

Asunto C-404/22**Resumen de la petición de decisión prejudicial con arreglo al artículo 98, apartado 1, del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia****Fecha de presentación:**

16 de junio de 2022

Órgano jurisdiccional remitente:

Dioikitiko Protodikeio Athinon (Tribunal de Primera Instancia de lo Contencioso-Administrativo de Atenas, Grecia)

Fecha de la resolución de remisión:

3 de mayo de 2022

Parte demandante:

Ethnikos Organismos Pistopoiisis Prosonton & Epangelmatikou Prosanatolismou (E.O.P.P.E.P.)

Parte demandada:

Elliniko Dimosio (Estado griego)

Objeto del procedimiento principal

Demanda interpuesta por el Ethnikos Organismos Pistopoiisis Prosonton & Epangelmatikou Prosanatolismou (E.O.P.P.E.P.) (Organismo Nacional para la Certificación de las Cualificaciones y de la Orientación Profesional; en lo sucesivo, «E.O.P.P.E.P.») contra el acto adoptado por el Director de la Inspección de Trabajo (en lo sucesivo, «Director de la Inspección») de Nea Ionia, de 12 de julio de 2018, mediante el cual se impuso una multa por incumplimiento de las obligaciones de información y consulta establecidas en las disposiciones nacionales que transponen al ordenamiento jurídico interno el artículo 4, apartados 2, 3 y 4, de la Directiva 2002/14.

Objeto y fundamento jurídico de la petición de decisión prejudicial

La petición de decisión prejudicial se plantea al amparo del artículo 267 TFUE habida cuenta, en particular, del hecho de que las disposiciones de los artículos 2,

letra a), y 4, apartado 2, letra b), de la Directiva 2002/14, que suscitan dudas justificadas sobre el significado de los términos «actividad económica», «situación», «estructura» y «evolución probable del empleo», no han sido objeto de interpretación por los órganos jurisdiccionales de la Unión Europea.

Cuestiones prejudiciales

1. a) ¿Qué significado procede atribuir al concepto de empresa que ejerce una «actividad económica», en el sentido del artículo 2, letra a), de la Directiva 2002/14/CE?

b) ¿Quedan comprendidas en dicho concepto las personas jurídicas de Derecho privado, como el E.O.P.P.E.P., que, en el ejercicio de las competencias de certificación de las instituciones de formación profesional, actúa como persona jurídica de Derecho público y ejerce poder público, puesto que, i) respecto a algunas de sus actividades, como en el presente asunto, en particular, la realización, de cualquier forma y clase, de actividades de formación permanente dirigidas a los organismos competentes de los Ministerios, a los centros y a los organismos de aprendizaje y formación profesional, a las empresas, así como a las organizaciones de empresarios y de trabajadores [artículo 14, apartado 2, letra l), de la Ley n.º 4115/2013, A' 24], no se excluye, como se desprende de lo dispuesto en el artículo 14, apartado 2, letra o), relativo a la determinación de las condiciones para la prestación de servicios de asesoramiento y formación profesional por personas físicas y jurídicas en el país, que existan mercados en los que operen empresas comerciales en relación de competencia con el demandante, y ii) los recursos del recurrente comprenden, de conformidad con el artículo 23, apartado 1, letra d), de la Ley antes citada, los ingresos procedentes de la realización de las actividades y de la prestación de servicios que, bien son asignadas al mismo por el Ministerio, bien son efectuadas por cuenta de terceros, como administraciones públicas, organismos nacionales e internacionales, personas jurídicas de Derecho público o privado y particulares, mientras que, iii) para las actividades restantes se prevé, sobre la base de lo dispuesto en el artículo 20 de la Ley n.º 4115/2013, el pago de tasas que tienen el carácter de remuneración?

c) ¿Tiene alguna relevancia para la respuesta que se dé a la cuestión anterior el hecho de que, respecto a la mayor parte de las actividades (artículo 14, apartado 2, de la Ley n.º 4115/2013) de la persona jurídica de Derecho privado, quepa presumir que algunas se desarrollan únicamente en el ámbito del mercado y, en caso de respuesta afirmativa, basta con que el legislador haya previsto [artículo 14, apartado 2, letra l), y artículo 23, apartado 1, letra d), de la Ley n.º 4115/2013] que el demandante desarrolle su actividad, cuando menos en parte, como operador del mercado o bien es necesario demostrar que opera efectivamente respecto de actividades específicas en el ámbito del mercado?

