



# Recopilación de la Jurisprudencia

CONCLUSIONES DE LA ABOGADA GENERAL  
SRA. JULIANE KOKOTT  
de 26 de marzo de 2020<sup>1</sup>

**Asuntos acumulados C-119/19 P y C-126/19 P**

**Comisión Europea**  
**contra**  
**Francisco Carreras Sequeros y otros**  
**y**  
**Consejo de la Unión Europea**  
**contra**

**Francisco Carreras Sequeros y otros**

«Recurso de casación — Régimen de la función pública — Reforma del Estatuto de 1 de enero de 2014 — Artículo 6 del anexo X del Estatuto — Nuevas disposiciones especiales sobre la concesión de vacaciones, aplicables a los funcionarios de la Unión Europea destinados en un país tercero — Excepción de ilegalidad — Artículo 31, apartado 2, de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea — Derecho a vacaciones»

## **I. Introducción**

1. El artículo 31, apartado 2, de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea garantiza el derecho a vacaciones retribuidas, pero no precisa su alcance en el tiempo. ¿Cómo debe valorarse, por tanto, una nueva normativa que concede a los agentes de la Unión unas vacaciones claramente inferiores a las que disfrutaban en el pasado?

2. Esta es la problemática fundamental del presente recurso de casación. Está en juego, por una parte, el método y el alcance del examen de los derechos fundamentales y, por otra, el control jurisdiccional de la ponderación llevada a cabo por el legislador.

## **II. Marco jurídico**

### **A. Carta de los Derechos Fundamentales**

3. Bajo el título «Condiciones de trabajo justas y equitativas», el artículo 31 de la Carta, en su apartado 2, establece lo siguiente:

«Todo trabajador tiene derecho [...] a un período de vacaciones anuales retribuidas.»

<sup>1</sup> Lengua original: alemán.

4. Según las Explicaciones sobre la Carta de los Derechos Fundamentales,<sup>2</sup> el artículo 31, apartado 2, «se basa en la Directiva 93/104/CE relativa a determinados aspectos de la ordenación del tiempo de trabajo, así como en el artículo 2 de la Carta Social Europea y en el punto 8 de la Carta Comunitaria de los Derechos Sociales Fundamentales de los Trabajadores».

## **B. Carta Social Europea**

5. La Carta Social Europea fue concertada en 1961 en el marco del Consejo de Europa<sup>3</sup> y entró en vigor en 1965. La versión revisada de 1996<sup>4</sup> entró en vigor en 1999. Todos los Estados miembros han ratificado una u otra de estas versiones y ambas versiones prevén, en su artículo 2, un derecho a vacaciones anuales retribuidas:

«Para garantizar el ejercicio efectivo del derecho a unas condiciones de trabajo equitativas, las Partes se comprometen [...] a conceder vacaciones anuales pagadas de cuatro semanas como mínimo; [...]»

## **C. Carta comunitaria de los derechos sociales fundamentales de los trabajadores**

6. La Carta comunitaria de los derechos sociales fundamentales de los trabajadores<sup>5</sup> fue adoptada por el Consejo Europeo en 1989.<sup>6</sup> En el título I, referente a los derechos sociales fundamentales de los trabajadores, bajo el enunciado «Mejora de las condiciones de vida y de trabajo», el punto 8 regula el derecho a vacaciones anuales retribuidas:

«Todo trabajador de la Comunidad Europea tiene derecho al descanso semanal y a unas vacaciones anuales pagadas, cuya duración, en uno y otro caso, deberá aproximarse por la vía del progreso, de conformidad con las prácticas nacionales.»

## **D. Derecho derivado**

### ***1. El Estatuto de los Funcionarios***

7. La disposición general del Reglamento n.º 31 relativo al Estatuto de los Funcionarios<sup>7</sup> (en lo sucesivo, «Estatuto de los Funcionarios»), contenida en el artículo 1 sexto, apartado 2, reza como sigue:

«A los funcionarios en servicio activo se les concederán condiciones de trabajo que se ajusten a normas sanitarias y de seguridad apropiadas y, como mínimo, equivalentes a los requisitos mínimos aplicables con arreglo a las medidas adoptadas en estos ámbitos en virtud de los Tratados.»

2 DO 2007, C 303, p. 17.

3 European Treaty Series — N.º 35.

4 European Treaty Series — N.º 163.

5 Documento 10928/89 del Consejo. En la Oficina de Publicaciones Oficiales se puede encontrar una publicación de la Comisión: <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/51be16f6-e91d-439d-b4d9-6be041c28122/language-es/format-PDF>.

6 Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo de 8 y 9 de diciembre de 1989.

7 Reglamento n.º 31 (CEE), n.º 11 (CEEA), por el que se establece el Estatuto de los funcionarios y el régimen aplicable a los otros agentes de la Comunidad Económica Europea y de la Comunidad Europea de la Energía Atómica (DO L 45 de 14.6.1962, p. 1385; EE 01/01, p. 19).

8. En el título IV, relativo a las condiciones de trabajo de los funcionarios, figura el capítulo 2 relativo a las vacaciones y las licencias de los funcionarios. El artículo 57, párrafo primero, establece lo siguiente:

«Los funcionarios tendrán derecho a una vacación anual de 24 días laborables como mínimo y de 30 como máximo, por año natural, de acuerdo con la reglamentación que se establezca de común acuerdo entre las autoridades facultadas para proceder a los nombramientos de las instituciones de la Unión previo informe del Comité del estatuto.»

9. El anexo X del Estatuto de los Funcionarios contiene las disposiciones particulares y excepcionales aplicables a los funcionarios destinados en un país tercero. Hasta el 31 de diciembre de 2013, el funcionario tenía derecho a unas vacaciones anuales, por año natural, de tres días laborables y medio por mes de servicio.

10. Mediante el Reglamento n.º 1023/2013, de 22 de octubre de 2013,<sup>8</sup> el artículo 6 del anexo X fue modificado como sigue:

«El funcionario tendrá derecho a unas vacaciones anuales, por año natural, de dos días laborables por mes de servicio.

Sin perjuicio de lo establecido en el párrafo primero del presente artículo, los funcionarios que ya estén destinados en un tercer país a 1 de enero de 2014 tendrán derecho a:

- tres días laborables del 1 de enero de 2014 al 31 de diciembre de 2014;
- dos días y medio laborables del 1 de enero de 2015 al 31 de diciembre de 2015.»

11. El considerando 27 del Reglamento n.º 1023/2013 puntualiza a este respecto que:

«Conviene modernizar las condiciones de trabajo del personal empleado en terceros países y hacerlas más rentables de modo que generen ahorros de costes. Deben ajustarse los derechos a vacaciones anuales [...].»

12. El artículo 8 del anexo X del Estatuto de los Funcionarios prevé una licencia especial de descanso:

«Con carácter excepcional, y mediante decisión especial y motivada, la autoridad facultada para proceder a los nombramientos podrá conceder una licencia de descanso a causa de las condiciones de vida especialmente duras de su lugar de destino. La autoridad facultada para proceder a los nombramientos establecerá, para cada uno de dichos lugares, la ciudad o ciudades donde podrá disfrutarse esta licencia.

Los funcionarios que participen en cursos de perfeccionamiento profesional de conformidad con el artículo 24 *bis* del Estatuto y a los que se haya concedido una licencia de descanso con arreglo al párrafo primero del presente artículo se comprometerán a combinar, cuando resulte apropiado, sus períodos de perfeccionamiento profesional con la licencia de descanso.»

<sup>8</sup> Reglamento (UE, Euratom) del Parlamento Europeo y del Consejo, por el que se modifica el Estatuto de los funcionarios de la Unión Europea y el régimen aplicable a los otros agentes de la Unión Europea (DO 2013, L 287, p. 15).

## **2. La Directiva sobre ordenación del tiempo de trabajo**

13. La Directiva 93/104/CE, relativa a determinados aspectos de la ordenación del tiempo de trabajo,<sup>9</sup> fue derogada por la Directiva sobre ordenación del tiempo de trabajo.<sup>10</sup>

14. Del considerando 4 de la Directiva sobre ordenación del tiempo de trabajo resulta que la mejora de la salud de los trabajadores en el trabajo representa un objetivo que no puede subordinarse a consideraciones de carácter puramente económico.

15. El artículo 7, apartado 1, de la Directiva sobre ordenación del tiempo de trabajo prevé un período de al menos cuatro semanas de vacaciones anuales:

«Los Estados miembros adoptarán las medidas necesarias para que todos los trabajadores dispongan de un período de al menos cuatro semanas de vacaciones anuales retribuidas, de conformidad con las condiciones de obtención y concesión establecidas en las legislaciones y/o prácticas nacionales.»

## **III. Antecedentes del litigio y procedimiento ante el Tribunal General**

16. Los demandantes ante el Tribunal General, el Sr. Carreras Sequeros y otros (en lo sucesivo, «demandantes»), son funcionarios o agentes contractuales de la Comisión Europea. Todos ellos fueron destinados a países terceros y ya estaban en dicha situación antes del 1 de enero de 2014.

