma controvertida, en caso de que ésta no estuviera ya justificada en la «situación básica».

56. Como afirma acertadamente el sindicato de trabajadores, desde el punto de vista del legislador de la Unión, del artículo 9 TFUE se desprende que un elevado nivel de empleo y una adecuada protección social son aspectos que la Unión Europea debe tener en cuenta a la hora de definir y aplicar sus políticas y actividades. Por consiguiente, el Tribunal de Justicia ha considerado que la protección de los trabajadores figura entre las razones imperiosas de interés general que pueden permitir a un Estado miembro establecer excepciones a las disposiciones sobre libre circulación recogidas en el Tratado FUE. [26] En concreto, el Tribunal de Justicia ha aceptado que mantener puestos de trabajo en pequeñas y medianas empresas puede aceptarse en teoría como justificación. [27]

23 — Véanse las sentencias de 30 de noviembre de 1995, Gebhard (C-55/94, EU:C:1995:411), apartado 37, y, en tal sentido, de 22 de octubre de 2009, Comisión/Portugal (C-438/08, EU:C:2009:651), apartado 46.

24 — De conformidad con el artículo 52, apartado 1, de la Carta, cualquier limitación del ejercicio de la libertad de empresa «deberá ser establecida por la ley y respetar el contenido esencial de [dicha libertad]. Dentro del respeto del principio de proporcionalidad, sólo podrán introducirse limitaciones cuando 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 también la sentencia de 6 de septiembre de 2012, Deutsches Weintor (C-544/10, EU:C:2012:526), apartado 54 y jurisprudencia citada.

25 — Según la resolución de remisión, la tasa de desempleo en Grecia en 2013 era del 27,3 %. El Gobierno helénico añade en sus observaciones que las tasas de 2008 y 2014 fueron, respectivamente, del 7,8 % y del 26,5 %.

26 — Véase 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 77 y jurisprudencia citada.

27 — Véase la sentencia de 25 de octubre de 2007, Geurts y Vogten (C-464/05, EU:C:2007:631), apartado 26.

57. A continuación, y en un primer momento, ha de señalarse que, a la hora de examinar si los tres criterios establecidos en el artículo 5, apartado 3, de la Ley 1387/1983 son adecuados y no van más allá de lo necesario para alcanzar el objetivo de protección de los trabajadores, el Tribunal de Justicia debe realizar una ponderación. En otras palabras, el Tribunal de Justicia debe lograr un equilibrio entre la protección de los trabajadores y la libertad de establecimiento de los empresarios. Asimismo ello implica hallar el equilibrio entre la libertad de empresa consagrada en el artículo 16 de la Carta y otras disposiciones contenidas en el título IV de la misma («Solidaridad»). A continuación, intentaré dar algunas orientaciones al respecto.

b) Ponderación: elementos de reflexión

58. Para empezar, aunque el artículo 27 de la Carta, que se refiere al derecho a la información y consulta de los trabajadores en la empresa, parece pertinente a primera vista, en realidad no añade nada nuevo a la ecuación: según la sentencia Association de médiation sociale, el artículo 27 de la Carta debe ser precisado por disposiciones de Derecho de la Unión o Derecho nacional para que produzca plenamente sus efectos. [28] Desde esta perspectiva, de la explicación autorizada de dicha disposición (véase el punto 49 anterior) se desprende que tal precisión puede encontrarse, entre otras, en la Directiva 98/59. Ahora bien, como se ha señalado inicialmente, dicha Directiva no incide en modo alguno en la legalidad de la norma controvertida. Por consiguiente, el artículo 27 de la Carta carece de pertinencia en la ponderación que el Tribunal de Justicia debe realizar. En cualquier caso, si bien el sindicato de trabajadores alega lo contrario en sus observaciones escritas, la resolución de remisión parece indicar que se intentó informar y mantener consultas con los trabajadores afectados por el Programa.

59. A continuación, resulta pertinente la mención del artículo 30 de la Carta realizada por la Comisión, pues dicha disposición ofrece protección a los trabajadores en caso de despido injustificado. Ahora bien, como ha afirmado el Tribunal General, dicha disposición no establece obligaciones concretas. [29] De hecho, la afirmación formulada por el Tribunal de Justicia en la sentencia Association de médiation sociale parece en muchos sentidos igualmente extrapolable al artículo 30 de la Carta. Todo lo que cabe inferir directamente del tenor del artículo 30 de la Carta es, por un lado, que no garantiza un derecho al empleo permanente y, por otro, que la cuestión esencial estriba en determinar qué constituye, a efectos de una reestructuración empresarial, un «despido justificado».

