



Recopilación de la Jurisprudencia

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Séptima)

6 de julio de 2023*

«Procedimiento prejudicial — Información y consulta de los trabajadores — Directiva 2002/14/CE — Ámbito de aplicación — Concepto de “empresa que ejerce una actividad económica” — Persona jurídica de Derecho privado perteneciente al sector público — Destitución de trabajadores nombrados para puestos de dirección — Falta de información y de consulta previa de los representantes de los trabajadores»

En el asunto C-404/22,

que tiene por objeto una petición de decisión prejudicial planteada, con arreglo al artículo 267 TFUE, por el Dioikitiko Protodikeio Athinon (Tribunal de Primera Instancia de lo Contencioso-Administrativo de Atenas, Grecia), mediante resolución de 3 de mayo de 2022, recibida en el Tribunal de Justicia el 16 de junio de 2022, en el procedimiento entre

Ethnikos Organismos Pistopoiisis Prosonton & Epangelmatikou Prosanatolismou (Eoppep)

y

Elliniko Dimosio,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Séptima),

integrado por la Sra. M. L. Arastey Sahún, Presidenta de Sala, y los Sres. F. Biltgen (Ponente) y N. Wahl, Jueces;

Abogado General: Sr. J. Richard de la Tour;

Secretario: Sr. A. Calot Escobar;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos;

consideradas las observaciones presentadas:

- en nombre del Ethnikos Organismos Pistopoiisis Prosonton & Epangelmatikou Prosanatolismou (Eoppep), por los Sres. K. Ithakisios y S. Papasaranti, dikigoroí;
- en nombre del Gobierno helénico, por la Sra. A. Dimitrakopoulou, el Sr. K. Georgiadis y la Sra. M. Tassopoulou, en calidad de agentes;

* Lengua de procedimiento: griego.

– en nombre de la Comisión Europea, por la Sra. A. Katsimerou y el Sr. B.-R. Killmann, en calidad de agentes;

vista la decisión adoptada por el Tribunal de Justicia, oído el Abogado General, de que el asunto sea juzgado sin conclusiones;

dicta la siguiente

Sentencia

- 1 La petición de decisión prejudicial tiene por objeto la interpretación del artículo 2, letra a), y del artículo 4, apartado 2, letra b), de la 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).
- 2 Esta petición se ha presentado en el contexto de un litigio entre el Ethnikos Organismos Pistoipoiisis Prosonton & Epangelmatikou Prosanatolismou (Eoppep) [Organismo Nacional para la Certificación de las Cualificaciones y de la Orientación Profesional (Eoppep), Grecia] y el Elliniko Dimosio (Estado griego) en relación con una multa impuesta a dicho organismo por haber omitido facilitar a la administración competente los documentos que demostrasen que los representantes de los trabajadores de este habían sido informados y se les había consultado previamente a la destitución de dos trabajadoras de sus cargos.

Marco jurídico

Derecho de la Unión

- 3 Los considerandos 7 a 10 de la Directiva 2002/14 exponen:
 - «(7) Es necesario reforzar el diálogo social y fomentar relaciones de confianza mutua en la empresa a fin de favorecer la prevención de los riesgos, flexibilizar la organización del trabajo y facilitar el acceso de los trabajadores a la formación dentro de la empresa en un marco de seguridad, concienciar a los trabajadores acerca de las necesidades de adaptación, aumentar la disponibilidad de los trabajadores para adoptar medidas y emprender acciones destinadas a reforzar sus posibilidades de empleo, promover la participación de los trabajadores en la marcha y el futuro de la empresa y fortalecer la competitividad de esta.
 - (8) En particular, es necesario promover y reforzar la información y la consulta sobre la situación y la evolución probable del empleo en la empresa, así como, cuando de la evaluación efectuada por el empresario se desprenda que el empleo en la empresa pueda estar amenazado, sobre las eventuales medidas preventivas previstas, sobre todo en lo referente a formación y la cualificación de los trabajadores, con el fin de contrarrestar estos efectos negativos o sus consecuencias, y de aumentar las posibilidades de empleo y de adaptación de los trabajadores que pudieran resultar afectados.

- (9) La información y la consulta con la suficiente antelación constituyen una condición previa para el éxito de los procesos de reestructuración y adaptación de las empresas a las nuevas condiciones inducidas por la globalización de la economía, en particular a través del desarrollo de nuevos métodos de organización del trabajo.
- (10) La Comunidad [Europea] ha definido y está aplicando una estrategia para el empleo basada en los conceptos de “anticipación”, “prevención” y “empleabilidad”, que deben ser incorporados como elementos clave en todas las políticas públicas, incluidas las políticas de empresa, que pueden influir positivamente en el empleo, mediante la intensificación del diálogo social a fin de facilitar un cambio compatible con la salvaguardia del objetivo prioritario del empleo.»