2. a) ¿Qué significado procede atribuir, en virtud del artículo 4, apartado 2, letra b), de la Directiva 2002/14/CE, a los conceptos de «situación», «estructura» y «evolución probable del empleo» en el ámbito de la empresa, en supuestos en relación con los cuales existe la obligación de información y consulta de los trabajadores?

b) ¿Queda comprendida en el ámbito de los conceptos antes citados la separación, con posterioridad a la aprobación del reglamento de régimen interno de la persona jurídica, en el caso de autos del E.O.P.P.E.P., de cargos de responsabilidad de sus empleados, sin que dichos cargos hayan sido eliminados del organigrama, que habían sido asignados a dichas personas con carácter provisional, tras la incorporación a la entidad en cuestión de personas jurídicas de Derecho privado, el E.KE.PIS. y el E.K.E.P., de modo que pueda considerarse que ha nacido una obligación de información y consulta de los trabajadores antes de la separación?

c) ¿Tiene alguna relevancia la respuesta que se dé a la cuestión anterior: i) el hecho de que la separación del trabajador del puesto de responsabilidad se haya realizado invocando el buen funcionamiento de la persona jurídica y exigencias del servicio, para que esta última pueda alcanzar los objetivos de la institución, o bien el hecho de que la separación no se haya debido a un incumplimiento de las obligaciones de servicio que le incumben en calidad de jefe de división provisional; ii) el hecho de que las empleadas que fueron separadas de puestos de responsabilidad hayan seguido formando parte de la plantilla de la persona jurídica, o iii) el hecho de que, mediante el mismo acuerdo de su órgano competente relativo a la separación de estas empleadas de puestos de responsabilidad, se hayan atribuido a otras personas cargos de responsabilidad provisional?

Disposiciones del Derecho de la Unión invocadas

Artículo 151 TFUE

Carta Comunitaria de los Derechos Sociales Fundamentales de los Trabajadores de 1989: punto 18

Directiva 2002/14/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de marzo de 2002, por la que se establece un marco general relativo a la información y a la consulta de los trabajadores en la Comunidad Europea (DO 2002, L 80, p. 29): considerando 7 y 8, artículos 2, 3, apartado 1, 4, apartados 2, 3 y 4, y 8, apartado 2

Sentencias del Tribunal de Justicia de 17 de noviembre de 2016, Betriebsrat der Ruhrländklinik (C-216/15, EU:C:2016:883), apartado 44; de 11 de noviembre de 2021, Manpower Lit (C-948/19, EU:C:2021:906), apartados 39, 43 y 45; de 6 de septiembre de 2011, Scattolon (C-108/10, EU:C:2011:542), apartado 44; de 25 de octubre de 2001, Ambulanz Glöckner (C-475/99, EU:C:2001:577), apartado 21;

de 17 de marzo de 2011, Peñarroja Fa (C-372/09 y C-373/09, EU:C:2011:156), apartado 37; de 17 de marzo de 1993, Sloman Neptun (C-72/91 y C-73/91, EU:C:1993:97), apartado 26, y de 2 de febrero de 1988, Blaizot y otros (24/86, EU:C:1988:43), apartado 17

Conclusiones de la Abogada General V. Trstenjak presentadas el 7 de julio de 2011 en el asunto KHS AG (C-214/10, EU:C:2011:465), punto 60

Disposiciones de Derecho nacional invocadas

Decreto Presidencial n.º 240/2006, que establece un marco general relativo a la información y a la consulta de los trabajadores, de conformidad con la Directiva 2002/14/CE de 11 de marzo de 2002 del Parlamento Europeo y del Consejo (Diario Oficial L 80/23.3.2002), (A' 252) (en lo sucesivo, «D.P. n.º 240/2006»): artículos 2 y 4, apartados 2, 3 y 4)