60. En concreto, además de referirse a la legislación de la Unión en materia de protección de los trabajadores en casos de insolvencia del empresario y de traspaso de empresas, ninguna de las cuales resulta directamente pertinente en el asunto que se examina, la explicación relativa al artículo 30 de la Carta (véase el punto 49 anterior) señala que esta disposición «se inspira en el artículo 24 de la Carta Social Europea revisada». [30] En el anexo de la Carta Social —el cual, de conformidad con el artículo N

28 — Sentencia de 15 de enero de 2014, Association de médiation sociale, C-176/12, EU:C:2014:2, apartado 45.

29 — Véanse las sentencias de 4 de diciembre de 2013, ETF/Schuerings (T-107/11 P, EU:T:2013:624), apartado 100, y ETF/Michel (T-108/11 P, EU:T:2013:625), apartado 101.

30 — El artículo 24 de la Carta Social Europea (revisada) («Derecho a protección en caso de despido»), de 3 de mayo de 1996, STE n.º 163, establece, entre otras cosas, que «para garantizar el ejercicio efectivo del derecho de los trabajadores a protección en caso de despido, las Partes se comprometen a reconocer: a) el derecho de todos los trabajadores a no ser despedidos sin que existan razones válidas para ello relacionadas con sus aptitudes o su conducta, o basadas en las necesidades de funcionamiento de la empresa, del establecimiento o del servicio; b) el derecho de los trabajadores despedidos sin razón válida a una indemnización adecuada o a otra reparación apropiada».

de dicha Carta, forma parte integrante de ésta—, el apartado 3 del artículo correspondiente al artículo 24 recoge una serie no exhaustiva de motivos no válidos para el despido. Ninguno de estos motivos versa sobre el despido por razones puramente económicas ni pueden ser asimilados al mismo. [31]

61. En estas circunstancias, me parece que el umbral para determinar lo que constituye un «despido justificado» no puede ser demasiado elevado, pues ello tendría como consecuencia forzar a la empresa a suspender sus planes de reestructuración indefinidamente, con el riesgo de seguir siendo económicamente ineficiente.

62. Antes de considerar si la norma controvertida resulta adecuada al objetivo de proteger a los trabajadores y si va más allá de lo necesario para alcanzar dicho objetivo, procede formular una serie de observaciones adicionales que pueden orientar al Tribunal de Justicia a la hora de realizar su ponderación.

63. En primer lugar, la Directiva 98/59 representa un compromiso alcanzado en el ámbito de la Unión entre la necesidad de proteger a los trabajadores y la consideración que debe tenerse a los empresarios (véase el punto 23 anterior). Ese compromiso adopta la forma de un procedimiento de protección (una obligación de *stand-still* vinculada a un período de reflexión) que no afecta al derecho del empresario a reorganizar a la empresa empleadora. Imponer unilateralmente obligaciones adicionales a los empresarios, desincentivando así la participación de los trabajadores en las negociaciones con ellos, sin prever mecanismos compensatorios de garantía que tengan en cuenta la situación de los empresarios puede alterar dicho equilibrio desde el punto de vista del artículo 49 TFUE y del artículo 16 de la Carta.

64. En segundo lugar, e insistiendo en ese mismo punto, incluso en una situación de «exceso en la transposición», en su reciente sentencia Alemo-Herron y otros, el Tribunal de Justicia tuvo que ponderar la protección de los trabajadores con los derechos de los empresarios en relación con normas de la Unión relativas al mantenimiento de los derechos de los trabajadores en caso de transmisión de empresas. Se debatía si tales normas de la Unión se oponían a que un Estado miembro obligase a un empresario privado a contratar a trabajadores de una empresa pública para dar cumplimiento al convenio colectivo del sector público aplicable estipulado en el contrato de trabajo original (protección «dinámica»), sin tener, no obstante, voz en la mesa de negociación. El Abogado General propuso adoptar un planteamiento que dejase en manos del tribunal nacional decidir si ello infringía el artículo 16 de la Carta. Sin embargo, el Tribunal de Justicia no tuvo dudas: declaró que así era, pues tal requisito reducía seriamente la libertad contractual del empresario de forma que podía lesionar la propia esencia de su derecho a la libertad de empresa. [32]