4 El artículo 1, apartado 1, de dicha Directiva dispone:

«La presente Directiva tiene por objeto establecer un marco general que fije unos requisitos mínimos para el ejercicio del derecho de información y consulta de los trabajadores en las empresas o centros de trabajo situados en la Comunidad.»

5 A tenor del artículo 2 de la mencionada Directiva:

«A efectos de la presente Directiva, se entenderá por:

a) “empresa”: las empresas públicas o privadas que ejercen una actividad económica, independientemente de que tengan o no ánimo de lucro, situadas en el territorio de los Estados miembros;

[...]

f) “información”: la transmisión de datos por el empresario a los representantes de los trabajadores para que puedan tener conocimiento del tema tratado y examinarlo;

g) “consulta”: el intercambio de opiniones y la apertura de un diálogo entre los representantes de los trabajadores y el empresario.»

6 El artículo 4 de esa misma Directiva, titulado «Modalidades prácticas de la información y la consulta», establece en su apartado 2:

«La información y la consulta abarcarán:

a) la información sobre la evolución reciente y la evolución probable de las actividades de la empresa o centro de trabajo y de su situación económica;

b) la información y la consulta sobre la situación, la estructura y la evolución probable del empleo en la empresa o en el centro de trabajo, así como sobre las eventuales medidas preventivas previstas, especialmente en caso de riesgo para el empleo;

c) la información y la consulta sobre las decisiones que pudieran provocar cambios sustanciales en cuanto a la organización del trabajo y a los contratos de trabajo, incluidas las previstas por las disposiciones comunitarias mencionadas en el apartado 1 del artículo 9.»

Derecho griego

Decreto Presidencial 240/2006

- 7 El proedriko diatagma 240/2006, Peri thespiseos genikou plaiiou enimeroseos kai diavouleuseos ton ergazomenon simfona me tin odigia 2002/14/CE tis 11.3.2002 tou Europaikou Koinovouliou kai tou Symvouliou (Decreto Presidencial 240/2006, por el que se establece un marco general relativo a la información y la consulta de los trabajadores de conformidad con la Directiva 2002/14/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 11 de marzo de 2002), de 16 de noviembre de 2006 (FEK A' 252/16.11.2006) (en lo sucesivo, «Decreto Presidencial 240/2006»), transpuso la Directiva 2002/14 al ordenamiento jurídico griego.
- 8 El artículo 2 de dicho Decreto Presidencial recoge las definiciones enunciadas en el artículo 2 de la Directiva 2002/14.
- 9 El artículo 4 de dicho Decreto Presidencial, titulado «Detalles prácticos de información y consulta», recoge, en sus apartados 2 a 4, respectivamente, las disposiciones de los apartados 2 a 4 del artículo 4 de la Directiva 2002/14.

Ley 4115/2013

- 10 La Nomos 4115/2013, Organosi kai leitourgia Idrimatos Neolaias kai Dia Viou Mathisis kai Ethnikou Organismou Pistopoiisis Prosonton & Epangelmatikou Prosanatolismou kai alles diatakseis (Ley 4115/2013 sobre la organización y el funcionamiento de la Fundación de juventud y formación continua y del Organismo nacional de certificación de las cualificaciones y de orientación profesional y otras disposiciones), de 29 de enero de 2013, (FEK A' 24/30.1.2013) (en lo sucesivo, «Ley 4115/2013»), determina, en particular, las competencias y las funciones del Eoppep.
- 11 El artículo 13 de dicha Ley dispone:
- «1. Mediante Orden Ministerial Conjunta 119959/H/20.10.2011 [...] [del Ministro de Hacienda y del Ministro] de Educación, de la Formación Permanente y de Asuntos Religiosos [...], la persona jurídica de Derecho privado denominada “Ethniko Kentro Pistopoiisis Domon Dia Viou Mathisis” [(Ekepis)] (Centro nacional de certificación de las estructuras de formación permanente) [...] y la persona jurídica de Derecho privado denominada “Ethniko Kentro Epangelmatikou Prosanatolismou” [(EKEP)] (Centro Nacional de Orientación Profesional) [...] se fusionaron por absorción en la persona jurídica de Derecho privado denominada “Ethnikos Organismos Pistopoiisis Prosonton” [(EOPP)] (Organismo nacional de certificación de las cualificaciones) [...] y fueron suprimidas como entidades jurídicas independientes. Mediante la misma Orden Ministerial Conjunta, la persona jurídica de Derecho privado denominada “Ethnikos Organismos Pistopoiisis Prosonton” (EOPP) fue renombrada “Ethnikos Organismos Pistopoiisis Prosonton & Epangelmatikou Prosanatolismou” (Eoppep) (Organismo nacional de certificación de las cualificaciones y de la orientación profesional).
2. El Eoppep es una persona jurídica de Derecho privado que pertenece al sector público en sentido amplio. Dispone de autonomía administrativa y económica, tiene carácter de utilidad pública y carece de ánimo de lucro, funciona en interés público y se encuentra bajo las órdenes del Ministro de Educación, Asuntos Religiosos, Cultura y Deporte. [...]»

