SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA
de 8 de junio de 1994 *

En el asunto C-383/92,

Comisión de las Comunidades Europeas, representada por la Sra. Karen Banks, miembro del Servicio Jurídico, en calidad de Agente, que designa como domicilio en Luxemburgo el despacho del Sr. Georgios Kremlis, miembro del Servicio Jurídico, Centre Wagner, Kirchberg,

parte demandante,

contra

Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, representado inicialmente por la Srta. Sue Cochrane y posteriormente por el Sr. John E. Collins, del Treasury Solicitor's Department, en calidad de Agente, asistido por el Sr. Derrick Wyatt, QC, que designa como domicilio en Luxemburgo la sede de la Embajada del Reino Unido, 14, boulevard Roosevelt,

parte demandada,

que tiene por objeto que se declare que el Reino Unido ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del Tratado CEE al no adaptar correctamente su Derecho interno a ciertas disposiciones 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 L 48, p. 29; EE 05/02, p. 54),

* Lengua de procedimiento: inglés.

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA,

integrado por los Sres.: O. Due, Presidente; G. F. Mancini, J. C. Moitinho de Almeida y M. Díez de Velasco, Presidentes de Sala; C. N. Kakouris, R. Joliet, F. A. Schockweiler, G. C. Rodríguez Iglesias, F. Grévisse (Ponente), P. J. G. Kapteyn y J. L. Murray, Jueces;

Abogado General: Sr. W. Van Gerven;
Secretario: Sr. J.-G. Giraud;

habiendo considerado el informe para la vista,

oídos los informes orales de las partes en la vista celebrada el 12 de enero de 1994;

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 2 de marzo de 1994;

dicta la siguiente

Sentencia

1 Mediante escrito presentado en la Secretaría del Tribunal de Justicia el 21 de octubre de 1992, la Comisión de las Comunidades Europeas interpuso un recurso, con arreglo al artículo 169 del Tratado CEE, que tiene por objeto que se declare que el Reino Unido ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del Tratado CEE al no adaptar correctamente su Derecho interno a ciertas disposiciones 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 L 48, p. 29; EE 05/02, p. 54; en lo sucesivo «Directiva»).

2 La Directiva, que se basa en particular en el artículo 100 del Tratado CEE, pretende «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» (primer considerando). Se indica en ella que, a pesar de una evolución convergente, subsisten diferencias entre las disposiciones en vigor en los Estados miembros de la Comunidad, 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 (segundo considerando). La Directiva subraya que estas diferencias pueden tener una incidencia directa en el funcionamiento del mercado común (tercer considerando). Considera que es necesario, por consiguiente, promover la «aproximación por la vía del progreso, en el sentido del artículo 117 del Tratado», de las legislaciones de los Estados miembros que se refieren a los despidos colectivos (quinto considerando).

3 Según la letra a) del apartado 1 de su artículo 1, la Directiva se aplica a «los despidos efectuados por un empresario, por uno o varios motivos no inherentes a la persona de los trabajadores, cuando el número de despidos producidos» responda al criterio elegido por el Estado miembro entre los dos que señala la Directiva.

4 El artículo 2 de la Directiva prevé un procedimiento de consulta y de información a los representantes de los trabajadores.

5 Los artículos 3 y 4 de la Directiva establecen las normas aplicables al procedimiento de despido colectivo. El artículo 3 establece que el empresario está obligado a notificar por escrito cualquier proyecto de despido colectivo a la autoridad pública competente. Los representantes de los trabajadores son informados de dicha notificación y pueden presentar sus observaciones a la autoridad pública. El artículo 4 establece, entre otros, que los despidos colectivos no pueden tener lugar antes de transcurrido un plazo de treinta días desde la notificación del proyecto a

la autoridad pública. La autoridad pública competente debe aprovechar este plazo para buscar soluciones a los problemas planteados por los despidos colectivos considerados.

6 En virtud del apartado 1 del artículo 6 de la Directiva, los Estados miembros estaban obligados a adoptar las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas necesarias para ajustarse a la Directiva en un plazo de dos años a partir de su notificación. Como la Directiva fue notificada a los Estados miembros el 19 de febrero de 1975, este plazo expiró el 19 de febrero de 1977.

7 En el Reino Unido, la adaptación del Derecho nacional a las disposiciones de la Directiva se realizó mediante determinadas disposiciones de la Employment Protection Act 1975 (Ley de 1975 sobre la protección del empleo; en lo sucesivo, «EPA»).