Ley n.º 4115/2013 relativa a la organización y al funcionamiento de la Fundación para la Juventud y la Formación Permanente y del Organismo Nacional para la Certificación de las Cualificaciones y de la Orientación Profesional (A' 24) (en lo sucesivo, «Ley n.º 4115/2013»): artículos 13, 14, 20 y 23

Breve exposición de los hechos y del procedimiento principal

- 1 Mediante Decreto Interministerial de 2011, la persona jurídica de Derecho privado denominada «Ethniko Kentro Pistopoiisis Domon Dia Viou Mathisis (E.KE.PIS.)» (Centro Nacional para la Certificación de la Formación Permanente); en lo sucesivo, «E.KE.PIS.») y la persona jurídica de Derecho privado denominada «Ethniko Kentro Epangelmatikou Prosanatolismou (E.K.E.P.)»; (Centro Nacional para la Orientación Profesional; en lo sucesivo, «E.K.E.P.») se fusionaron mediante absorción en la persona jurídica de Derecho privado denominada «Ethnikos Organismos Pistopoiisis Prosonton (E.O.P.P.)» (Centro Nacional para la Certificación de las Cualificaciones; en lo sucesivo, «E.O.P.P.») y desaparecieron como personas jurídicas autónomas. Mediante este mismo Decreto Interministerial, se atribuyó al EOPP la nueva denominación de «Ethnikos Organismos Pistopoiisis Prosonton & Epangelmatikou Prosanatolismou (E.O.P.P.E.P.)».
- 2 En virtud de la constitución del E.O.P.P.E.P. fueron transferidas al mismo, entre otros, dos empleadas de E.KE.PIS., P.M. y D. M.
- 3 Mediante acuerdo del Consejo de Administración (en lo sucesivo, «CA») del E.O.P.P.E.P. de 9 de diciembre de 2011, quedó aprobado el organigrama. Mediante acuerdo de este mismo órgano societario de 16 de febrero de 2012, P. M. pasó a ocupar con carácter provisional el puesto de jefa de la División de Certificación de las Cualificaciones, mientras que a D.M. se le asignó provisionalmente el puesto de subdirectora de la Dirección de Servicios

Administrativo-Económicos y de jefa provisional de la División de Economía. Por último, mediante acuerdo del CA de 17 de junio de 2013, a raíz de la modificación del acuerdo antes mencionado, se asignó a D. M. únicamente, con carácter provisional, la Dirección de los Servicios Administrativo-Económicos.