12 El artículo 14 de la citada Ley establece:

«1. El Eoppep es el organismo nacional para la certificación de los recursos y los resultados de la educación y el aprendizaje no formales. Actúa como estructura nacional de las redes europeas gestoras de las cualificaciones y las herramientas europeas de transparencia y de movilidad, tales como el punto de coordinación nacional para el marco europeo de las cualificaciones, el centro nacional para el Europasaporte, el centro nacional griego de información sobre la orientación profesional. Es miembro de la red europea Euroguidance, el punto de referencia nacional para el Marco de Referencia Europeo de Garantía de la Calidad en la Educación y Formación Profesionales (EQAVET) y para el Sistema Europeo de Créditos para la Educación y la Formación Profesionales (ECVET).

2. Los objetivos perseguidos por el Eoppep son, entre otros:

- a) la certificación de los recursos de la educación no formal y, en particular:
 - aa) la certificación de las estructuras, de los cursos profesionales y de los programas de los establecimientos de formación profesional inicial y permanente y, más generalmente, de la educación no formal, incluida la educación general de adultos;
 - bb) la certificación de las instituciones de servicios de seguimiento y de los establecimientos que prestan servicios de orientación profesional, y
 - cc) en su caso, la concesión de una licencia de explotación a esos establecimientos;
- b) la garantía de las condiciones y la consecución de los objetivos —en materia de certificación de los recursos y los resultados de la educación no formal— contemplados en los programas de formación profesional nacionales, europeos o cofinanciados;
- c) la elaboración y el desarrollo del Marco nacional de las cualificaciones y, la puesta correspondencia de este con el Marco Europeo de Cualificaciones, la correspondencia de las cualificaciones adquiridas a través de la educación formal y no formal y de la enseñanza no formal con los grados del Marco nacional de las cualificaciones, la correspondencia de este último con las cualificaciones sectoriales internacionales y la puesta a punto de los indicadores descriptivos sectoriales en términos de conocimientos, competencias y aptitudes, que se corresponderán con los niveles del Marco nacional de las cualificaciones;
- d) la certificación de las personas que terminan sus estudios en la educación no formal y, en particular:
 - aa) el establecimiento de un sistema de reconocimiento y de validación de las cualificaciones adquiridas por la vía de la educación y el aprendizaje no formales, la certificación de esas cualificaciones y la puesta en correspondencia de estas con los niveles del Marco nacional de las cualificaciones;
 - bb) la certificación de los formadores de adultos, los altos cargos de los servicios de seguimiento y apoyo y los altos cargos que prestan servicios de orientación profesional, y
 - cc) la concesión de licencias, el control y la supervisión del funcionamiento de las instituciones de certificación de las cualificaciones adquiridas por la vía de la educación y el aprendizaje no formales;
- e) el desarrollo y la puesta en práctica de un sistema de transferencia de los créditos de educación profesional y de formación profesional;

- f) la garantía de la calidad de la formación permanente y del asesoramiento y orientación profesional (COP) durante toda la vida, en cooperación con los demás actores públicos;
- g) la propuesta de establecer derechos profesionales de los titulares de cualificaciones adquiridas en el marco de la formación permanente, con excepción de la enseñanza superior;
- h) el reconocimiento de la equivalencia de los diplomas expedidos por organismos griegos de educación profesional y de formación profesional ya suprimidos, así como el reconocimiento de la equivalencia de diplomas de educación profesional y de formación profesional extranjeros, con excepción de los de enseñanza superior;
- i) la aportación de un apoyo científico y técnico a los organismos competentes del Ministerio de Educación, Asuntos Religiosos, Cultura y Deportes y del Ministerio de Trabajo, Seguridad Social y Previsión de las Pensiones, en el marco de la planificación y la aplicación de la política nacional de asesoramiento y orientación profesional;
- j) el desarrollo de la comunicación y la coordinación de las acciones entre los actores públicos y privados que prestan servicios de “orientación profesional”, a fin de mejorar los servicios que ya se prestan, mediante información e intercambio de información continuos.
- k) la constitución de una red nacional destinada a informar y asesorar a todas las entidades y personas interesadas sobre cuestiones de educación, formación e intercambios con los Estados miembros de la Unión Europea;
- l) la prestación de servicios de orientación profesional de todo tipo y de todas las maneras a los organismos competentes del Ministerio de Educación, Asuntos Religiosos, Cultura y Deportes y del Ministerio de Trabajo, Seguridad Social y Previsión de las Pensiones, de los centros y organismos de educación y formación profesional, de las empresas y de las organizaciones de empresarios y de trabajadores;
- m) la educación, la formación y la formación permanente de los altos cargos del sector de la “orientación profesional”, en cooperación o de manera complementaria a los organismos (estructuras) existentes en el Ministerio de Educación, Asuntos Religiosos, Cultura y Deportes y del Ministerio de Trabajo, Seguridad Social y Previsión de las Pensiones;
- n) la determinación, por una parte, de las condiciones y las reglas de funcionamiento de los organismos de orientación profesional y, por otra parte, de las cualificaciones mínimas de los altos cargos que prestan esos servicios y la llevanza de los correspondientes registros.
- o) la determinación de los requisitos exigidos para la prestación de servicios de orientación profesional por personas físicas o jurídicas, las especificaciones de certificación, la cualificación suficiente de los altos cargos que prestan servicios de orientación profesional, los procedimientos seguidos para garantizar la calidad de los servicios prestados y la llevanza de los correspondientes registros.

