



Recopilación de la Jurisprudencia

CONCLUSIONES DE LA ABOGADA GENERAL
SRA. TAMARA CÁPETA
presentadas el 23 de marzo de 2023¹

Asuntos acumulados C-271/22 a C-275/22

XT (C-271/22),
KH (C-272/22),
BX (C-273/22),
FH (C-274/22),
NW (C-275/22)

contra

Keolis Agen SARL,

con intervención de:

Syndicat national des transports urbains SNTU-CFDT

[Petición de decisión prejudicial planteada por el conseil de prud'hommes d'Agen (Tribunal Laboral Paritario de Agen, Francia)]

«Procedimiento prejudicial — Política social — Ordenación del tiempo de trabajo — Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea — Artículo 31, apartado 2 — Directiva 2003/88/CE — Artículo 7 — Posibilidad de invocar ese artículo en un litigio entre particulares — Derecho a vacaciones anuales retribuidas — Aplazamiento de vacaciones anuales retribuidas por enfermedad de larga duración — Jurisprudencia nacional que autoriza el aplazamiento de vacaciones sin ninguna limitación temporal»

I. Introducción

1. ¿Puede un trabajador acumular sin ninguna limitación temporal los días de vacaciones anuales retribuidas no disfrutadas o exige el artículo 7, apartado 1, de la Directiva de ordenación del tiempo de trabajo² a los Estados miembros que establezcan períodos de aplazamiento limitados? En caso de respuesta afirmativa a esta segunda pregunta, ¿cuál es la duración razonable de un período de esa naturaleza?

¹ Lengua original: inglés.

² 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; en lo sucesivo, «Directiva de ordenación del tiempo de trabajo»).

2. Estos son los principales problemas que plantea el órgano jurisdiccional remitente, el conseil de prud'hommes d'Agen (Tribunal Laboral Paritario de Agen, Francia). Además, dicho órgano jurisdiccional solicita aclaraciones sobre el efecto directo de la Directiva de ordenación del tiempo de trabajo en situaciones horizontales, dado que la demandada en los litigios principales es un operador privado que gestiona una red de transporte público.

3. El presente asunto trae causa de múltiples peticiones de decisión prejudicial planteadas en el contexto de cinco litigios sustanciados ante el órgano jurisdiccional remitente. Todos estos litigios se refieren a trabajadores o antiguos trabajadores de Keolis Agen SARL, la sociedad que gestiona la red de transporte en autobús del área urbana de Agen (Francia). Estos trabajadores solicitaron a su empresario que reconociera su derecho a las vacaciones anuales retribuidas que no habían podido utilizar en el año de referencia en el que se habían devengado esos derechos y presentaron sendas demandas ante el órgano jurisdiccional remitente cuando el empresario denegó dichas solicitudes. Un sindicato, el Syndicat national des transports urbains SNTU-CFDT, interviene en este procedimiento en apoyo de las pretensiones de los trabajadores.

II. Litigios principales, cuestiones prejudiciales y procedimiento ante el Tribunal de Justicia

4. Keolis Agen es una sociedad de Derecho privado que presta un servicio público de transporte urbano de pasajeros en autobús. Las cinco personas que demandan a esta sociedad ante el órgano jurisdiccional remitente son trabajadores o antiguos trabajadores suyos.

5. Durante la vigencia de sus respectivos contratos de trabajo, todos los demandantes estuvieron de baja por enfermedad por largos períodos de tiempo.³ Tras su reincorporación al trabajo o una vez extinguidos sus contratos de trabajo por incapacidad para trabajar, los demandantes solicitaron a Keolis Agen que les permitiera hacer uso de los días de vacaciones anuales que no habían disfrutado durante sus períodos de enfermedad o, en caso de extinción de sus contratos de trabajo, que se les abonase una compensación financiera.

6. Keolis Agen denegó estas solicitudes. Basándose en el Code du Travail (Código de Trabajo),⁴ estimó que los demandantes no tenían derecho a vacaciones anuales en los casos en los que hubieran estado de baja durante más de un año por una enfermedad no relacionada con el trabajo. A su juicio, dicha legislación nacional no podía dejar de aplicarse aunque fuese contraria al artículo 7 de la Directiva de ordenación del tiempo de trabajo, porque esa disposición no genera obligaciones para los particulares.

³ De las resoluciones de remisión se desprende que dichos períodos de baja por enfermedad fueron, en el asunto C-271/22, entre el 9 de enero de 2017 y el 31 de octubre de 2018; en el asunto C-272/22, sesenta días en 2016, todo el año 2017 y doscientos treinta y seis días en 2018; en el asunto C-273/22, entre el 9 de enero de 2017 y el 31 de octubre de 2018; en el asunto C-274/22, ciento cinco días en 2017 y trescientos ocho días en 2018, y, en el asunto C-275/22, ochenta y cuatro días en 2017, trescientos cincuenta y cinco días en 2018 y trescientos ocho días en 2019.