8 La Comisión considera que la normativa británica no cumple las exigencias de la Directiva ni las obligaciones que se derivan del artículo 5 del Tratado por los motivos que se indican a continuación. En primer lugar, la EPA no permite garantizar la información y la consulta a los representantes de los trabajadores en todos los casos contemplados por la Directiva, ya que ni dicha Ley ni ninguna otra disposición del Derecho británico prevén la designación de representantes de los trabajadores cuando el empresario se niega a reconocer a dichos representantes. En segundo lugar, el ámbito de aplicación de la EPA, limitado a los «despidos económicos», es más restringido que el de la Directiva, que comprende todos los despidos no inherentes a la persona del trabajador. En tercer lugar, la EPA no garantiza que se produzca la consulta a los trabajadores con vistas a llegar a un acuerdo ni que dichas consultas traten de las posibilidades de evitar o de reducir los despidos, así como de la posibilidad de atenuar sus consecuencias. En cuarto lugar, la EPA no contiene sanciones eficaces contra el empresario que no respete las obligaciones de información y consulta a los representantes de los trabajadores previstas por la Directiva.

Sobre el primer motivo

9 El primer motivo de recurso de la Comisión se refiere a la adaptación del Derecho británico a los artículos 2 y 3 de la Directiva.

10 El artículo 2 de la Directiva establece que, cuando el empresario tenga la intención de efectuar despidos colectivos, deberá consultar a los representantes de los trabajadores con vistas a llegar a un acuerdo. Dichas consultas tratarán por lo menos de las posibilidades de evitar o de reducir los despidos colectivos, así como de la posibilidad de atenuar sus consecuencias. El empresario estará obligado a aportar a los representantes de los trabajadores cualesquiera informaciones útiles y, en todo caso, mediante comunicación escrita, los motivos del despido, el número de trabajadores que serán despedidos, el número de trabajadores empleados habitualmente y el período en el que se prevé efectuar los despidos.

11 El artículo 3 de la Directiva establece que 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 y los puntos mencionados en el artículo 2 de la Directiva (apartado 1). Se transmitirá una copia de esta notificación a los representantes de los trabajadores, que podrán dirigir sus eventuales observaciones a la autoridad pública competente (apartado 2).

12 Según la letra b) del apartado 1 del artículo 1 de la Directiva, «se entenderá por representantes de los trabajadores, los representantes de los trabajadores previstos por la legislación o la práctica de los Estados miembros».

13 La Comisión sostiene que el Reino Unido ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de los artículos 2 y 3 de la Directiva al no prever un

mecanismo de designación de los representantes de los trabajadores en la empresa cuando el empresario se niegue a reconocer a los representantes de los trabajadores. Según esta Institución, el efecto útil de los artículos 2 y 3 de la Directiva exige que los Estados miembros adopten todas las disposiciones necesarias para que sean designados, salvo las excepciones pertinentes, los representantes de los trabajadores en la empresa, sin lo cual ni las obligaciones de información y consulta ni el derecho a presentar observaciones a la autoridad pública, previstos por la Directiva, podrían ser respetados. La Comisión alega que el Derecho británico no cumple este requisito, al impedir la designación de representantes de los trabajadores en la empresa cuando el empresario no está de acuerdo.

14 El Gobierno del Reino Unido reconoce que en el Reino Unido la representación de los trabajadores en la empresa se basa tradicionalmente en el reconocimiento voluntario de los sindicatos por parte del empresario y que, en consecuencia, el empresario que no reconoce al sindicato no está sometido a las obligaciones previstas por la Directiva, pero sostiene que la Directiva no ha querido modificar las normas o las prácticas nacionales de designación de los representantes de los trabajadores. Subraya que en la letra b) del apartado 1 de su artículo 1 la Directiva precisa que se entiende por representantes de los trabajadores los representantes de los trabajadores «previstos por la legislación o la práctica de los Estados miembros». El Gobierno del Reino Unido alega también que la Directiva se limita a una armonización parcial de las normas de protección de los trabajadores en caso de despidos colectivos y que no obliga a los Estados miembros a prever una representación específica de los trabajadores con vistas al cumplimiento de las obligaciones que en ella se establecen.

15 No es posible aceptar el punto de vista del Gobierno del Reino Unido.

16 Al armonizar las normas aplicables a los despidos colectivos, el legislador comunitario 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 Comunidad.