[...]

6. El Eoppep actúa como órgano administrativo de la formación permanente [...]»

13 El artículo 20 de la misma Ley dispone:

«1. El [Eoppep] cobra tasas por la evaluación y la inscripción en los registros indicados en el artículo 21, por la autorización de centros y oficinas privadas de orientación profesional, por la autorización y la certificación de los prestadores de formación permanente, por la autorización de los organismos de certificación de las cualificaciones, por la certificación de las cualificaciones de las personas físicas, por la certificación de los cursos y programas profesionales, así como por la convalidación de diplomas, de conformidad con lo dispuesto en esta Ley. La naturaleza y el importe de las tasas, su correspondencia con los costes de los servicios específicamente prestados en virtud del párrafo primero del presente apartado, así como las modalidades de su recaudación se determinarán en una Orden Ministerial Conjunta [del Ministro de Hacienda y del Ministro] de Educación, Asuntos Religiosos, Cultura y Deportes, a propuesta del Consejo de Administración del [Eoppep].

2. Las tasas están destinadas a cubrir los gastos de control, evaluación, certificación llevanza de registros especiales, promoción e incentivo al uso de las cualificaciones certificadas en virtud de las competencias del [Eoppep], así como de las acciones de información de la ciudadanía acerca de esos servicios.

3. De las entidades supervisadas por el [Eoppep] se cobrarán gastos de supervisión de conformidad con el artículo 19 de la presente Ley. Esos gastos se determinarán en una Orden Ministerial Conjunta [del Ministro de Hacienda y del Ministro] de Educación, Asuntos Religiosos, Cultura y Deportes, a propuesta del Consejo de Administración del [Eoppep].

4. Las tasas y los gastos de supervisión serán pagaderos en las cuentas del [Eoppep] y se utilizarán para cubrir todos los costes contemplados en el apartado 2.»

14 El artículo 23 de la Ley 4115/2013 dispone:

«1. Los recursos económicos del Eoppep son los que las disposiciones de la Ley han atribuido a los organismos ahora fusionados y al organismo que los ha absorbido. Con carácter indicativo, pueden consistir en:

- a) subvenciones procedentes de los presupuestos ordinarios del Ministerio de Educación, Asuntos Religiosos, Cultura y Deportes;
- b) subvenciones y financiación de cualquier naturaleza procedentes del programa de inversiones públicas, de la Unión [...] y de otras organizaciones internacionales, así como de programas cofinanciados;
- c) ingresos procedentes de la gestión de su patrimonio, intereses que tienen su origen en la explotación económica de sus reservas y cualesquiera otros ingresos derivados de la explotación de sus activos;
- d) ingresos procedentes de la realización de actividades y de la prestación de servicios confiados al Eoppep por el Ministro de Educación, Asuntos Religiosos, Cultura y Deportes, ya se realicen por cuenta de terceros como, en particular, administraciones públicas, organizaciones nacionales e internacionales, personas jurídicas de Derecho público o privado y particulares, ejecutados a raíz de una decisión del Consejo de Administración del Organismo;

[...]

- g) ingresos procedentes del pago de las tasas y de los gastos de supervisión pagados por la certificación de las cualificaciones, la certificación de los formadores de adultos y de los cargos de servicios de acompañamiento y de apoyo, por la convalidación de los diplomas, por la autorización y el control de los organismos de cualificación y de certificación de las estructuras, por la certificación y la autorización de los prestadores de servicios de formación permanente y por la certificación de las oficinas o centros privados de orientación profesional y de los altos cargos del asesoramiento y la orientación profesional.

[...]»