17. De conformidad con el nuevo artículo 6, párrafo segundo, primer guion, del anexo X del Estatuto de los Funcionarios, a los demandantes se les concedieron 36 días laborables de vacaciones anuales en 2014 en lugar de los 42 del año anterior. Las reclamaciones correspondientes de los demandantes fueron desestimadas, según los casos, por la autoridad facultada para proceder a los nombramientos o por la autoridad facultada para celebrar los contratos de trabajo mediante decisiones redactadas en idénticos términos.

18. En consecuencia, los demandantes interpusieron un recurso ante el Tribunal de la Función Pública de la Unión Europea, solicitando al Tribunal que declarara contrario a Derecho el nuevo artículo 6 del anexo X del Estatuto de los Funcionarios y que anulara las decisiones por las que se redujeron sus vacaciones anuales a partir de 2014.

19. Posteriormente, este recurso fue transferido al Tribunal General. En este procedimiento, el Tribunal General admitió la intervención del Consejo de la Unión Europea y del Parlamento Europeo en apoyo de la Comisión.

20. Mediante la sentencia recurrida de 4 de diciembre de 2018, Carreras Sequeros y otros/Comisión (T-518/16, EU:T:2018:873), el Tribunal General anuló las decisiones por las que se reduce en 2014 el número de días de vacaciones anuales de los demandantes.

21. Para ello, el Tribunal General se apoyó en que, por su naturaleza, el derecho a vacaciones anuales contemplado en el artículo 31, apartado 2, de la Carta tiene por objeto, en principio, favorecer la mejora de las condiciones de vida y de trabajo de los trabajadores.<sup>11</sup> Entendió que la reducción sustancial de las vacaciones anuales, haciéndola pasar, en tres años, de 42 días a 24, no puede considerarse compatible con el principio dirigido a favorecer la mejora de las condiciones de vida y

<sup>9</sup> Directiva del Consejo, de 23 de noviembre de 1993, relativa a determinados aspectos de la ordenación del tiempo de trabajo (DO 1993, L 307, p. 18).

<sup>10</sup> Directiva 2003/88/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 4 de noviembre de 2003, relativa a determinados aspectos de la ordenación del tiempo de trabajo (DO 2003, L 299, p. 9).

<sup>11</sup> Apartado 88 de la sentencia recurrida.

trabajo de los interesados.<sup>12</sup> El Tribunal General declaró que dicha reducción no se ve compensada por otros privilegios de los interesados,<sup>13</sup> y que no existía una justificación.<sup>14</sup> Señaló que, en la medida en que se hace referencia a la reducción del gasto, ya se ha resuelto que no pueden invocarse consideraciones basadas en la necesidad de proteger los intereses económicos de la Unión para justificar la vulneración del derecho a vacaciones anuales retribuidas, garantizado por el artículo 31, apartado 2, de la Carta.<sup>15</sup> Asimismo consideró que tampoco se aprecia que el legislador haya intentado encontrar un justo equilibrio entre el objetivo de modernización y los derechos de las personas afectadas. El Tribunal General concluyó que, por consiguiente, la Comisión no podía válidamente basarse en el nuevo artículo 6 del anexo X del Estatuto de los Funcionarios para adoptar las decisiones impugnadas.<sup>16</sup>

#### IV. Procedimiento ante el Tribunal de Justicia

22. La Comisión (asunto C-119/19 P) y el Consejo (asunto C-126/19 P) han interpuesto sendos recursos de casación contra la sentencia recurrida, cuyos correspondientes asuntos han sido acumulados por el Tribunal de Justicia. Además de su propio recurso de casación, el Consejo formuló adhesión al recurso de casación de la Comisión, presentando escritos con contenidos idénticos a los de su propio recurso de casación.

23. Mediante auto de 29 de julio de 2019, Comisión/Carreras Sequeros y otros y Consejo/Comisión (C-119/19 P y C-126/19 P, no publicado, EU:C:2019:658), el Presidente del Tribunal de Justicia desestimó una demanda de intervención presentada por el Servicio Europeo de Acción Exterior.

24. La Comisión Europea solicita al Tribunal de Justicia:

- Que anule la sentencia de 4 de diciembre de 2018, Carreras Sequeros y otros/Comisión, T-518/16;
- Que devuelva el asunto al Tribunal General para que este se pronuncie sobre los motivos segundo, tercero y cuarto del recurso en primera instancia;
- Que reserve la decisión sobre las costas.

25. En su recurso de casación y en su adhesión a la casación, el Consejo de la Unión Europea solicita al Tribunal de Justicia:

- Que estime su recurso de casación y su adhesión a la casación;
- Que resuelva sobre el fondo del asunto y desestime el recurso en primera instancia por infundado;
- Que se condene a los demandantes a cargar con las costas en que haya incurrido el Consejo en el presente procedimiento.

26. El Parlamento Europeo solicita al Tribunal de Justicia:

- Que estime los recursos de casación en los asuntos acumulados C-119/19 P y C-126/19 P;

<sup>12</sup> Apartado 90 de la sentencia recurrida.

<sup>13</sup> Apartados 91 a 96 de la sentencia recurrida.

<sup>14</sup> Apartados 98 y ss. de la sentencia recurrida.

<sup>15</sup> Apartado 102 de la sentencia recurrida, con referencia a la sentencia de 19 de septiembre de 2013, Reexamen Comisión/Strack (C-579/12 RX-II, EU:C:2013:570), apartado 55.

<sup>16</sup> Apartado 112 de la sentencia recurrida.

27. Por su parte, el Sr. Carreras Sequeros y otros solicitan al Tribunal de Justicia:

- Que desestime los recursos de casación de la Comisión (C-119/19 P) y del Consejo (C-126/19 P), así como la adhesión a la casación del Consejo en el asunto C-119/19 P;
- Que condene en costas a la Comisión y al Consejo.

28. Las partes presentaron sus alegaciones por escrito y, en la vista de 3 de febrero de 2020, de forma oral.

## V. **Apreciación**

29. Es cierto que el recurso ante el Tribunal General se dirige formalmente contra las decisiones por las que se establece el número de días de vacaciones de los demandantes en el año 2014. Sin embargo, estas decisiones resultaban necesariamente del nuevo régimen de vacaciones aplicable a los funcionarios destinados a países terceros (artículo 6 del anexo X del Estatuto de los Funcionarios). Por ello, los demandantes formularon, con arreglo al artículo 277 TFUE, una excepción de ilegalidad contra esta nueva normativa, que enfrentó a las partes ante el Tribunal General y también ahora en los presentes recursos de casación.

30. Comenzaré exponiendo que la adhesión a la casación formulada por el Consejo es inadmisibles, y examinaré las alegaciones de los recurrentes relativas a la competencia del Tribunal General. A continuación, abordaré la crítica sobre el fondo de la sentencia recurrida.

### A. **Admisibilidad de la adhesión a la casación formulada por el Consejo**

31. Una particularidad del presente litigio reside en que, por una parte, tanto la Comisión como el Consejo interpusieron recursos de casación contra la sentencia recurrida del Tribunal General, a saber, los relativos a los asuntos C-119/19 P y C-126/19 P, actualmente acumulados, pero, por otra parte, el Consejo también se adhirió al recurso de casación de la Comisión en el asunto C-119/19 P, en el que impugna, por los mismos motivos, incluso literalmente idénticos, la misma sentencia del Tribunal General que ya había impugnado en su propio recurso de casación en el asunto C-126/19 P.

32. Ciertamente, no está excluida la posibilidad de impugnar una sentencia mediante un recurso de casación y, paralelamente, a través de la adhesión a un recurso de casación.<sup>17</sup> Ahora bien, dado que un recurso que ha sido interpuesto con posterioridad a otro, que enfrenta a las mismas partes, que se basa en los mismos motivos y que pretende la anulación del mismo acto jurídico<sup>18</sup> debe declararse inadmisibles por causa de litispendencia, una parte solo podrá interponer un recurso de casación, apoyándose en los mismos motivos, para impugnar una sentencia del Tribunal General.<sup>19</sup>

33. En consecuencia, la adhesión a la casación formulada por el Consejo es inadmisibles.

17 Sentencia de 6 de octubre de 2009, GlaxoSmithKline Services/Comisión (C-501/06 P, C-513/06 P, C-515/06 P y C-519/06 P, EU:C:2009:610), apartado 31, y auto de 29 de junio de 2016, Bürgerbeauftragter/Staelen (C-337/15 P, no publicado, EU:C:2016:670), apartados 16 y 17.

18 Sentencias de 22 de septiembre de 1988, Francia/Parlamento (358/85 y 51/86, EU:C:1988:431), apartado 12, y de 24 de noviembre de 2005, Italia/Comisión (C-138/03, C-324/03 y C-431/03, EU:C:2005:714), apartado 64.

19 Sentencia de 5 de abril de 2017, Changshu City Standard Parts Factory y Ningbo Jinding Fastener/Consejo (C-376/15 P y C-377/15 P, EU:C:2017:269), apartados 30 y 31.