17 Con este propósito, el artículo 2 y el apartado 2 del artículo 3 de la Directiva sientan el principio de que los representantes de los trabajadores deben ser informados y consultados sobre las modalidades de despido colectivo que se proyectan, así como sobre la posibilidad de reducir el número o los efectos de los despidos y de que dichos representantes deben poder presentar sus observaciones a la autoridad pública competente.

18 En virtud del apartado 1 del artículo 6 de la Directiva, los Estados miembros disponían de un plazo de dos años a partir de la notificación de la Directiva para modificar, si era preciso, su Derecho nacional a fin de adaptarlo a la Directiva en este punto.

19 En contra de lo que sostiene el Gobierno del Reino Unido, los términos de la letra b) del apartado 1 del artículo 1 de la Directiva no ponen en cuestión la interpretación del artículo 2 y del apartado 2 del artículo 3 de la Directiva. En efecto, la letra b) del apartado 1 del artículo 1 de la Directiva no es una remisión pura y simple a las normas vigentes en los Estados miembros en lo que respecta a la designación de los representantes de los trabajadores. Esta disposición únicamente deja en manos de los Estados miembros la responsabilidad de determinar las modalidades de designación de los representantes de los trabajadores que deben o pueden intervenir, según el caso, en el procedimiento de despido colectivo en virtud del artículo 2 y del apartado 2 del artículo 3 de la Directiva.

20 La interpretación propuesta por el Gobierno del Reino Unido autorizaría a los Estados miembros a determinar en qué casos pueden ser informados y consultados los representantes de los trabajadores, puesto que la información, la consulta y la intervención ante la autoridad pública de los representantes de los trabajadores sólo son posibles en las empresas en las que el Derecho nacional prevea la designación de representantes de los trabajadores. Esta interpretación permitiría, pues, a los Estados miembros privar parcialmente de efecto al artículo 2 y al apartado 2 del artículo 3 de la Directiva.

21 Ahora bien, este Tribunal de Justicia ya ha declarado, en particular en su sentencia de 6 de julio de 1982, Comisión/Reino Unido (61/81, Rec. p. 2601), que una

normativa nacional que permite obstaculizar la protección garantizada, de manera incondicional, a los trabajadores por una Directiva es contraria al Derecho comunitario.

22 El Gobierno del Reino Unido sostiene también que la Directiva no obliga a los Estados miembros a prever un mecanismo específico de representación de los trabajadores con el único fin de cumplir las obligaciones de la Directiva cuando no haya representantes de los trabajadores en la empresa en virtud del Derecho nacional.

23 Aunque es cierto que la Directiva no contiene ninguna disposición destinada a regular expresamente un supuesto semejante, esta circunstancia no resta valor a las disposiciones de los artículos 2, 3 y 6 de la Directiva que, puestas en relación, obligan a los Estados miembros a adoptar todas las medidas necesarias para que los trabajadores sean informados y consultados y puedan intervenir a través de sus representantes en caso de despidos colectivos.

24 Por último, el Gobierno del Reino Unido no puede basarse en el hecho de que la Directiva sólo proceda a una armonización parcial de las normas de protección de los trabajadores y no haya querido modificar las normas nacionales en materia de representación de los trabajadores.

25 Ciertamente, la Directiva sólo garantiza una armonización parcial de las normas de protección de los trabajadores en caso de despidos colectivos (véase, en particular, la sentencia de 12 de febrero de 1985, Nielsen & Søn, 284/83, Rec. p. 553). Por lo tanto, no persigue una armonización global de los sistemas nacionales de representación de los trabajadores en la empresa. Sin embargo, el carácter limitado de dicha armonización no puede privar de efecto útil a las disposiciones de la Directiva, en especial a las disposiciones de sus artículos 2 y 3. En particular, ello no puede obstar a la obligación de los Estados miembros de adoptar todas las medidas oportunas para que sean designados los representantes de los trabajadores con vistas al cumplimiento de las obligaciones que establecen los artículos 2 y 3 de la Directiva.

26 El propio Gobierno del Reino Unido reconoce que, en el estado actual del Derecho británico, los trabajadores afectados por despidos colectivos no se benefician de la protección prevista por los artículos 2 y 3 de la Directiva cuando el empresario se opone a la existencia de una representación de los trabajadores en su empresa.