Litigio principal y cuestiones prejudiciales

- 15 El Eoppep es una persona jurídica de Derecho privado perteneciente al sector público, constituido por fusión y absorción de otras entidades en 2011 y cuyo objetivo es cumplir, en particular, funciones de orientación profesional de todo tipo al Ministerio de Educación, Asuntos Religiosos, Cultura y Deportes, así como al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, a las entidades de formación profesional, a las empresas y a las organizaciones de trabajadores o empresarios.
- 16 Mediante decisión del Consejo de Administración del Eoppep de 16 de febrero de 2012, PM fue nombrada jefa *ad interim* de la División de Certificación de las Cualificaciones de dicho organismo y DM fue nombrada subdirectora *ad interim* de la Dirección de Servicios Administrativos y Económicos y jefa *ad interim* de la División de Servicios Económicos de dicho organismo. Mediante decisión del Consejo de Administración del Eoppep de 17 de junio de 2013, de modificación de la primera decisión, DM fue nombrada directora *ad interim* de la Dirección de Servicios Administrativos y Económicos de dicho organismo.
- 17 A raíz de la publicación del reglamento interno del Eoppep, el Consejo de Administración de dicho organismo decidió, el 18 de enero de 2018, que DM continuaría ejerciendo las funciones de responsable *ad interim* de la Dirección de Servicios Administrativos y Económicos de dicho organismo, hasta que se seleccionara y nombrara a un director para esa Dirección. El 14 de febrero de 2018, el referido Consejo de Administración decidió destituir a DM de su cargo de directora *ad interim* de la referida Dirección por no ser capaz de cumplir esa función de manera satisfactoria. No obstante, DM seguía destinada al Departamento de Servicios Administrativos.
- 18 Mediante decisión del Consejo de Administración del Eoppep de 21 de febrero de 2018, PM fue destituida de su cargo de jefa *ad interim* de la División de Certificación de las Cualificaciones, pero siguió trabajando en esa División como agente. Dicha decisión se adoptó teniendo en cuenta las necesidades del Eoppep, a fin de cumplir los objetivos inherentes a su constitución. Mediante la referida decisión, otro trabajador, KG, fue destituido de su cargo de jefe del Departamento de Concesión de Licencias a las Estructuras, aunque permaneció destinado al Departamento de Gestión de los Conocimientos y de la Administración Electrónica, mientras que otro trabajador, AA, fue nombrado jefe *ad interim* del Departamento Financiero del Eoppep.
- 19 DM y PM recurrieron, respectivamente, las decisiones del Consejo de Administración del Eoppep de 14 de febrero de 2018 y de 21 de febrero de 2018 ante la Inspección de Trabajo. Tras una investigación, esta consideró que el Eoppep había incumplido el Decreto Presidencial, al no

haber informado ni consultado a los representantes de los trabajadores antes de destituir a DM y PM de sus funciones. Por consiguiente, el Estado griego impuso al Eoppep una multa de 2 250 euros por infracción de dicho Decreto Presidencial.

- 20 El Eoppep interpuso un recurso contra dicha resolución ante el órgano jurisdiccional remitente. En apoyo de su recurso, alega, en particular, que no es constitutivo de una empresa que ejerce una actividad económica, en el sentido del Decreto Presidencial 240/2006 y de la Directiva 2002/14, por lo que no está comprendido en el ámbito de aplicación de dichas normas, que DM y PM estaban al corriente del carácter temporal de sus respectivos nombramientos en el cargo de jefa de la Dirección de Servicios Administrativos y Económicos y en el de jefa de la División de Certificación de las Cualificaciones y que la infracción alegada se refiere a dos agentes a los que no se aplica el procedimiento de información y de consulta de los representantes de los trabajadores previsto por dicho Decreto Presidencial, ya que las decisiones relativas a esas dos agentes están sujetas únicamente a la facultad de dirección del Eoppep.
- 21 Ante dicho órgano jurisdiccional, el Estado griego alega que el referido recurso debería desestimarse por infundado.
- 22 El órgano jurisdiccional remitente señala, por una parte, que el ejercicio, por el Eoppep, de una actividad económica no parece estar excluido por la normativa nacional que determina las competencias de este. En efecto, es posible que, en lo que respecta a algunas de sus competencias y, en particular, a la prestación de los servicios de orientación profesional a los organismos competentes de los ministerios, los organismos de formación profesional, las empresas y las organizaciones de trabajadores o empresarios, existen mercados en los que desarrollan su actividad empresas que compiten con el Eoppep. Además, los recursos económicos de dicho organismo comprenden también los ingresos procedentes de la realización de una actividad o de la prestación de servicios. Según el órgano jurisdiccional remitente, el legislador había previsto, por tanto, que el Eoppep actuara, al menos parcialmente, como operador del mercado.
- 23 Dicho órgano jurisdiccional precisa, por otra parte, que PM había sido destituida de su cargo por razones relativas al buen funcionamiento del servicio, no suprimiéndose el puesto de jefe de unidad que ocupaba. El órgano jurisdiccional remitente se pregunta, en consecuencia, si dicha destitución es constitutiva de una situación en la que la Directiva 2002/14 y el Decreto Presidencial 240/2006 que la transpone exigen, con carácter previo a dicha destitución, que se informe y consulte a los representantes de los trabajadores.
- 24 En estas circunstancias, el Dioikitiko Protodikeio Athinon (Tribunal de Primera Instancia de lo Contencioso-Administrativo de Atenas, Grecia) decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia las siguientes 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]?
 - b) ¿Quedan comprendidas en dicho concepto las personas jurídicas de Derecho privado, como el Eoppep, que, en el ejercicio de [sus] competencias de certificación de las instituciones de formación profesional, actúa[n] como persona[s] jurídica[s] de Derecho público y ejerce[n] poder público, puesto que,
 - i) respecto a algunas de sus actividades, como en el presente asunto, en particular, la prestación, de cualquier forma y clase, de servicios de orientación profesional dirigidos 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], 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 orientación profesional por personas físicas y jurídicas en el país, que existan mercados en los que operen empresas comerciales en relación de competencia con el organismo demandante, y