## **B. Admisibilidad del recurso ante el Tribunal General (primer motivo del recurso de casación del Consejo)**

34. Mediante su primer motivo de casación, el Consejo reprocha que el Tribunal General incurrió en errores de Derecho en lo que respecta a su competencia. Mediante este motivo, el Consejo critica, por una parte, que el Tribunal General dictó una orden conminatoria y, por otra, el alcance que el Tribunal General atribuyó a la excepción de ilegalidad.

### ***1. Sobre la supuesta orden conminatoria del Tribunal General***

35. Mediante la primera parte de su primer motivo de casación, el Consejo, apoyado por la Comisión y el Parlamento, impugna el hecho de que el Tribunal General califique la Decisión controvertida, en cuanto al fondo, de reducción del número de días de vacaciones anuales de los demandantes. Alega que los días de vacaciones no se redujeron, sino que se establecieron con arreglo a la normativa aplicable. Sostiene que con dicha calificación el Tribunal General ordena implícitamente a la Comisión que conceda a los demandantes un determinado número de días de vacaciones, cuando una orden así no entra dentro de las competencias del Tribunal General.

36. No obstante, como admite el propio Consejo, las decisiones controvertidas no ofrecen ninguna duda en cuanto que establecen los días de vacaciones de los demandantes en 2014. Con independencia de la denominación de las decisiones anuladas, los efectos de la sentencia del Tribunal General resultan del artículo 266 TFUE, párrafo primero. En ese sentido, incumbe a la Comisión adoptar, en el asunto principal, las medidas necesarias para ejecutar la sentencia del Tribunal General, ni más ni menos. Por tanto, si se mantuviera plenamente la sentencia recurrida, la Comisión ya no podría aplicar a los demandantes las modificaciones introducidas en el régimen de vacaciones y debería adoptar, en lo que a ellos respecta, las decisiones según la normativa anterior.<sup>20</sup>

37. Así pues, esta objeción no se dirige en realidad contra un supuesto error del Tribunal General en la apreciación de su competencia, sino más bien contra la decisión sobre el fondo, y más concretamente contra la declaración, con carácter incidental, que figura en el apartado 112 de la sentencia recurrida, según la cual la Comisión no podía apoyarse en el nuevo artículo 6 del anexo X del Estatuto de los Funcionarios para establecer el número de días de vacaciones de los recurrentes. A continuación, examinare en qué medida es lícita esta decisión.

38. En cambio, en la medida en que impugna una supuesta orden conminatoria del Tribunal General, la primera parte del primer motivo de casación del Consejo se basa en una interpretación errónea de la sentencia recurrida y, por lo tanto, debe desestimarse por infundada.

### ***2. Alcance de la excepción de ilegalidad***

39. En la segunda parte del primer motivo de casación, el Consejo, apoyado por la Comisión y el Parlamento, reprocha al Tribunal General haber hecho extensiva la excepción de ilegalidad basada en el artículo 277 TFUE a todo el régimen de vacaciones establecido en el artículo 6 del anexo X del Estatuto de los Funcionarios, y por tanto también a los regímenes relativos al año 2015 y a partir de 2016, pese a que solo eran objeto de recurso las decisiones relativas a los derechos a vacaciones de 2014.

<sup>20</sup> Sentencias de 28 de febrero de 1989, Cargill (201/87, EU:C:1989:100), apartado 21, y de 8 de noviembre de 2001, Silos (C-228/99, EU:C:2001:599), apartado 33.

40. El artículo 277 TFUE no tiene como fin permitir a las partes cuestionar la legalidad de cualquier Reglamento mediante un recurso cualquiera. Por el contrario, la norma cuya ilegalidad se alega debe ser aplicable, directa o indirectamente, a los hechos de autos.<sup>21</sup> El Tribunal General ha precisado acertadamente que el alcance de una excepción de ilegalidad debe limitarse a lo indispensable para la solución del litigio.<sup>22</sup>

41. Sin embargo, en el apartado 31 de la sentencia recurrida, el Tribunal General se inclinó por una interpretación suficientemente amplia del artículo 277 TFUE para garantizar un control de legalidad efectivo de los actos de las instituciones de carácter general a favor de las personas excluidas del recurso directo contra tales actos. Consideró que, por tanto, el ámbito de aplicación del artículo 277 TFUE debía extenderse a los actos de las instituciones que hayan sido pertinentes para la adopción de la decisión impugnada. A juicio del Tribunal General, bastará, por tanto, con que dicha decisión se sustente esencialmente en estos actos, aun cuando no constituyan formalmente su base jurídica.

42. Tales conclusiones no se acomodan a la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, que considera que un control de legalidad efectivo con arreglo al artículo 277 TFUE solo es necesario en el momento en que los demandantes son objeto de decisiones de aplicación que les afectan directa e individualmente.<sup>23</sup>

43. Partiendo de una aplicación estricta de esta jurisprudencia, la excepción de ilegalidad debería limitarse únicamente al régimen transitorio previsto en el artículo 6, párrafo segundo, primer guion, del anexo X del Estatuto de los Funcionarios para el año 2014, pues solamente el reconocimiento de los días de vacaciones de ese año son objeto del litigio, y no el relativo a los años siguientes.

44. No me parece suficiente el razonamiento seguido por el Tribunal General en los apartados 32 a 35 de la sentencia recurrida, según el cual la conexión entre las diferentes etapas del régimen transitorio y el régimen de vacaciones definitivo justifica extender la excepción de ilegalidad a todos estos regímenes. En efecto, habría sido perfectamente posible interrumpir dicha conexión y limitar el examen de la excepción a la primera etapa del régimen transitorio. Lo cual, por cierto, no habría excluido la posibilidad de tener en cuenta, en atención a su finalidad, su carácter transitorio y la conexión con el régimen de vacaciones definitivo.

45. Aun así, considero acertado, en definitiva, el planteamiento del Tribunal General. Ciertamente, la excepción de ilegalidad no puede implicar formalmente la nulidad de la normativa impugnada de manera incidental, y tampoco produce efectos jurídicos entre otras partes distintas. No obstante, una apreciación global en el marco del presente procedimiento aclararía en la práctica la cuestión de si la normativa impugnada puede aplicarse y desplegar de ese modo un efecto prejudicial para litigios similares. También es de interés para la autoridad facultada para proceder a los nombramientos que se esclarezca tan pronto como sea posible la legalidad de la nueva normativa de vacaciones. Una limitación al régimen del año 2014 implicaría, por el contrario, un riesgo de litigios añadidos y de larga duración en los años venideros.

46. Por otra parte, el examen del conjunto de la normativa no tiene por efecto excederse de la facultad de los demandantes para alegar objeciones incidentales. El examen exhaustivo de la nueva normativa no va más allá de lo alegado por los demandantes ni constituye un elemento nuevo. Por el contrario, en el presente procedimiento, los demandantes han alegado en todo momento que impugnan la aplicación de la nueva normativa de vacaciones en los años futuros. Me parece irrelevante, en cambio,

21 Sentencia de 13 de julio de 1966, Italia/Consejo y Comisión (32/65, EU:C:1966:42, E/E 1964-1966 p. 487). Véase también la sentencia de 31 de marzo de 1965, Macchiorlati Dalmás/Alta Autoridad (21/64, EU:C:1965:30, E/E 1964-1966 p. 181).

22 Apartado 30 de la sentencia recurrida y jurisprudencia citada del Tribunal General.

23 Sentencia de 6 de marzo de 1979, Simmenthal/Comisión (92/78, EU:C:1979:53), apartado 41.

que dos de los demandantes<sup>24</sup> hayan dejado de trabajar entretanto en Estados terceros. Además, en otros procedimientos también se ha cuestionado el régimen de vacaciones definitivo, como en los que penden en relación con el año 2019.<sup>25</sup> En dichos procedimientos deberá examinarse, en cualquier caso, la última fase de la nueva normativa.

47. En este contexto, me parece inapropiado dividir en diferentes procedimientos la controversia relativa al nuevo régimen de los derechos a vacaciones. Ello solo implicaría una mayor carga de trabajo inútil para los tribunales de la Unión y las partes interesadas.<sup>26</sup>

48. Por lo tanto, la segunda parte del primer motivo de casación del Consejo también debe desestimarse por infundada.

49. En caso de que el Tribunal de Justicia no siga mi parecer, cabría ciertamente poner fin al examen en este punto y devolver el asunto al Tribunal General. En efecto, no puede excluirse que el Tribunal General llegara a una conclusión diferente examinando únicamente la primera fase del régimen transitorio, es decir, una reducción claramente inferior de los derechos de vacaciones.

50. Sin embargo, no me parece útil tal manera de proceder, ya que no haría sino posponer más la solución del conflicto subyacente. Por ello, el Tribunal de Justicia debería examinar también los demás motivos del recurso de casación. A este respecto, procede observar que las consideraciones que siguen serían, en esencia, válidas, en principio, con independencia de si el recurso ante el Tribunal General se limita al régimen transitorio para el año 2014. Si bien cabría que la ponderación de la suficiencia o no de los derechos de vacaciones restantes condujese a resultados diferentes en las diferentes fases de la nueva normativa, expondré a continuación que no hay motivo para cuestionar ninguna de tales etapas.<sup>27</sup>

### **C. Sobre el fondo del recurso ante el Tribunal General (recurso de casación de la Comisión y motivos segundo y tercero del recurso de casación del Consejo)**

51. Según el Tribunal General, el nuevo régimen no es compatible con el derecho a las vacaciones en cuanto derecho fundamental. Pero el citado Tribunal se abstuvo de analizar el principio general de igualdad de trato, el principio de protección de la confianza legítima y el derecho al respeto de la vida privada y familiar, invocados igualmente por los demandantes.