31 — Los motivos no válidos para el despido recogidos en el anexo a la Carta Social Europea (revisada) son los siguientes: a) la afiliación a un sindicato o la participación en actividades sindicales fuera de las horas de trabajo o, con el consentimiento del empleador, durante las horas de trabajo; b) el hecho de presentarse como candidato a representante de los trabajadores, o de actuar o haber actuado en esa calidad; c) la presentación de una demanda o la participación en un procedimiento contra un empleador por supuesta infracción de las leyes o reglamentos, o la presentación de un recurso ante las autoridades administrativas competentes; d) la raza, el color, el sexo, el estado civil, las responsabilidades familiares, el embarazo, la religión, la opinión política, la ascendencia nacional o el origen social; e) el permiso de maternidad o de paternidad; f) la ausencia temporal del trabajo debido a enfermedad o lesión.

32 — Sentencia de 18 de julio de 2013, Alemo-Herron y otros, C-426/11, EU:C:2013:521, apartado 36; compárese con las conclusiones del Abogado General Cruz Villalón presentadas en el mismo asunto (C-426/11, EU:C:2013:82), puntos 55 y 57.

65. El último aspecto relativo a la ponderación que debe realizar el Tribunal de Justicia seguramente es el más decisivo: la libertad de establecimiento no puede limitarse al mero derecho de las empresas a establecerse en otros Estados miembros. Para que esta libertad sea realmente efectiva, también debe atribuir a un grupo de empresas transfronterizo el derecho a reducir el tamaño y, en última instancia, cerrar un establecimiento en un Estado miembro. En otras palabras, *abandonar* un Estado miembro, [33] aun cuando ello se haga simplemente con el objetivo de desarrollar una actividad económica en un Estado miembro en el que resulte más lucrativa. [34]

c) Los tres criterios, examinados de forma aislada

66. Pasando ahora a los tres criterios establecidos en el artículo 5, apartado 3, de la Ley 1387/1983, el primero versa sobre el interés de la economía nacional. Al igual que la Comisión, considero que este criterio supone un objetivo de carácter meramente económico que no puede justificar una restricción a la libertad de establecimiento (ni a la libertad de empresa). [35]

67. Los dos criterios restantes, relativos a las condiciones del mercado de trabajo y a la situación de la empresa, no adolecen de la misma deficiencia. Ahora bien, recurrir a dichos criterios no es, a mi juicio, ni adecuado para alcanzar el objetivo de proteger a los trabajadores ni se limita a lo estrictamente necesario para alcanzar dicho objetivo.

68. En cuanto atañe a la adecuación del criterio relativo a las condiciones del mercado de trabajo, una hipótesis de contraste podría ser útil para ilustrarla. En efecto, no es difícil imaginar lo que podría pasar en caso de denegación administrativa de la realización de los despidos. En el supuesto de que la ineficiencia económica de la empresa empleadora causada por tal denegación la empujase a la insolvencia, dicha empresa tendría un claro incentivo en iniciar el procedimiento de disolución y liquidación, tras lo cual ya no estaría vinculada por la Directiva 98/59 [36] y, con toda probabilidad, no contaría con los recursos necesarios para retribuir a los trabajadores afectados en el caso de que la norma controvertida siguiera aplicándose a tal situación. Por lo demás, ello también pondría en peligro los puestos de trabajo de los trabajadores que no hayan sido despedidos. Por consiguiente, dudo de que la norma controvertida pueda contribuir, de algún modo significativo, a reducir la tasa de desempleo.

69. En cualquier caso, el criterio relativo al mercado de trabajo que, según entiendo, versa esencialmente sobre datos de desempleo, no resulta adecuado para alcanzar el objetivo de garantizar la estabilidad en el empleo de los trabajadores. En efecto, no remedia los problemas que han dado lugar a que la situación laboral de los trabajadores afectados sea incierta. En esencia, supone negar a los empleadores el derecho a resolver una relación laboral debido a que, por regla general, no resulta deseable tener más personas desempleadas.