- ii) los recursos del organismo demandante 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 asignados al mismo por el [Ministro de Educación, Asuntos Religiosos, Cultura y Deportes], bien son realizados 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, para 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 solo algunas se desarrollen condiciones de 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 organismo 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 condiciones de mercado?
- 2) a) ¿Qué significado procede atribuir, en virtud del artículo 4, apartado 2, letra b), de la [Directiva 2002/14], 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 destitución, con posterioridad a la aprobación del nuevo reglamento de régimen interno de la persona jurídica, en el caso de autos el Eoppep, de sus empleados de cargos de responsabilidad, sin que dichos cargos hayan sido eliminados por dicho reglamento, 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 Ekepis y el EKEP, de modo que pueda considerarse que ha nacido una obligación de información y consulta de los trabajadores antes de la destitución?
- c) ¿Tiene alguna relevancia para la respuesta que se dé a la cuestión anterior:
- i) el hecho de que la destitución del trabajador del cargo 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 destitución 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 destituidas de cargos 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 destitución de estas empleadas de cargos de responsabilidad, se hayan atribuido provisionalmente a otras personas cargos de responsabilidad?»

Sobre las cuestiones prejudiciales

Primera cuestión prejudicial

- 25 Mediante su primera cuestión prejudicial, el órgano jurisdiccional remitente pregunta, en esencia, si el artículo 2, letra a), de la Directiva 2002/14 debe interpretarse en el sentido de que está comprendida en dicha disposición una persona jurídica de Derecho privado que actúa como persona de Derecho público y realiza actividades inherentes al ejercicio de prerrogativas de poder público si presta además, a cambio de una remuneración, servicios que compiten con los prestados por operadores del mercado.
- 26 A este respecto, procede señalar que el artículo 2, letra a), de la Directiva 2002/14 define el término «empresa» como todas las empresas públicas o privadas que ejercen una actividad económica, independientemente de que tengan o no ánimo de lucro.
- 27 Asimismo, debe recordarse que, en el contexto del Derecho de la competencia, el Tribunal de Justicia ha definido el concepto de «empresa» como cualquier entidad que ejerza una actividad económica, con independencia del estatuto jurídico de dicha entidad y de su modo de financiación (véase, en este sentido, la sentencia de 11 de noviembre de 2021, *Manpower Lit*, C-948/19, EU:C:2021:906, apartado 36 y jurisprudencia citada).
- 28 Por lo que respecta al concepto de «actividad económica», que la Directiva 2002/14 no define, procede recordar que el Tribunal de Justicia ha declarado reiteradamente que dicho concepto, que figura en varias directivas relativas a los derechos de los trabajadores, incluye cualquier actividad consistente en ofrecer bienes o servicios en un determinado mercado (véanse, en este sentido, las sentencias de 20 de julio de 2017, *Piscarreta Ricardo*, C-416/16, EU:C:2017:574, apartado 34 y jurisprudencia citada, y de 11 de noviembre de 2021, *Manpower Lit*, C-948/19, EU:C:2021:906, apartados 36 y 37 y jurisprudencia citada).
- 29 Quedan, por principio, excluidas de la calificación de actividades económicas las actividades inherentes al ejercicio de prerrogativas de poder público. En cambio, se han calificado como actividades económicas servicios que, sin corresponder al ejercicio de prerrogativas del poder público, se prestan en interés público y sin ánimo de lucro, en competencia con los ofrecidos por operadores que actúan con ese ánimo. El hecho de que estos servicios sean menos competitivos que los servicios comparables prestados por otros operadores con ánimo de lucro no puede impedir que las actividades de que se trata sean consideradas actividades económicas (sentencia de 11 de noviembre de 2021, *Manpower Lit*, C-948/19, EU:C:2021:906, apartado 39 y jurisprudencia citada).
- 30 Teniendo en cuenta el objetivo de la Directiva 2002/14 y el tenor, especialmente, de su artículo 2, letra a), procede considerar que la interpretación del concepto de «actividad económica» que se desprende de los apartados 27 y 29 de la presente sentencia es extrapolable a la Directiva 2002/14.
- 31 Por lo tanto, a fin de responder a la cuestión de si el artículo 2, letra a), de la Directiva 2002/14 se refiere a una entidad como el Eoppep, procede, además, determinar si una entidad como dicho organismo ejerce una actividad consistente en proponer bienes o servicios en un mercado determinado.