- 4 Tras la publicación el 19 de diciembre de 2017 del Reglamento de régimen interno del demandante, mediante el cual se ratificaron las citadas divisiones y direcciones, el CA del demandante adoptó, en un primer momento, el 18 de enero de 2018, el acuerdo de prórroga de los cargos provisionales de D. M. como jefe de la Dirección de Servicios Administrativo-Económicos hasta el momento de la selección y asignación del puesto de jefe de la misma Dirección y, en un segundo momento, el acuerdo de este mismo órgano societario, de 14 de febrero de 2018, mediante el cual D. M. fue separada del cargo provisional de jefa de la Dirección, si bien permaneció en el Departamento de Administración. Según la motivación del acuerdo de 14 de febrero de 2018, la separación de su cargo se debió a que, en su condición de jefa de la Dirección de Servicios Administrativo-Económicos, D. M. no había podido garantizar, por un lado, la correcta fijación de las retribuciones de los empleados en observancia de la legislación vigente y de las «consideraciones finales» de la Contabilidad General del Estado y, por otro, la adopción del acuerdo de fijación de la tabla de retribuciones de los empleados del demandante.
- 5 Mediante acuerdo del CA del demandante de 21 de febrero de 2018, P. M. fue relevada del cargo provisional de jefa de la División para la Certificación de las Cualificaciones, pero se la mantuvo en la División en cuestión como empleada de la misma. En la motivación del citado acuerdo se hace referencia a que este se adoptó porque el CA tuvo en cuenta las exigencias del demandante, la garantía del buen funcionamiento del mismo y las necesidades del servicio, con el fin de alcanzar los objetivos de la institución. Mediante este mismo acuerdo del CA, K. G. también fue separado del cargo de jefe de la División para la Expedición de Licencias, pero permaneció como empleado de la División para la Gestión del Conocimiento y la Administración Digital del demandante, mientras que a A. A se le asignó con carácter provisional el puesto de jefe de la División de Economía.
- 6 A raíz de la adopción de los citados acuerdos, P. M. y D. M. presentaron, respectivamente, el 26 de febrero de 2018 y el 15 de marzo de 2018, sendas solicitudes al Director de la Inspección de Nea Ionia para que incoase un procedimiento de resolución de conflictos laborales. El Director de la Inspección de Nea Ionia comprobó, como resultado de la inspección realizada en los locales del demandante, que este último, que emplea en sus oficinas a 80 trabajadores, no cumplió las obligaciones de información y consulta a su Comité de Personal que le incumben en virtud del D.P. n.º 240/2006, antes de proceder a la separación de las citadas empleadas de sus cargos directivos.
- 7 Sobre la base de estas comprobaciones efectuadas en el marco de la inspección, el 12 de julio de 2018 el Director de la Inspección de Nea Ionia adoptó un acto mediante el cual se impuso una multa al demandante por un importe de

2 250 euros por infracción del artículo 4, apartados 2, 3 y 4, del D.P. n.º 240/2006. Más concretamente, la multa se impuso por la infracción consistente en que el demandante no presentó, por un lado, los documentos informativos del Comité de Personal ni, por otro, el registro de las actas de los resultados de la consulta «anterior al cese de dos de sus empleadas de sus cargos directivos en la plantilla».

- 8 Mediante su recurso, el E.O.P.P.E.P. solicita la anulación de la multa impuesta mediante el citado acto.

Alegaciones esenciales de las partes en el procedimiento principal

- 9 El E.O.P.P.E.P. sostiene, entre otras cosas, que: 1) no es una empresa que ejerza una actividad económica, dado que en el ejercicio de sus competencias de certificación de las entidades de formación actúa en el ejercicio del poder público; 2) mediante la constitución del E.O.P.P.E.P., P. M. y D. M. obtuvieron sendos puestos de jefatura provisional de una división y de un servicio, respectivamente, y tenían conocimiento del carácter provisional de su cargo, y 3) la supuesta infracción afecta a dos casos aislados entre los empleados, respecto a los que no se aplicaba el procedimiento de información y consulta puesto que, al contrario, el demandante, en casos de esta clase, ejercía sus poderes de dirección.
- 10 El demandado solicita que se desestime el recurso por infundado.

Breve exposición de la fundamentación de la petición de decisión prejudicial

- 11 De conformidad con la jurisprudencia del Symvoulío tis Epikrateias (Consejo de Estado, Grecia), el demandante, que es una persona jurídica de Derecho privado, en el ejercicio de las competencias de certificación de las entidades de formación profesional, actúa como persona jurídica de Derecho público y en el ejercicio del poder público. En el marco de esta competencia, no queda comprendido en el concepto de empresa que desarrolla una «actividad económica» en el sentido del artículo 2, letra a), de la Directiva 2002/14.
- 12 Sin embargo, respecto a otras actividades concretas del demandante y, en particular, respecto a la realización, de cualquier forma y clase, de actividades de formación permanente dirigida a los organismos competentes de los ministerios, a los centros y a las entidades de aprendizaje y formación profesional, a las empresas y a las organizaciones de empresarios y trabajadores [artículo 14, apartado 2, letra l), de la Ley n.º 4115/2013], no se excluye, como se desprende de lo dispuesto en el artículo 14, apartado 2, letra o), de la citada Ley, el cual prevé que el demandante determinará las condiciones para la prestación de servicios de asesoramiento y formación profesional para personas físicas y jurídicas en el país, que existan mercados en los que operen empresas comerciales en relación de competencia con el demandante. En particular, ha de tenerse en cuenta que los recursos del demandante comprenden, en el sentido del artículo 23, apartado 1, letra d), de la Ley n.º 4115/2013, los ingresos derivados del desarrollo de las