52. La Comisión critica, así pues, mediante sus dos motivos de casación, determinados aspectos del examen del derecho fundamental a las vacaciones establecido en el artículo 31, apartado 2, de la Carta, a saber, la toma en consideración de la Directiva sobre ordenación del tiempo de trabajo y del principio dirigido a favorecer la mejora de las condiciones de vida y trabajo de los interesados, pero también la falta de toma en consideración de otros derechos de los demandantes y el tratamiento del margen de apreciación normativo del legislador. Los motivos de casación segundo y tercero del Consejo se refieren a cuestiones similares.

#### ***1. Sobre los efectos vinculantes de la Directiva sobre ordenación del tiempo de trabajo***

53. La primera parte del primer motivo de casación de la Comisión y la primera parte del segundo motivo de casación del Consejo impugnan que el Tribunal General tomara en consideración la Directiva sobre ordenación del tiempo de trabajo.

<sup>24</sup> Apartado 38 de la sentencia recurrida.

<sup>25</sup> Asuntos T-573/19 (DS y otros 718/Comisión y SEAE), así como T-576/19 (DV y otros 10/Comisión) (respectivamente en DO 2019, C 357, pp. 38, 39 y 40).

<sup>26</sup> Véase la sentencia de 6 de noviembre de 2012, Comisión/Éditions Odile Jacob (C-553/10 P y C-554/10 P, EU:C:2012:682), apartado 61.

<sup>27</sup> Véanse los puntos 121 y ss. de las presentes conclusiones.

**a) Sobre la consideración de la Directiva sobre ordenación del tiempo de trabajo como tal**

54. El Consejo sostiene, en primer lugar, que, al declarar que, en determinados casos, una directiva (en este caso, la Directiva sobre ordenación del tiempo de trabajo) puede invocarse frente a las instituciones de la Unión, el Tribunal General ignoró la reiterada jurisprudencia según la cual las directivas se dirigen a los Estados miembros y no a las instituciones u órganos de la Unión. Señala que, por tal razón, no cabe considerar que las disposiciones de una directiva impongan obligaciones a las instituciones en las relaciones con su personal.

55. No obstante, los demandantes alegan acertadamente que se trata de un argumento inoperante, pues se dirige contra las consideraciones que figuran en el apartado 61 de la sentencia recurrida, que no fueron decisivas para la adopción de la sentencia. En efecto, el Tribunal General declaró expresamente, en el apartado 64, que la Directiva sobre ordenación del tiempo de trabajo no podía invocarse, ni sola ni conjuntamente con el artículo 1 sexto, apartado 2, del Estatuto de los Funcionarios,<sup>28</sup> en apoyo de una excepción de ilegalidad para declarar inaplicable el nuevo artículo 6 del anexo X del Estatuto.

56. Por consiguiente, se ha de desestimar este argumento del Consejo.

**b) Sobre la consideración del artículo 31, apartado 2, de la Carta, en relación con la Directiva sobre ordenación del tiempo de trabajo**

57. En segundo lugar, según el Consejo y la Comisión, el Tribunal General incurrió en error de Derecho al concluir que el legislador está vinculado por el contenido de la Directiva sobre ordenación del tiempo de trabajo, dado las explicaciones del Praesidium de la Convención sobre la Carta, relativas al artículo 31, apartado 2, de esta, mencionan la citada Directiva.

58. En realidad, el Tribunal General resolvió, en el apartado 70 de la sentencia recurrida, que la aplicación del nuevo artículo 6 del anexo X del Estatuto debería excluirse si resultase incompatible con el derecho a las vacaciones anuales, cuya naturaleza y finalidad resultan del artículo 31, apartado 2, de la Carta, leído a la luz de la Directiva sobre ordenación del tiempo de trabajo. A tal efecto, en los apartados 67 a 69 de la sentencia recurrida se refiere a las explicaciones del Praesidium de la Convención sobre la Carta, según las cuales el artículo 31, apartado 2, de esta consagra lo esencial de la Directiva sobre ordenación del tiempo de trabajo. A juicio del Tribunal General, el legislador de la Unión no puede ignorar el contenido de dicha Directiva.

59. Estas consideraciones adolecen de error de Derecho en la medida en que parten de una concepción desacertada de la relación entre el artículo 31, apartado 2, de la Carta y la Directiva sobre ordenación del tiempo de trabajo.

60. Efectivamente, las explicaciones del Praesidium de la Convención sobre la Carta relativas al artículo 31, apartado 2, indican que esta disposición se basa en la Directiva sobre ordenación del tiempo de trabajo. También es cierto que estas explicaciones, según el artículo 6 TUE, apartado 1, párrafo tercero, y el artículo 52, apartado 7, de la Carta, deben tenerse en cuenta debidamente para la interpretación de esta última.<sup>29</sup>

61. No obstante, ello no significa que la *totalidad* de las previsiones de la Directiva sobre ordenación del tiempo de trabajo cristalicen en el artículo 31, apartado 2, de la Carta.

<sup>28</sup> Véase, a este respecto, la sentencia de 19 de septiembre de 2013, Reexamen Comisión/Strack (C-579/12 RX-II, EU:C:2013:570), apartados 43 y 46.

<sup>29</sup> Sentencias de 6 de noviembre de 2018, Bauer y Willmeroth (C-569/16 y C-570/16, EU:C:2018:871), apartado 55, y Max-Planck-Gesellschaft zur Förderung der Wissenschaften (C-684/16, EU:C:2018:874), apartado 52. Véanse también las conclusiones del Abogado General Bott, presentadas en los asuntos acumulados TSN y AKT (C-609/17 y C-610/17, EU:C:2019:459), punto 106.

62. Por el contrario, como aduce acertadamente la Comisión, el artículo 31, apartado 2, de la Carta no hace más que consagrar el derecho al período mínimo de vacaciones de cuatro semanas establecido en el artículo 7 de la Directiva sobre ordenación del tiempo de trabajo.<sup>30</sup> Más concretamente, el artículo 7 de la Directiva sobre ordenación del tiempo de trabajo es una disposición del Derecho de la Unión que establece la duración precisa de las vacaciones anuales garantizadas por el artículo 31, apartado 2, de la Carta.<sup>31</sup>

63. Tal precisión es necesaria, dado que el artículo 31, apartado 2, de la Carta no define por sí mismo la duración de las vacaciones anuales retribuidas, la cual constituye un presupuesto de la garantía del derecho en cuestión. Así, la duración de las vacaciones se distingue de las demás garantías contempladas en el artículo 31, apartado 2, como la remuneración de las vacaciones o el círculo de los beneficiarios, que se derivan del derecho fundamental sin necesidad de una ulterior concreción.<sup>32</sup>

64. Por lo tanto, el derecho fundamental a las vacaciones está supeditado a una concreción normativa, al menos en lo que respecta a la duración de las vacaciones anuales retribuidas.

65. Esta dependencia entraña consecuencias para el análisis de una normativa que, como el nuevo régimen controvertido, fija la duración de las vacaciones anuales retribuidas. Dado que tal normativa es necesaria para dotar de efecto útil al derecho fundamental a las vacaciones, no puede ser entendida, por su propia naturaleza, como una limitación del derecho fundamental en el sentido del artículo 52, apartado 1, de la Carta ni, por tanto, estar directamente sometida a las condiciones establecidas por dicha disposición.

66. Aunque la determinación de la duración del derecho a las vacaciones, por tanto, no requiere ninguna justificación con arreglo al artículo 52, apartado 1, de la Carta, debe, cuando menos, respetar el principio de proporcionalidad, que forma parte de los principios generales del Derecho de la Unión. Conforme a dicho principio, los actos de las instituciones de la Unión no deben rebasar los límites de lo que resulta adecuado y necesario para el logro de los objetivos legítimos perseguidos por la normativa controvertida, entendiéndose que, cuando se ofrezca una elección entre varias medidas adecuadas, debe recurrirse a la menos onerosa y que las desventajas ocasionadas no deben ser desproporcionadas con respecto a los objetivos perseguidos.<sup>33</sup>

67. En particular, al ponderar definitivamente los objetivos e inconvenientes de una norma que determine las vacaciones, pueden tener cierta relevancia otros elementos, como las vacaciones mínimas previstas en el artículo 7 de la Directiva sobre ordenación del tiempo de trabajo o el contenido esencial del derecho fundamental a vacaciones anuales retribuidas. Pero tampoco a este respecto juega papel alguno la Directiva en su conjunto.