- 32 En el presente asunto, procede destacar que, de conformidad con el apartado 2 del artículo 14 de la Ley n.º 4115/2013, los objetivos del Eoppep no son solamente la certificación de los establecimientos de formación o el reconocimiento de la equivalencia de diplomas, actividades que, según el órgano jurisdiccional remitente, están comprendidas en el ejercicio de prerrogativas de poder público, sino además, entre otras, como se desprende, respectivamente, de las letras i), j), l) y m), de dicho apartado, la prestación de un apoyo científico y técnico a los organismos competentes del Ministerio de Educación, Asuntos Religiosos, Cultura y Deportes y del Ministerio de Trabajo, Seguridad Social y Previsión de las Pensiones, en el marco de la planificación y aplicación de la política nacional relativa al asesoramiento y la orientación profesional, el desarrollo de la comunicación y la coordinación de las acciones entre los actores públicos y privados que prestan servicios de «asesoramiento y orientación profesional», mediante información e intercambio de información continuos, la prestación de servicios de orientación profesional de todo tipo y de todas las maneras a los organismos competentes de esos ministerios, a los centros y organismos de educación y de formación profesionales, las empresas y las organizaciones de empresarios y de trabajadores, así como la educación, la formación y la formación permanente de los altos cargos del sector de la «orientación profesional», en cooperación con los organismos existentes en dichos ministerios o de manera complementaria a ellos.
- 33 Ahora bien, por una parte, procede señalar que estas últimas actividades no están comprendidas, *a priori*, en el ejercicio de prerrogativas de poder público. Si bien no cabe excluir que existen mercados en los que operan empresas comerciales que compiten con el Eoppep y que tienen ánimo de lucro, incumbe al órgano jurisdiccional remitente comprobar que tal es el caso efectivamente.
- 34 Por otra parte, las actividades del Eoppep se financian no solo mediante las tasas y los gastos de supervisión previstos en el artículo 20 de la Ley 4115/2013, sino también mediante ingresos como los contemplados en el artículo 23 de dicha Ley, más concretamente, los ingresos procedentes de la realización de actividades y de la prestación de servicios que el Ministro de Educación, Asuntos Religiosos, Cultura y Deportes, encomiende a dicho organismo o que se lleven a cabo por cuenta de terceros como, en particular, administraciones públicas, organizaciones nacionales e internacionales, personas jurídicas de Derecho público o privado y particulares, ejecutados a raíz de una decisión del Consejo de Administración del Organismo.
- 35 Según la información que se desprende de la resolución de remisión, que corresponde comprobar al órgano jurisdiccional remitente, dichos ingresos se consideran una remuneración de las actividades del Eoppep, ya que constituyen la contrapartida económica de la prestación de servicios realizada por este, contrapartida que se determina normalmente entre el prestador del servicio y el destinatario del mismo (véase, en este sentido, la sentencia de 11 de noviembre de 2021, *Manpower Lit*, C-948/19, EU:C:2021:906, apartado 45 y jurisprudencia citada).
- 36 A la vista de estos elementos, y sin perjuicio de que el órgano jurisdiccional remitente los compruebe, procede considerar que el Eoppep ejerce, en parte, una actividad consistente en ofrecer servicios en un mercado determinado, por lo que está comprendido dentro del concepto de «empresa», en el sentido del artículo 2, letra a), de la Directiva 2002/14.
- 37 Habida cuenta de todas las consideraciones anteriores, procede responder a la primera cuestión prejudicial que el artículo 2, letra a), de la Directiva 2002/14 debe interpretarse en el sentido de que puede estar comprendida en dicha disposición una persona jurídica de Derecho privado que

actúa como una persona de Derecho público y que realiza actividades inherentes al ejercicio de prerrogativas de poder público, siempre que preste además, a cambio de una remuneración, servicios que compiten con los prestados por operadores del mercado.