27 En estas circunstancias, el Derecho británico, que da a los empresarios la posibilidad de impedir que se aplique la protección prevista en favor de los trabajadores por los artículos 2 y 3 de la Directiva, debe considerarse contrario a las disposiciones de estos artículos (véase, por analogía, la sentencia Comisión/Reino Unido, antes citada).

28 Procede, por consiguiente, acoger el primer motivo de la Comisión.

Sobre el segundo motivo

29 La Comisión sostiene que las disposiciones de la EPA tienen un ámbito de aplicación más limitado que el que establece la Directiva. Según esta Institución, la EPA, según se establece en sus artículos 99 y 100, sólo se aplica a los «despidos económicos», es decir, según la interpretación que dan a estos términos los Tribunales británicos, a los casos de cese o de reducción de la actividad de una empresa y a los casos de disminución de la demanda de un trabajo de tipo especial, mientras que, según la letra a) del apartado 1 de su artículo 1, la Directiva se aplica a los «despidos colectivos», es decir, a los despidos efectuados por uno o varios motivos no inherentes a la persona de los trabajadores, lo que comprende supuestos diferentes del mero «despido económico».

30 El gobierno del Reino Unido reconoció, en su respuesta al escrito de requerimiento que le había dirigido la Comisión, que el Derecho británico no aplicaba plenamente la Directiva en este punto.

31 Según la letra a) del apartado 1 del artículo 1 de la Directiva, «se entenderá por despidos colectivos los despidos efectuados por un empresario, por uno o varios motivos no inherentes a la persona de los trabajadores, cuando el número de despidos producidos» responda al criterio elegido por el Estado miembro entre los dos que señala la Directiva.

32 Basta con señalar que el concepto de «despidos económicos», que determina el ámbito de aplicación de la EPA y que la Comisión interpreta de un modo que no es impugnado por el Gobierno del Reino Unido, no comprende todos los casos de «despidos colectivos» que contempla la Directiva. En particular, como señala la Comisión, aquel concepto no comprende los casos en los que se despide a los trabajadores a raíz de una reorganización de la empresa, independientemente del nivel de actividad de esta última.

33 Procede, por consiguiente, acoger el segundo motivo de la Comisión.

Sobre el tercer motivo

34 La Comisión sostiene que la EPA supone una adaptación incompleta del Derecho nacional a las disposiciones de los apartados 1 y 2 del artículo 2 de la Directiva, pues sólo obliga al empresario a consultar a los representantes sindicales sobre los despidos proyectados, a «tomar en consideración» todas las observaciones que formulen dichos representantes, a responder a tales observaciones y, si las rechaza, a «indicar los motivos» del rechazo, mientras que el apartado 1 del artículo 2 de la Directiva obliga a consultar a los representantes de los trabajadores «con el fin de llegar a un acuerdo» y el apartado 2 del artículo 2 de la Directiva exige que las consultas traten «por lo menos de las posibilidades de evitar o de reducir los despidos colectivos, así como de la posibilidad de atenuar sus consecuencias».

35 El Gobierno del Reino Unido reconoce que su legislación no se ajusta a la Directiva en estos puntos.

36 A este respecto, basta con señalar que las disposiciones de la EPA no obligan al empresario a consultar a los representantes de los trabajadores «con el fin de llegar a un acuerdo», como lo exige el apartado 1 del artículo 2 de la Directiva, y no precisan que las consultas deben tratar, por lo menos, «de las posibilidades de evitar o de reducir los despidos colectivos, así como de la posibilidad de atenuar sus consecuencias», como exige el apartado 2 del artículo 2 de la Directiva.

37 Por consiguiente, procede acoger el tercer motivo de la Comisión.

Sobre el cuarto motivo

38 La Comisión sostiene que el Gobierno del Reino Unido ha incumplido las obligaciones que le impone el artículo 5 del Tratado, en la medida en que las sanciones previstas por la EPA para el caso de que el empresario incumpla sus obligaciones de información y consulta a los representantes de los trabajadores no son suficientemente disuasivas. Alega que las indemnizaciones que el empresario puede, en su caso, ser condenado a abonar a los asalariados si no consulta o no informa a los representantes de los trabajadores sustituyen en todo o en parte a las sumas que aquél está obligado a pagar a los asalariados.

39 El gobierno del Reino Unido reconoce que su legislación no se ajusta a las exigencias del Tratado en este punto y se limita a alegar que se ha presentado un proyecto de ley al Parlamento para solucionar este problema.