68. Así pues, procede declarar que el Tribunal General incurrió en error de Derecho al considerar, en los apartados 68 y 69 de la sentencia recurrida, que la Directiva sobre ordenación del tiempo de trabajo en su conjunto, en relación con el artículo 31, apartado 2, de la Carta, vincula al legislador de la Unión.

30 Sentencias de 22 de noviembre de 2011, KHS (C-214/10, EU:C:2011:761), apartado 37; de 22 de mayo de 2014, Lock (C-539/12, EU:C:2014:351), apartado 14, y de 6 de noviembre de 2018, Kreuziger (C-619/16, EU:C:2018:872), apartado 29.

31 Véanse las sentencias de 6 de noviembre de 2018, Bauer y Willmeroth (C-569/16 y C-570/16, EU:C:2018:871), apartado 85, y Max-Planck-Gesellschaft zur Förderung der Wissenschaften (C-684/16, EU:C:2018:874), apartado 74.

32 Véanse las sentencias de 6 de noviembre de 2018, Bauer y Willmeroth (C-569/16 y C-570/16, EU:C:2018:871), apartados 83 y 84, y Max-Planck-Gesellschaft zur Förderung der Wissenschaften (C-684/16, EU:C:2018:874), apartados 72 y 73.

33 Sentencias de 13 de noviembre de 1990, Fédesa y otros (C-331/88, EU:C:1990:391), apartado 13; de 5 de octubre de 1994, Crispoltoni y otros (C-133/93, C-300/93 y C-362/93, EU:C:1994:364), apartado 41; de 12 de julio de 2001, Jippes y otros (C-189/01, EU:C:2001:420), apartado 81; de 9 de marzo de 2010, ERG y otros (C-379/08 y C-380/08, EU:C:2010:127), apartado 86; de 16 de junio de 2015, Gauweiler y otros (C-62/14, EU:C:2015:400), apartados 67 y 91, y de 30 de abril de 2019, Italia/Consejo (Cuota de pesca del pez espada del Mediterráneo) (C-611/17, EU:C:2019:332), apartado 55.

69. Sin embargo, este error de Derecho no contribuye a que prosperen las objeciones de la Comisión y del Consejo, puesto que no justifica la anulación de la sentencia recurrida. En efecto, el Tribunal General no basó su decisión en una supuesta violación de las garantías materiales previstas por la Directiva sobre ordenación del tiempo de trabajo, sino que entendió que debían rechazarse las alegaciones de los demandantes relativas a las diferentes disposiciones de la Directiva sobre ordenación del tiempo de trabajo.

## ***2. El objetivo de la mejora de las condiciones de vida y de trabajo***

70. Mediante la segunda parte de su primer motivo de casación, la Comisión alega un error de Derecho en la interpretación del artículo 31, apartado 2, de la Carta en la medida en que el Tribunal General considera que la reducción de las vacaciones anuales, operada por el artículo 6 del anexo X del Estatuto de los Funcionarios, no es compatible con un supuesto principio dirigido a favorecer la mejora de las condiciones de vida y de trabajo de los interesados. Aduce que tal principio no tiene ninguna base jurídica.

71. También el Consejo considera, en la segunda parte de su segundo motivo de casación, que el Tribunal General interpretó erróneamente el significado del artículo 31, apartado 2, de la Carta. Sostiene que, contrariamente a lo que apreció el Tribunal General, esta disposición no tiene por objeto mejorar las condiciones de vida y de trabajo, sino garantizar a todos los trabajadores de la Unión un nivel de protección suficiente.

72. En el apartado 88 de la sentencia recurrida, el Tribunal General declaró que, por su propia naturaleza, el derecho a las vacaciones anuales previsto en el artículo 31, apartado 2, de la Carta tiene por objeto favorecer la mejora de las condiciones de vida y de trabajo de los trabajadores. En el apartado 90 se expone asimismo que la reducción del número de días de vacaciones no puede considerarse compatible con el principio dirigido a favorecer la mejora de las condiciones de vida y trabajo de los interesados.

73. A este respecto, debe admitirse, como alegan la Comisión y el Consejo, que ni el texto del artículo 31, apartado 2, de la Carta ni las Explicaciones mencionan expresamente tal principio. En efecto, el Consejo señala acertadamente, en particular, que dicho artículo 31 se titula «Condiciones de trabajo justas y equitativas».

74. No obstante, el Tribunal General se apoya en el Derecho de la Unión, pues, a tenor del artículo 151 TFUE, párrafo primero, la Unión persigue como objetivo, entre otros, la mejora de las condiciones de vida y de trabajo. De acuerdo con su base jurídica, que actualmente es el artículo 153 TFUE, la Directiva sobre ordenación del tiempo de trabajo y, en consecuencia, su artículo 7 persiguen alcanzar ese objetivo. Además, este objetivo es también el de la Carta comunitaria de los derechos sociales fundamentales de los trabajadores. El derecho a vacaciones retribuidas que figura en el punto 8 de dicha Carta se halla en la sección titulada «Mejora de las condiciones de vida y de trabajo». Conforme a las Explicaciones sobre la Carta, el derecho fundamental a las vacaciones se funda, entre otros, en estos dos documentos.

75. El Tribunal de Justicia ya ha reconocido, cuando menos, que las normas en materia de vacaciones tienen por objeto mejorar la protección de la seguridad y la salud de los trabajadores.<sup>34</sup> Se trata de condiciones de vida y de trabajo específicas.

<sup>34</sup> Sentencia de 12 de noviembre de 1996, Reino Unido/Consejo (C-84/94, EU:C:1996:431), apartado 59, y de 19 de septiembre de 2013, Reexamen Comisión/Strack (C-579/12 RX-II, EU:C:2013:570), apartados 44 y 59.

76. Por lo que se refiere, más concretamente, al derecho a vacaciones, los demandantes subrayan acertadamente que, por la vía del *progreso*, de conformidad con las prácticas nacionales, debe aproximarse la duración de las vacaciones,<sup>35</sup> lo que implica un objetivo de mejora.

77. De ello se deduce que la conclusión del Tribunal General formulada en el apartado 88 de la sentencia recurrida, en el sentido de que el derecho a las vacaciones anuales tiene por objeto favorecer la mejora de las condiciones de vida y de trabajo, no adolece de error de Derecho.

78. En cambio, el Tribunal General yerra al mencionar, en el apartado 90, un principio del que no hay indicio alguno ni en los documentos pertinentes ni en la jurisprudencia. De este modo, en la interpretación del derecho fundamental a las vacaciones, atribuyó al objetivo de la mejora de las condiciones de vida y de trabajo una importancia que no le corresponde.

79. Pero lo que resulta problemático en particular es el examen efectuado por el Tribunal General sobre la observancia de este objetivo. Y es que el referido objetivo tampoco puede conducir a considerar una reducción de las vacaciones como una limitación del derecho fundamental a las vacaciones establecido en el artículo 31, apartado 2, de la Carta.

80. No es necesario dilucidar aquí si el objetivo de mejora de las condiciones de vida y de trabajo, como tal, vincula a la Unión al fijar las condiciones de trabajo de sus agentes en virtud del artículo 151 TFUE, pues el Tribunal General no examina el artículo 6 del anexo X del Estatuto de los Funcionarios a la luz del artículo 151 TFUE, sino que considera ese objetivo en el contexto del artículo 31, apartado 2, de la Carta. En efecto, en el apartado 90 de la sentencia recurrida, se constata una limitación del derecho fundamental a vacaciones y, por tanto, la necesidad de una justificación con arreglo al artículo 52, apartado 1, de la Carta basándose en que la reducción importante de los días de vacaciones realizada por la nueva normativa no puede considerarse una mejora de las condiciones de vida y de trabajo.

81. Pues bien, como ya he señalado, la concreción normativa de la duración de las vacaciones no es una limitación del derecho fundamental a las vacaciones que requiera una justificación con arreglo al artículo 52, apartado 1, de la Carta. Por el contrario, esta concreción necesaria debe examinarse a la luz del principio de proporcionalidad.<sup>36</sup> En el marco de este principio, el objetivo de mejora de las condiciones de vida y de trabajo solo entra en juego posteriormente, al ponderar el objetivo de la normativa y las cargas que esta implica.

82. Pese a que la interpretación del artículo 31, apartado 2, de la Carta en el sentido de que consagra un principio de mejora de las condiciones de trabajo y, por consiguiente, de que cualquier deterioro de las condiciones de trabajo debe considerarse una limitación de ese derecho fundamental revela un error de Derecho, ello no implicará, como tal, la anulación de la sentencia recurrida. En efecto, no puede excluirse que el examen de la justificación de tal injerencia conduzca al mismo resultado que el examen de la proporcionalidad de la concreción de ese derecho fundamental. En tal caso, bastaría con proceder a sustituir la fundamentación de la sentencia del Tribunal General.

<sup>35</sup> Sentencias de 26 de junio de 2001, BECTU (C-173/99, EU:C:2001:356), apartado 39, y de 6 de noviembre de 2018, Bauer y Willmeroth (C-569/16 y C-570/16, EU:C:2018:871), apartado 82, así como Max-Planck-Gesellschaft zur Förderung der Wissenschaften (C-684/16, EU:C:2018:874), apartado 71.