actividades y de las prestaciones de servicios que bien son asignadas al mismo por el Ministerio, bien son realizadas por cuenta de terceros, como administraciones públicas, organismos nacionales e internacionales, personas jurídicas de Derecho público o privado y particulares, mientras que para los servicios restantes se prevé, sobre la base de lo dispuesto en el artículo 20 de la Ley n.º 4115/2013, el pago de tasas que tienen el carácter de remuneración. De ello se deduce que, en principio, el legislador ha previsto que el demandante desarrolle su actividad, al menos parcialmente, como participante en el mercado, puesto que la característica esencial de la remuneración estriba en el hecho de que constituye la contrapartida económica de la prestación de que se trate, contrapartida que se determina normalmente entre el prestador del servicio y el destinatario del mismo (véase la sentencia de 11 de noviembre de 2021, Manpower Lit, C-948/19, EU:C:2021:906, apartados 43 y 45).

- 13 Además, a tenor de lo dispuesto en el artículo 4, apartado 2, letra b), de la Directiva 2002/14, existe una obligación de información y consulta de los empleados respecto a cuestiones relativas a la «situación», la «estructura» y la «evolución probable del empleo» en el ámbito de la empresa, así como sobre las «eventuales medidas preventivas previstas, especialmente en caso de riesgo para el empleo».
- 14 A tenor del punto 18 de la Carta Comunitaria de los Derechos Sociales Fundamentales de los Trabajadores de 1989, la obligación de que se trata se dará, entre otros casos, cuando se produzcan reestructuraciones o fusiones de empresas que afecten al empleo de los trabajadores, supuesto que se da, en principio, en el presente asunto, dado que el demandante es el resultado de una fusión por absorción de personas jurídicas, del E.KE.PIS y del E.K.E.P., y P. M. y D. M. fueron separadas de sus cargos de responsabilidad en febrero de 2018, después de la adopción del primer Reglamento de régimen interno del demandante, en diciembre de 2017.
- 15 A estas empleadas se les asignaron puestos provisionales de responsabilidad, si bien la separación de P. M. de su cargo provisional de jefa de la División para la Certificación de las Cualificaciones no se produjo por razones relativas a un incumplimiento de las obligaciones de servicio, como ocurrió con D. M., sino para satisfacer las exigencias del demandante, a fin de que este último pudiera alcanzar los objetivos de su institución, manteniendo al mismo tiempo, incluso después de la adopción del Reglamento de régimen interno del demandante, el puesto de Jefa de la División para la Certificación de las Cualificaciones.
- 16 Tal circunstancia, en el supuesto de que el presente asunto quede comprendido en el ámbito de aplicación de la Directiva 2002/14, suscita dudas sobre la interpretación de los conceptos de «situación», «estructura» y «evolución probable del empleo» en el sentido del artículo 4, apartado 2, letra b), de la Directiva.
- 17 Por otro lado, mediante acuerdo del CA del demandante de 21 de febrero de 2018, se procedió a la asignación de cargos y al cese de otros empleados, que también

ocupaban cargos de responsabilidad, tanto por necesidades del demandante como para garantizar su buen funcionamiento, así como por exigencias del servicio, con el fin de hacer posible la consecución de los objetivos de su institución.

- 18 La afirmación del demandante de que en el presente asunto no existe una obligación de información y consulta de sus trabajadores, pues la separación de los cargos directivos solo afecta a dos casos aislados, resulta irrelevante, toda vez que si bien el litigio laboral de que se trata tiene su origen en la interposición de los correspondientes recursos únicamente por parte de dos de estos trabajadores, también fueron separados otros trabajadores de sus cargos directivos mediante el mismo acuerdo del CA del demandante.

DOCUMENTO DE TRABAJO