70. En cuanto atañe a la adecuación del criterio relativo a la situación de la empresa, la alegación de que las autoridades de un Estado miembro pueden estar en mejores condiciones que los directivos de tal empresa para determinar qué es lo más apropiado en esta situación resulta cuando menos sorprendente. En cualquier caso, no me parece adecuado proteger a los trabajadores permitiendo que una autoridad revoque las decisiones comerciales adoptadas en última instancia por la empresa empleadora.

33 — Véase, sobre este aspecto, la sentencia de 16 de diciembre de 2008, Cartesio (C-210/06, EU:C:2008:723), apartado 113.

34 — Sorprendentemente, y a diferencia del OVA (el cual, en apoyo de su tesis, invocó la sentencia de 6 de diciembre de 2007, Columbus Container Services, C-298/05, EU:C:2007:754, apartado 33), sobre este aspecto, la Comisión alegó en la vista que la libertad de establecimiento no se ve obstaculizada, por un lado, cuando se impide a una empresa dejar el Estado miembro de establecimiento para obtener beneficios en otro lugar. Por otro lado, la Comisión alegó que dicha libertad si está restringida cuando la empresa no puede cerrar sin más su establecimiento y trasladarse a otro lugar. Me parece que esta distinción es artificial y, en cualquier caso, inviable.

35 — Véase, entre otras, la sentencia de 24 de marzo de 2011, Comisión/España (C-400/08, EU:C:2011:172), apartado 74 y jurisprudencia citada.

36 — Véase, a este respecto, la sentencia de 3 de marzo de 2011, Claes y otros (C-235/10 a C-239/10, EU:C:2011:119), apartado 58.

71. Además, como ha alegado la Sociedad, los criterios legales son poco claros y ofrecen un margen discrecional excesivamente amplio a la administración, en detrimento de la seguridad jurídica de los empresarios. De hecho, ello parece frustrar de antemano cualquier posible intento de alcanzar un acuerdo amistoso entre los empresarios y los trabajadores al eliminar la necesidad de entablar negociaciones, como atestigua el asunto examinado. Una alternativa podría haber consistido en establecer una lista de las clases de despido considerados injustificados, como la que se recoge en el apartado 3 del artículo del anexo de la Carta Social Europea correspondiente al artículo 24 de ésta.

72. En aras de la exhaustividad, como señala acertadamente el Gobierno helénico en sus observaciones escritas, cuando los Estados miembros adoptan una medida que supone una excepción a un principio reconocido por el Derecho de la Unión, deben probar, en cada caso, que dicha medida se ajusta al principio de proporcionalidad, acompañando su razonamiento de un análisis de la proporcionalidad de la medida y de datos precisos en los que pueda sustentarse la alegación formulada.[37] En este contexto, basta con señalar que no considero que el Gobierno helénico haya proporcionado al Tribunal de Justicia tal análisis ni datos que sustenten su alegación de que la norma controvertida protege efectivamente a los trabajadores.

73. De hecho, al limitar la capacidad de los empresarios de proceder al despido colectivo de trabajadores, la norma controvertida solamente da la impresión de proteger a los trabajadores. Para empezar, dicha protección es meramente temporal, hasta el momento en que el empresario deviene insolvente. Y lo que es más importante, los trabajadores están mejor protegidos por un entorno económico que fomente el empleo estable. Hablando en términos históricos, la idea de mantener artificialmente relaciones laborales a pesar de existir unos fundamentos económicos generales poco sólidos ya ha sido probada y ha fracasado por completo en determinados sistemas políticos de antaño. Ello confirma que, al establecer un procedimiento de protección efectivo pero flexible, la Directiva 98/59 ofrece una auténtica protección a los trabajadores, mientras que un sistema de autorización previa como el examinado, que queda manifiestamente excluido de su ámbito de aplicación, no lo hace.

74. Esto me lleva a concluir que, en el asunto examinado, la necesidad de hallar un justo equilibrio es en realidad una falacia: proteger a los trabajadores afectados no está reñido con la libertad de establecimiento ni con la libertad de empresa.