<sup>36</sup> Véanse los puntos 65 y ss. de las presentes conclusiones.

### **3. Consideración de otros elementos en relación con la limitación del derecho fundamental a las vacaciones**

83. Mediante la tercera parte de su primer motivo de casación, la Comisión impugna el razonamiento seguido por el Tribunal General, en los apartados 91 a 96 de la sentencia recurrida, para refutar argumentos que niegan una limitación del derecho fundamental a las vacaciones. El Consejo y el Parlamento también critican dicho razonamiento.

84. Tampoco a este respecto resulta convincente el método de análisis del derecho fundamental aplicado por el Tribunal General. La pertinencia de estas alegaciones y del razonamiento del Tribunal General debe examinarse, en particular, en el contexto de la necesaria ponderación.

### **4. Proporcionalidad de la nueva normativa y margen de maniobra del legislador**

85. Por tanto, el segundo motivo de casación de la Comisión, la segunda parte del segundo motivo de casación del Consejo y el tercer motivo invocado por este resultan relevantes en el marco del examen de la proporcionalidad y, en particular, del objetivo de mejora de las condiciones de vida y de trabajo de los interesados.

#### **a) Criterio de examen**

86. La Comisión reprocha al Tribunal General no haber tenido en cuenta que el legislador dispone de una amplia facultad de apreciación a la hora de modificar el Estatuto de los Funcionarios y que únicamente puede declararse la violación del principio de proporcionalidad cuando el legislador haya sobrepasado, de forma manifiesta, los límites de esa facultad de apreciación.

87. El Consejo insiste asimismo en que los cambios producidos en la sociedad, el progreso social y el desarrollo científico y tecnológico determinan la necesidad de permitir compromisos al legislador, ya sea en materia de vacaciones o en cuestiones de retribución o de jornada laboral.

88. No obstante, el Tribunal General reconoce expresamente, en el apartado 100 de la sentencia recurrida, que el legislador dispone de un amplio margen de maniobra para adaptar el Estatuto y modificar en todo momento, incluso en sentido desfavorable, los derechos y obligaciones de los funcionarios.<sup>37</sup>

89. Este criterio es conforme con la reiterada jurisprudencia relativa al control judicial de las condiciones en las que el referido principio de proporcionalidad se ha aplicado en el ámbito de la legislación de la Unión. Al legislador, en el ejercicio de las facultades que se le han atribuido, se le reconoce una amplia facultad de apreciación en materias en las que ha de tomar decisiones de naturaleza política, económica y social y realizar apreciaciones y evaluaciones complejas. En consecuencia, no se trata de determinar si una medida adoptada en una materia de esa clase era la única o la mejor posible, pues solo el carácter manifiestamente inadecuado de una medida en relación con el objetivo que pretende conseguir la institución competente puede afectar a la legalidad de tal medida.<sup>38</sup>

37 Véanse las sentencias de 22 de diciembre de 2008, Centeno Mediavilla y otros/Comisión (C-443/07 P, EU:C:2008:767), apartado 60, y de 4 de marzo de 2010, Angé Serrano y otros/Parlamento (C-496/08 P, EU:C:2010:116), apartado 82.

38 Sentencia de 8 de junio de 2010, Vodafone y otros (C-58/08, EU:C:2010:321), apartado 52; de 4 de mayo de 2016, Pillbox 38 (C-477/14, EU:C:2016:324), apartado 49, y de 30 de abril de 2019, Italia/Consejo (Cuota de capturas de pez espada del Mediterráneo) (C-611/17, EU:C:2019:332), apartado 56.

90. Ahora bien, el Tribunal General no examina el carácter adecuado de la nueva normativa, sino que, en los apartados 98 y 100 de la sentencia recurrida, se asegura de que el legislador comprobó si la nueva normativa responde efectivamente a objetivos de interés general y no constituyen, habida cuenta del objetivo perseguido, una intervención desmesurada e intolerable que afecte a la propia esencia de los derechos así garantizados. Analiza, en particular, si el legislador se pronunció con pleno conocimiento de causa y al término de un examen exhaustivo de todos los elementos pertinentes efectuado con diligencia e imparcialidad.

91. Tal proceder también se ajusta en gran medida a la jurisprudencia, pues el legislador está obligado a apoyar su decisión en criterios objetivos. Además, al apreciar los imperativos relacionados con las distintas posibles medidas, debe comprobar que los objetivos perseguidos por la medida elegida pueden justificar consecuencias negativas para los afectados, aunque estas sean considerables.<sup>39</sup>

92. Por otro lado, incluso un control judicial de alcance limitado requiere que las instituciones de la Unión de las que emane el acto controvertido puedan demostrar ante el Tribunal de Justicia que el acto fue adoptado mediante un ejercicio efectivo de su facultad de apreciación o de su margen de maniobra, el cual supone que tomaron en consideración todos los datos y circunstancias pertinentes de la situación que se haya pretendido regular mediante el acto en cuestión.<sup>40</sup> De lo anterior resulta que las instituciones de la Unión deben estar en condiciones, cuando menos, de aportar y exponer de manera clara e inequívoca los datos de base que debieron tenerse en cuenta para fundamentar las medidas del referido acto que son objeto de impugnación y de los que dependía el ejercicio de su facultad de apreciación.<sup>41</sup>

### ***b) Las circunstancias pertinentes***

93. El examen de estos elementos es, en definitiva, crucial para resolver los presentes recursos de casación, puesto que, mediante la sentencia recurrida, el Tribunal General rechaza esencialmente la argumentación de las instituciones a este respecto, a saber, sus alegaciones relativas a los objetivos de rentabilidad y de ahorro de costes, de modernización, al derecho a vacaciones adicionales en función de la edad y el grado, a los derechos a licencia de descanso a causa de condiciones de vida especialmente duras, así como a determinadas ventajas económicas de que disfrutaban los agentes en países terceros.

#### *i) Rentabilidad y ahorro de costes*

94. En el apartado 102 de la sentencia recurrida, el Tribunal General rechaza el objetivo de asegurar la rentabilidad de los funcionarios y agentes destinados en terceros países para generar ahorros de costes. A tal efecto, se apoya en el cuarto considerando de la Directiva sobre ordenación del tiempo de trabajo, según el cual la mejora de la seguridad y de la salud no puede subordinarse a consideraciones de carácter puramente económico. El Tribunal General adujo asimismo que no pueden invocarse consideraciones basadas en la necesidad de proteger los intereses económicos de la Unión para justificar la vulneración del derecho a vacaciones anuales retribuidas garantizado por el artículo 31, apartado 2, de la Carta.

39 Sentencia de 8 de junio de 2010, Vodafone y otros (C-58/08, EU:C:2010:321), apartado 53; de 17 de octubre de 2013, Schaible (C-101/12, EU:C:2013:661), apartado 49, y de 3 de diciembre de 2019, República Checa/Parlamento y Consejo (C-482/17, EU:C:2019:1035), apartado 79.

40 Sentencias de 7 de septiembre de 2006, España/Consejo (C-310/04, EU:C:2006:521), apartado 122; de 18 de diciembre de 2008, Afton Chemical (C-517/07, EU:C:2008:751), apartado 34; de 21 de junio de 2018, Polonia/Parlamento y Consejo (C-5/16, EU:C:2018:483), apartado 152, y de 3 de diciembre de 2019, República Checa/Parlamento y Consejo (C-482/17, EU:C:2019:1035), apartado 81. Acerca de la modificación del Estatuto de los Funcionarios, véase, en ese sentido, la sentencia de 4 de marzo de 2010, Angé Serrano y otros/Parlamento (C-496/08 P, EU:C:2010:116), apartado 86. Véase también la sentencia de 9 de noviembre de 2010, Volker y Markus Schecke y Eifert (C-92/09 y C-93/09, EU:C:2010:662), apartados 78 y 84.

41 Sentencias de 7 de septiembre de 2006, España/Consejo (C-310/04, EU:C:2006:521), apartado 123; de 21 de junio de 2018, Polonia/Parlamento y Consejo (C-5/16, EU:C:2018:483), apartado 153, y de 3 de diciembre de 2019, República Checa/Parlamento y Consejo (C-482/17, EU:C:2019:1035), apartado 81.

95. Por lo que respecta a la vulneración del derecho fundamental a las vacaciones, la fijación de la duración de estas no puede asimilarse, como tal, a restricciones relativas al pago de las vacaciones. Estas últimas constituyen una limitación del derecho fundamental a las vacaciones retribuidas, mientras que aquella, como ya he señalado,<sup>42</sup> es una concreción necesaria del derecho fundamental. En la necesaria ponderación sobre estos extremos, pueden desempeñar algún papel determinados objetivos de la normativa, que podrían no justificar una limitación.

96. De este modo, mientras que las consideraciones de orden financiero no son oponibles al derecho a ser retribuido durante las vacaciones garantizadas como derecho fundamental,<sup>43</sup> a la hora de precisar el alcance de los derechos a las vacaciones debe permitirse tener en cuenta, en particular, las cargas que pesan sobre los empleadores, pues la relación laboral en la que se integran las vacaciones se basa en una ponderación recíproca de los costes y las ventajas. Para el empleador, los derechos a las vacaciones forman parte de los costes y son, por tanto, un aspecto económico que no puede ser ignorado.