Segunda cuestión prejudicial

- 38 Mediante su segunda cuestión prejudicial, el órgano jurisdiccional remitente pregunta, en esencia, si el artículo 4, apartado 2, letra b), de la Directiva 2002/14 debe interpretarse en el sentido de que la obligación de información y de consulta establecida en dicha disposición es aplicable en caso de cambio de puesto de un reducido número de trabajadores nombrados *ad interim* para puestos de responsabilidad, si dicho cambio no afecta a la situación, la estructura y la evolución probable del empleo en la empresa de que se trate, ni supone un riesgo para el empleo en general.
- 39 A este respecto, procede recordar que, de conformidad con el artículo 4, apartado 2, letra b), de la Directiva 2002/14, el derecho a la información y a la consulta en el sentido de dicha Directiva, comprende «la información y la consulta sobre la situación, la estructura y la evolución probable del empleo en la empresa o en el centro de trabajo, así como sobre las eventuales medidas preventivas previstas, especialmente en caso de riesgo para el empleo».
- 40 Ahora bien, procede señalar que, al hacer referencia de manera genérica al «empleo», el tenor de dicha disposición no se refiere a las relaciones laborales individuales, *a fortiori* cuando no hay supresión de puestos.
- 41 La interpretación según la cual el artículo 4, apartado 2, letra b), de la Directiva 2002/14 se refiere a la situación, la estructura y la evolución del empleo en general en una empresa o un centro de trabajo y no a la situación de determinadas relaciones laborales individuales en una empresa o centro de trabajo viene corroborada por el considerando 8 de dicha Directiva. En efecto, el referido considerando enuncia que el legislador de la Unión pretende, en particular, promover y reforzar «la información y la consulta sobre la situación y la evolución probable del empleo en la empresa, así como, cuando de la evaluación efectuada por el empresario se desprenda que el empleo en la empresa pueda estar amenazado, sobre las eventuales medidas preventivas previstas, sobre todo en lo referente a formación y la cualificación de los trabajadores, con el fin de contrarrestar estos efectos negativos o sus consecuencias, y de aumentar las posibilidades de empleo y de adaptación de los trabajadores que pudieran resultar afectados».
- 42 Habida cuenta de estos elementos, procede considerar que la Directiva 2002/14 tiene por objeto establecer la información y consulta de los trabajadores cuando exista un riesgo para el empleo en general en una empresa o centro de trabajo a fin de contrarrestar los efectos perjudiciales de la evolución negativa de la situación del empleo en esa empresa o centro de trabajo para los trabajadores que puedan verse afectados.
- 43 En el presente asunto, de la descripción de los hechos que constan en la petición de decisión prejudicial se deduce que no existía riesgo o amenaza para el empleo en el Eoppep y que solo se destituyó de los puestos que ocupaban *ad interim* a un número muy limitado de personas, a saber, tres de un total de ochenta empleados. Además, esas personas no perdieron su empleo, sino que permanecieron al servicio de la misma división del Eoppep. Adicionalmente, resulta que, ante el órgano jurisdiccional remitente ni siquiera se ha alegado que la destitución y la sustitución de esas personas hayan tenido o hayan podido tener incidencia en la situación, la estructura o la evolución probable del empleo como tal en el Eoppep o que existiera un riesgo para el empleo en general.

- 44 Pues bien, a falta de indicación, en la petición de decisión prejudicial, de que la destitución y sustitución de un reducido número de personas nombradas *ad interim* para ocupar puestos de responsabilidad haya afectado o pueda afectar, en el presente asunto, a la situación, la estructura y la evolución probable del empleo en el Eoppep o suponer un riesgo para el empleo en general, el artículo 4, apartado 2, letra b), de la Directiva 2002/14 no puede aplicarse a tal situación.
- 45 A la vista de las consideraciones anteriores, procede responder a la segunda cuestión prejudicial que el artículo 4, apartado 2, letra b), de la Directiva 2002/14 debe interpretarse en el sentido de que la obligación de información y consulta establecida en dicha disposición no es aplicable en caso de cambio de puesto de un reducido número de trabajadores nombrados *ad interim* para ocupar puestos de responsabilidad, si dicho cambio no afecta a la situación, la estructura y la evolución probable del empleo en la empresa de que se trate, ni supone un riesgo para el empleo en general.

Costas

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

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

- 1) **El artículo 2, letra a), de la 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**

debe interpretarse en el sentido de que

puede estar comprendida en dicha disposición una persona jurídica de Derecho privado que actúa como una persona de Derecho público y que realiza actividades inherentes al ejercicio de prerrogativas de poder público, siempre que preste, además, a cambio de una remuneración, servicios que compiten con los prestados por operadores del mercado.

- 2) **El artículo 4, apartado 2, letra b), de la Directiva 2002/14**

debe interpretarse en el sentido de que

la obligación de información y consulta establecida en dicha disposición no es aplicable en caso de cambio de puesto de un reducido número de trabajadores nombrados *ad interim* para ocupar puestos de responsabilidad, si dicho cambio no afecta a la situación, la estructura y la evolución probable del empleo en la empresa de que se trate, ni supone un riesgo para el empleo en general.

Firmas