40 Cuando una Directiva comunitaria no prevé sanciones específicas en caso de infracción de sus disposiciones o se remite, en este punto, a las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas nacionales, el artículo 5 del Tratado obliga a los Estados miembros a adoptar todas las medidas apropiadas para garantizar el alcance y la eficacia del Derecho comunitario. Con este fin, los Estados miembros, aunque conservan una facultad discrecional en cuanto a la elección de las sanciones, deben velar por que las infracciones de la normativa comunitaria sean sancionadas en condiciones de fondo y de procedimiento análogas a las aplicables a las infracciones del Derecho nacional de naturaleza e importancia similares y que, en todo caso, confieran a la sanción un carácter efectivo, proporcionado y disuasivo (véanse, en lo que respecta a los Reglamentos, las sentencias de 21 de septiembre de 1989, Comisión/Grecia, 68/88, Rec. p. 2965, apartados 23 y 24, y de 2 de octubre de 1991, Vandevenne y otros, C-7/90, Rec. p. I-4371, apartado 11).

41 En el caso de autos, de los propios términos del apartado 3 del artículo 102 de la EPA se deduce que la indemnización llamada «de protección», que el empresario puede, en su caso, ser condenado a pagar a un trabajador despedido si no respeta la obligación de consulta y de información a los representantes de los trabajadores prevista por dicha Ley, se deducirá de las sumas que el empresario puede verse obligado a abonar, por otra parte, a dicho trabajador en virtud del contrato de trabajo celebrado con este último o a consecuencia de la resolución del contrato, si tales sumas son superiores a la indemnización «de protección», y que, a la inversa, las cantidades que se adeuden al trabajador por estos conceptos se deducirán de la indemnización «de protección» si la cuantía de dicha indemnización fuera más elevada.

42 Al establecer que la indemnización «de protección» sustituirá en todo o en parte a las sumas que el empresario adeude por otra parte al trabajador, con arreglo al contrato de trabajo celebrado con este último o a consecuencia de la resolución de dicho contrato, la legislación británica priva en gran medida a esta sanción de su efecto práctico y de su carácter disuasivo. Además, el empresario sólo es penalizado por la sanción, pero de forma moderada o ligera, en la medida en que la cuantía de la indemnización «de protección» a la que se le condene supere el importe de las sumas que adeuda por otra parte al interesado, y únicamente en tal medida.

43 De ello se sigue que procede acoger el cuarto motivo de la Comisión.

44 Del conjunto de consideraciones precedentes se deduce que el Reino Unido ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de la Directiva y del artículo 5 del Tratado CEE al no prever la designación de representantes de los trabajadores cuando el empresario no da su conformidad a la designación, al establecer como ámbito de aplicación de las disposiciones legislativas destinadas a aplicar la Directiva un ámbito de aplicación más reducido que el previsto por la Directiva, al no obligar al empresario que proyecta realizar despidos colectivos a consultar a los representantes de los trabajadores con el fin de llegar a un acuerdo y en relación con las materias indicadas en la Directiva, y al no establecer sanciones eficaces para el caso de que no se consulte en la forma exigida por la Directiva a los representantes de los trabajadores.

Costas

45 A tenor del apartado 2 del artículo 69 del Reglamento de Procedimiento, la parte que pierda el proceso será condenada en costas.

46 Por haber sido desestimados los motivos formulados por el Reino Unido, procede condenarle en costas.

En virtud de todo lo expuesto,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA

decide:

1) **Declarar que el Reino Unido ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud 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, y del artículo 5 del Tratado CEE al no prever la designación de representantes de los trabajadores cuando el**

empresario no da su conformidad a la designación, al establecer como ámbito de aplicación de las disposiciones legislativas destinadas a aplicar la mencionada Directiva un ámbito de aplicación más reducido que el previsto por la Directiva, al no obligar al empresario que proyecta realizar despidos colectivos a consultar a los representantes de los trabajadores con el fin de llegar a un acuerdo y en relación con las materias indicadas en la Directiva, y al no establecer sanciones eficaces para el caso de que no se consulte en la forma exigida por la Directiva a los representantes de los trabajadores.

2) Condenar en costas al Reino Unido.

Due Mancini Moitinho de Almeida

Díez de Velasco Kakouris Joliet

Schockweiler Rodríguez Iglesias Grévisse

Kapteyn Murray

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 8 de junio de 1994.

El Secretario

R. Grass

El Presidente

O. Due