97. Más importante es la protección eficaz de la seguridad y de la salud de los trabajadores, que no puede subordinarse a consideraciones de carácter puramente económico.<sup>44</sup> No obstante, difícilmente podría sostenerse que toda reducción de los derechos a las vacaciones menoscaba necesariamente la protección de la seguridad y de la salud, máxime cuando se reducen derechos a las vacaciones que son más del doble del período mínimo previsto en el artículo 7 de la Directiva sobre ordenación del tiempo de trabajo y claramente superiores a los derechos a las vacaciones de los demás agentes de la Unión.

98. Por consiguiente, la desestimación total, en el apartado 102 de la sentencia recurrida, del argumento relativo al objetivo de rentabilidad y de ahorro de costes adolece de un error de Derecho.

## *ii) Modernización*

99. El segundo objetivo de la nueva normativa es la modernización de las condiciones de trabajo del personal destinado en países terceros.

100. En relación con este punto, en el apartado 106 de la sentencia recurrida, el Tribunal General rechaza el argumento de que el desarrollo del tráfico aéreo y la posibilidad de utilizar más holgadamente que antes las comunicaciones a través de Internet justificaban una reducción de las vacaciones. Por lo que se refiere al transporte aéreo, podría afectar, a lo sumo, a las licencias por viaje concedidas, mientras que las mejores posibilidades de comunicación no tienen ninguna relación con el derecho a vacaciones.

101. Pues bien, el Tribunal General pasó por alto que, para los interesados, las vacaciones sirven más que a los demás agentes de la Unión para mantener el vínculo con su lugar de origen. Esta es una diferencia esencial con respecto a la jurisprudencia general en materia de vacaciones, que parte de la premisa de que, por regla general, los trabajadores prestan sus servicios en su lugar de origen y pueden disfrutar de las vacaciones destinándolas solo a actividades de descanso y de ocio. En efecto, la existencia de rutas aéreas frecuentes y de un coste accesible es relevante para mantener el contacto con el lugar de origen, pues permiten regresar con mayor frecuencia a dicho lugar, además de que, sin perjuicio de las licencias por viaje que se concedan, pueden reducir la duración efectiva del viaje, de modo que quede más tiempo para las vacaciones propiamente dichas.

<sup>42</sup> Véanse los puntos 65 a 67 de las presentes conclusiones.

<sup>43</sup> Sentencia de 19 de septiembre de 2013, Reexamen Comisión/Strack (C-579/12 RX-II, EU:C:2013:570), apartados 52 a 55.

<sup>44</sup> Sentencias de 26 de junio de 2001, BECTU (C-173/99, EU:C:2001:356), apartado 59, y de 14 de mayo de 2019, CCOO (C-55/18, EU:C:2019:402), apartado 66.

102. En realidad, caben idénticas consideraciones respecto del argumento relativo a las comunicaciones por Internet. Mientras que antiguamente se dependía de comunicaciones telefónicas que eran costosas y a veces de mala calidad, así como de la comunicación por vía postal, en la actualidad la comunicación por Internet permite mantener la conexión con el lugar de origen en condiciones mucho mejores y utilizar, en particular, la telefonía por vídeo. Si bien esta facilidad de comunicación no puede sustituir completamente al contacto personal, sí que es cierto que disminuye en cierta medida su necesidad.

103. Por consiguiente, no es convincente el razonamiento utilizado para rechazar íntegramente tales consideraciones.

104. En el apartado 107 de la sentencia recurrida, el Tribunal General rechaza además la alegación de que la nueva normativa tiene por objeto satisfacer las necesidades de las pequeñas delegaciones de la Unión, cuyo funcionamiento se vería amenazado en caso de ausencias excesivamente largas por motivo de vacaciones. Declaró que tal razón no justifica la reducción de los días de vacaciones para todas las delegaciones, y que tampoco se acreditó que no hubiera soluciones alternativas.

105. Pues bien, no se ha de olvidar que el buen funcionamiento de los servicios afectados siempre forma parte de la ponderación que debe efectuarse en lo que atañe a la extensión de las vacaciones. A tal efecto, el hecho de que las delegaciones más pequeñas se vean particularmente afectadas por las ausencias por motivo de vacaciones es un elemento que debe ser tenido en cuenta en dicha ponderación.

106. De ello se deduce que los apartados 106 y 107 de la sentencia recurrida también adolecen de errores de Derecho.

### *iii) Derecho a vacaciones adicionales en función de la edad y el grado*

107. En el apartado 109 de la sentencia recurrida, el Tribunal General consideró evidente que el legislador no había tenido en cuenta el hecho de que, en virtud del artículo 57 del Estatuto de los Funcionarios, el derecho a vacaciones de los funcionarios y agentes destinados en la Unión se amplía de veinticuatro a hasta treinta días laborables en función de su edad y su grado.

108. Al parecer, el Tribunal General entendió que los agentes destinados en países terceros no tienen derecho a esas vacaciones adicionales.

109. A este respecto, es cierto que el anexo X del Estatuto de los Funcionarios no contiene ninguna remisión expresa al artículo 57. No obstante, de las normas de desarrollo del artículo 57, aportadas por la Comisión, se desprende que, al expirar el régimen transitorio, los interesados disfrutaron en 2016 de esos días de vacaciones adicionales.<sup>45</sup>

110. De ello se sigue que, con la apreciación contenida en el apartado 109 de la sentencia recurrida, el Tribunal General desnaturalizó las alegaciones de la Comisión, de suerte que tales derechos a vacaciones también deberían haberse tenido en cuenta en la ponderación.

### *iv) Licencia de descanso a causa de condiciones de vida especialmente duras*

111. Es cierto que el Tribunal General parece considerar que la reducción del derecho a vacaciones podría, en principio, compensarse con la posibilidad de disfrutar, en virtud del artículo 8, apartado 1, y del artículo 9, apartado 2, del anexo X del Estatuto de los Funcionarios, de una licencia especial de descanso, que puede ser de hasta quince días, a causa de las condiciones de vida especialmente duras

<sup>45</sup> Anexo R.9 de la respuesta de la Comisión de 13 de noviembre de 2017 a las preguntas del Tribunal General (p. 57 de los anexos).

del lugar de destino. Pero, en el apartado 110 de la sentencia recurrida, el Tribunal General concluyó que era manifiesto que el legislador no había tratado de determinar si la licencia especial de descanso garantizaba a los funcionarios una protección suficiente de su salud y su seguridad. A este respecto, el Tribunal General parece asumir que dicha licencia de descanso únicamente puede concederse con carácter excepcional y debe ser objeto de una decisión especial y motivada.

112. Sin embargo, esta consideración desnaturaliza la información facilitada por la Comisión sobre las modalidades de aplicación de dicho régimen. En efecto, para cada destino y en función de las condiciones locales se determina en qué medida deben concederse tales licencias especiales de descanso.<sup>46</sup>

113. En virtud de estas normas, en 2013, por ejemplo, debían concederse quince días de permiso especial de descanso en el caso de Afganistán, doce días en el caso de Haití y seis días en el caso de Costa de Marfil.<sup>47</sup> Asimismo, se concede una licencia por viaje de al menos dos días por cada licencia de descanso<sup>48</sup> y, dependiendo de la duración de la licencia de descanso, se admite que se repartan entre dos y cinco períodos. Para los destinos señalados, se ha fijado Bruselas como destino de las vacaciones. En cambio, para determinados destinos situados en el sudeste de Asia se ha fijado Phuket, en Tailandia, como destino de las vacaciones. Los destinos de vacaciones parecen ser importantes principalmente para el reembolso de los gastos de viaje, pero los agentes no están obligados a pasar en ellos la licencia de descanso.<sup>49</sup>

114. En cuanto a la mención que se hace en el apartado 93 de la sentencia recurrida de que la licencia especial de descanso debe combinarse con cursos de perfeccionamiento profesional, ello no disminuye el carácter de descanso de dicha licencia, ya que, según el Consejo, está previsto que el perfeccionamiento profesional se efectúe antes o después de la licencia.

115. Por lo tanto, es claro que, contrariamente a lo que sostienen los demandantes, la licencia especial de descanso sí puede contribuir al cumplimiento de las funciones de las vacaciones anuales. En consecuencia, el Tribunal General debería haberla tenido en cuenta al analizar la nueva normativa y, en particular, al efectuar la ponderación.