75. Por consiguiente, considero que la norma controvertida no resulta adecuada para alcanzar el objetivo de proteger a los trabajadores. Además, por las mismas razones, estimo que, en todo caso, va más allá de lo necesario para proteger a los trabajadores.

d) Conclusión provisional

76. A luz de cuanto antecede, considero que la norma controvertida no es adecuada para el objetivo de proteger a los trabajadores y, en cualquier caso, va más allá de lo necesario para alcanzar tal objetivo.

e) Contexto de grave crisis económica y de tasas de desempleo muy elevadas

77. Por último, en cuanto atañe a la segunda cuestión planteada acerca de si la presencia de una grave crisis económica acompañada de unas tasas de desempleo inusuales y particularmente elevadas podría modificar la respuesta negativa dada a la primera cuestión, mi respuesta sería de nuevo «no».

37 — Sentencia de 13 de diciembre de 2012, Caves Krier Frères (C-379/11, EU:C:2012:798), apartado 49 y jurisprudencia citada.

78. Dichas circunstancias, si bien son evidentemente muy delicadas, no pueden justificar una restricción de las libertades de establecimiento y de empresa si los criterios legales no pueden hacerlo por sí solos.

79. Además, existen otras diversas razones por las que las citadas circunstancias no pueden alterar tal resultado. En primer lugar, una grave crisis económica y unas tasas de desempleo particularmente elevadas son, en sí, al menos en parte, factores puramente económicos. En segundo lugar, sobre la base de la jurisprudencia relativa a la Directiva 98/59, ha de señalarse que las consecuencias socioeconómicas derivadas de los despidos colectivos se perciben en un contexto local y en un medio social determinado, no a nivel nacional. [38] En tercer lugar, no existe razón alguna para pensar que una grave crisis económica no afectaría a las empresas tanto como a los trabajadores.

80. Esta última reflexión me lleva a un último aspecto: además de cuanto se ha indicado en el punto 61 anterior, y como afirma la Comisión, en tiempos de crisis, es muy importante reducir todos los factores que disuaden a las nuevas empresas de invertir, pues la eficiencia económica puede contribuir a estimular la creación de empleo y el crecimiento económico. Deduzco que ésa es la razón por la que Grecia, como condición para obtener la ayuda financiera facilitada por el Mecanismo Europeo de Estabilidad, aceptó «efectuar revisiones rigurosas y modernizar la negociación colectiva, el derecho de huelga y, en consonancia con las directivas y mejores prácticas de la Unión pertinentes, el despido colectivo, de acuerdo con el calendario y el enfoque acordados con las instituciones. Sobre la base de tales revisiones, las políticas del mercado laboral deben ajustarse a las mejores prácticas internacionales y europeas y no implicar el regreso a planteamientos políticos pasados incompatibles con el objetivo de promover un crecimiento sostenible e integrador». [39]

f) Conclusión final

81. De las razones antes expuestas se desprende que considero que el artículo 49 TFUE, interpretado a la luz del artículo 16 de la Carta, se opone a una disposición como la norma controvertida. El hecho de que el Estado miembro interesado pudiera estar atravesando una grave crisis económica, acompañada de unas tasas de desempleo muy elevadas, no incide en modo alguno en esa conclusión.

IV. **Conclusión**

82. Habida cuenta de cuanto antecede, considero que las cuestiones planteadas deben responderse en el sentido de que el artículo 49 TFUE, correctamente interpretado a la luz del artículo 16 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, se opone a una disposición como el artículo 5, apartado 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), de 18 de agosto de 1983 (FEK A' 110/18-19.8.1983), que obliga a los empresarios a obtener una autorización administrativa antes de llevar a cabo despidos colectivos y que supedita tal autorización a las condiciones del mercado de trabajo, a la situación de la empresa y al interés de la economía nacional. El hecho de que el Estado miembro afectado pudiera estar atravesando una grave crisis económica, acompañada de unas tasas de desempleo muy elevadas, no incide en esa conclusión.

38 — Véase la sentencia de 30 de abril de 2015, USDAW y Wilson (C-80/14, EU:C:2015:291), apartados 51 y 64 y jurisprudencia citada.

39 — Declaración de la Cumbre del Euro, Bruselas, 12 de julio de 2015 (SN 4070/15), p. 3, ratificada por Grecia mediante la Ley 4334/2015 sobre medidas urgentes para la negociación y conclusión de un acuerdo con el Mecanismo Europeo de Estabilidad, (FEK A' 80/16.7.2015, p. 755).