#### v) *Ventajas económicas*

116. No obstante, contrariamente a la tesis de la Comisión, el Consejo y el Parlamento, el Tribunal General denegó acertadamente, en los apartados 94 y 95 de la sentencia recurrida, la toma en consideración de diferentes privilegios económicos de los interesados. Entendió que, aunque se trata asimismo de condiciones de vida y de trabajo, las ventajas económicas no pueden compensar la pérdida de vacaciones.<sup>50</sup> Si bien la retribución durante las vacaciones está garantizada como derecho fundamental, el trabajador debe normalmente poder disfrutar de un descanso efectivo, en aras de una protección eficaz de su seguridad y de su salud.<sup>51</sup> La compensación económica es relevante únicamente cuando, debido a la extinción de la relación laboral, ya no resulta posible disfrutar las vacaciones de modo efectivo.<sup>52</sup>

46 Véase la Decisión de la Comisión de 16 de diciembre de 2013, relativa a la gestión de las licencias de descanso a que se refiere el artículo 8 del anexo X del Estatuto de los Funcionarios (anexo R.1 de la respuesta de la Comisión de 13 de noviembre de 2017 a las preguntas del Tribunal General) y la Decisión del Chief Operating Officer del Servicio Europeo de Acción Exterior de 25 de julio de 2012 (anexo R.3 de la respuesta de la Comisión).

47 Decisión del Chief Operating Officer del Servicio Europeo de Acción Exterior de 25 de julio de 2012 (véase la nota 46 de las presentes conclusiones).

48 Artículo 5 de la Decisión de la Comisión de 16 de diciembre de 2013 (véase la nota 46 de las presentes conclusiones).

49 Véase el artículo 4 de la Decisión de la Comisión de 16 de diciembre de 2013 (véase *supra* la nota 46 de las presentes conclusiones).

50 Véase, en este sentido, la sentencia de 6 de abril de 2006, *Federatie Nederlandse Vakbeweging* (C-124/05, EU:C:2006:244), apartado 32.

51 Sentencia de 6 de abril de 2006, *Federatie Nederlandse Vakbeweging* (C-124/05, EU:C:2006:244), apartado 29.

52 Sentencia de 20 de enero de 2009, *Schultz-Hoff y otros* (C-350/06 y C-520/06, EU:C:2009:18), apartado 56.

### *c) Conclusión parcial*

117. Así pues, procede señalar que el Tribunal General no tomó en consideración aspectos relevantes en el examen de la aplicación del principio de proporcionalidad. Tales errores de Derecho afectan al fundamento de la decisión del Tribunal General sobre la excepción de ilegalidad del artículo 6 del anexo X del Estatuto de los Funcionarios y sobre la decisión controvertida.

118. En consecuencia, la sentencia recurrida debe ser anulada.

## **VI. Sobre el recurso ante el Tribunal General**

119. Conforme al artículo 61, párrafo primero, del Estatuto del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, este podrá, en caso de anulación de la resolución del Tribunal General, bien resolver él mismo definitivamente el litigio, cuando su estado así lo permita, o bien devolver el asunto al Tribunal General.

120. Por lo que respecta al motivo de recurso examinado por el Tribunal General, el estado del litigio permite que este sea resuelto por el Tribunal de Justicia.

121. En ese sentido, los aspectos antes mencionados, que fueron ignorados indebidamente por el Tribunal General, constituyen importantes elementos de justificación que el legislador recogió, en principio, en la exposición de motivos de la nueva normativa. Posteriormente, durante el procedimiento contencioso, las instituciones interesadas precisaron suficientemente estos elementos de motivación en el sentido de la jurisprudencia<sup>53</sup> antes mencionada.

122. Los objetivos de rentabilidad y ahorro de costes, así como el de modernización, son legítimos, y la normativa nueva puede contribuir a alcanzarlos. No puede afirmarse que existan otros medios menos onerosos.

123. Por lo que respecta a la ponderación de las ventajas y los inconvenientes, el peso de estos últimos para los agentes afectados queda atenuado por los aspectos ya examinados.<sup>54</sup>

124. Es preciso destacar que la licencia especial de descanso prevista en el artículo 8 del anexo X del Estatuto de los Funcionarios permite, en particular, responder a las mayores necesidades de vacaciones por las condiciones de vida especialmente duras. De igual forma, hay que tener en cuenta el hecho de que los restantes derechos a vacaciones siguen siendo muy superiores a las vacaciones mínimas previstas en el artículo 7 de la Directiva sobre ordenación del tiempo de trabajo y que, debido, al menos en parte, a las licencias especiales de descanso y a las licencias por viaje adicionales, incluso pueden ser superiores a los derechos a vacaciones de los demás agentes de la Unión que, en la mayoría de los casos, también prestan sus servicios lejos de sus países de origen.

125. Por otra parte, la introducción progresiva del nuevo régimen en tres años ayuda a atenuar su impacto.

126. El objetivo de mejora de las condiciones de vida y de trabajo no pone en entredicho la legitimidad de la nueva normativa. Es cierto que el Tribunal General aprecia acertadamente que una reducción de los días de vacaciones no puede considerarse una mejora de las condiciones de vida y de trabajo de los interesados.

<sup>53</sup> Véase el punto 92 de las presentes conclusiones.

<sup>54</sup> Véanse los puntos 99 y ss. de las presentes conclusiones.

127. Sin embargo, como señala el propio Tribunal General en el apartado 90 de la sentencia recurrida, este objetivo no puede interpretarse en el sentido de que se opone a toda reducción de los derechos de los trabajadores. Por el contrario, el objetivo de la mejora de las condiciones de vida y de trabajo debe entenderse de manera amplia, en el sentido de que la realización de los derechos de los trabajadores, en definitiva, también depende del contexto general del mercado de trabajo.

128. En el presente caso, por añadidura, las condiciones favorables de vida y de trabajo de los interesados se realizan a expensas de las condiciones de vida y de trabajo de los contribuyentes europeos que, por cierto, disfrutaban, por término medio, de unas vacaciones considerablemente inferiores.

129. Por consiguiente, también en la persecución del objetivo de mejora de las condiciones de vida y de trabajo de los trabajadores debe reconocerse al legislador un amplio margen de maniobra, que los órganos jurisdiccionales de la Unión deberán controlar solamente, en esencia, en caso de errores manifiestos de apreciación.<sup>55</sup>

130. A la luz de estas reflexiones, no cabe reprochar al legislador haber incurrido en error manifiesto de apreciación en la ponderación de las cargas y las ventajas derivadas de la nueva normativa.

131. De ello se infiere que el presente motivo debe ser desestimado.

132. Esta conclusión se impondría con mayor razón, si el objeto de la excepción de ilegalidad se limitara a la primera fase de la nueva normativa,<sup>56</sup> es decir, al artículo 6, apartado 1, primer guion, del anexo X del Estatuto de los Funcionarios, pues en ella los interesados aún conservan, para el año 2014, un número de días de vacaciones mucho más elevado que en los años siguientes.

133. En cambio, como señala acertadamente la Comisión, el Tribunal General aún no se ha pronunciado sobre los restantes motivos en el marco del presente procedimiento,<sup>57</sup> es decir, sobre la cuestión de si la nueva normativa respeta el principio general de igualdad de trato, el principio de protección de la confianza legítima y el derecho al respeto de la vida privada y familiar. En consecuencia, frente a la pretensión del Consejo (a la que de todos modos le falta una motivación detallada), el estado del litigio no permite su resolución, sino que, conforme a la pretensión de la Comisión, debe ser devuelto al Tribunal General para que este se pronuncie sobre dichos motivos.

## VII. Costas

134. A tenor del artículo 184, apartado 2, del Reglamento de Procedimiento, el Tribunal de Justicia decidirá sobre las costas cuando, siendo fundado el recurso de casación, dicho Tribunal resuelva definitivamente el litigio. Al no ser así en este asunto, procede reservar la decisión sobre las costas.

<sup>55</sup> Véanse, en este sentido, las sentencias de 13 de mayo de 1997, Alemania/Parlamento y Consejo (Garantía de depósitos) (C-233/94, EU:C:1997:231), apartado 48, acerca de la protección de los consumidores, así como de 14 de julio de 1998, Bettati (C-341/95, EU:C:1998:353), apartado 35, y de 21 de diciembre de 2016, Associazione Italia Nostra Onlus (C-444/15, EU:C:2016:978), apartado 46, acerca del objetivo de un elevado nivel de protección del medio ambiente.

<sup>56</sup> Véanse los puntos 49 y 50 de las presentes conclusiones.

<sup>57</sup> Véase, en cambio, la sentencia de la misma Sala del Tribunal General de 4 de diciembre de 2018, Janoha y otros/Comisión (T-517/16, no publicada, EU:T:2018:874).

## VIII. Conclusión

135. En consecuencia, propongo al Tribunal de Justicia que:

- 1) Declare la inadmisibilidad de la adhesión a la casación formulada por el Consejo de la Unión Europea en el asunto C-119/19 P.
- 2) Anule la sentencia del Tribunal General de la Unión Europea de 4 de diciembre de 2018, Carreras Sequeros y otros/Comisión (T-518/16, EU:T:2018:873).
- 3) Desestime el primer motivo del recurso en primera instancia en el asunto T-518/16, Carreras Sequeros y otros/Comisión, relativo a una supuesta violación de la naturaleza y de la finalidad específicas del derecho a las vacaciones anuales.
- 4) Devuelva el asunto al Tribunal General para que se pronuncie sobre los demás motivos del recurso en primera instancia.
- 5) Desestime el recurso de casación del Consejo en el asunto C-126/19 P en todo lo demás.
- 6) Reserve la decisión sobre las costas.