⁴ A este respecto, la demandada invoca el artículo L. 3141-5 del Código de Trabajo, a tenor del cual:
«Tendrán la consideración de tiempo de trabajo efectivo a efectos de calcular la duración de las vacaciones:
[...]

5) Los períodos de suspensión ininterrumpida, que no exceda de un año, del contrato de trabajo por accidente de trabajo o enfermedad profesional».

7. Keolis Agen alega que, debido a la liberalización de los servicios de transporte en Francia,⁵ no se le puede oponer la Directiva de ordenación del tiempo de trabajo. Aun cuando su actividad consista en la prestación de servicios de transporte público, la posibilidad de que los trabajadores se acojan directamente a la Directiva de ordenación del tiempo de trabajo la colocaría en una posición competitiva desfavorable frente a otras sociedades de Derecho privado que permanecen sujetas al Derecho francés y no a dicha Directiva.

8. Los demandantes estiman que pueden invocar el artículo 7, apartado 1, de la Directiva de ordenación del tiempo de trabajo y el artículo 31, apartado 2, de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (en lo sucesivo, «Carta») frente a su empleador y que estas disposiciones del Derecho de la Unión les reconocen el derecho a vacaciones anuales, incluso durante períodos de enfermedad prolongada. Por consiguiente, la normativa francesa que establece lo contrario debe ser inaplicada.

9. La controversia relativa al efecto directo de la Directiva de ordenación del tiempo de trabajo en el caso de autos ha dado lugar a la primera cuestión prejudicial planteada por el órgano jurisdiccional remitente.

10. Las cuestiones prejudiciales segunda y tercera resultan pertinentes en caso de que los demandantes tengan derecho a vacaciones anuales retribuidas en relación con los años de referencia en los que estuvieron de baja por enfermedad. Estas cuestiones se plantean porque, según el órgano jurisdiccional remitente, el Derecho francés no regula los períodos de aplazamiento de vacaciones anuales no disfrutadas ni precisa si tal derecho existe o no. De las resoluciones de remisión y de las observaciones de las partes se desprende que los dos órganos jurisdiccionales franceses de mayor rango han adoptado posturas contradictorias sobre este punto. Por una parte, la jurisprudencia de la Cour de cassation (Tribunal de Casación, Francia)⁶ da a entender que en el Derecho francés no existe ningún límite al aplazamiento de derechos a vacaciones anuales no disfrutados. Por otra parte, el Conseil d'État (Consejo de Estado, actuando como Tribunal Supremo de lo Contencioso-Administrativo, Francia) parece considerar que el derecho a vacaciones anuales no disfrutadas se extingue quince meses después de finalizado el año de referencia en el que se devengó ese derecho a vacaciones anuales pagadas.⁷ Este último razonamiento parece derivarse de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia en la que este consideró que un período de quince meses no era contrario a la Directiva de ordenación del tiempo de trabajo.⁸

11. En los litigios principales, el órgano jurisdiccional remitente pregunta si el Derecho de la Unión contempla la obligación de establecer un período de aplazamiento. De ser así, se pregunta, asimismo, qué constituye un «período razonable» al término del cual puede extinguirse el derecho a vacaciones anuales. A este respecto, explica que, en el caso de autos, todas las solicitudes relativas a vacaciones anuales no disfrutadas se presentaron menos de quince meses después del término del período de referencia en el que se habían devengado tales derechos.

⁵ De todos los elementos de que dispone el Tribunal de Justicia se desprende que Keolis Agen forma parte del grupo Keolis, que es una de las numerosas sociedades que constituyen el clúster SNCF, operador histórico del sector ferroviario en Francia. Aunque al parecer Keolis también opera en ese último sector, consta que, en los litigios principales, Keolis Agen únicamente explota autobuses y ofrece un servicio de bicicletas.

⁶ Sentencia n.º 16-24.022 de la Cour de Cassation (Social) (Tribunal de Casación, Sala de lo Social), de 21 de septiembre de 2017 (ECLI:FR:CCASS:2017:SO02067).

⁷ Conseil d'État (Consejo de Estado), dictamen n.º 406009, de 26 de abril de 2017 (ECLI:FR:CECHR:2017:406009.20170426).

⁸ Sentencia de 22 de noviembre de 2011, KHS (C-214/10, en lo sucesivo, «sentencia KHS», EU:C:2011:761), apartado 44.

12. Keolis Agen solicitó al órgano jurisdiccional remitente que planteara al Tribunal de Justicia las cuestiones objeto de controversia. Los demandantes estimaron que no era necesario y se opusieron a dicha petición.

13. En estas circunstancias, el conseil de prud'hommes d'Agen (Tribunal Laboral Paritario de Agen) decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia las siguientes cuestiones prejudiciales (idénticas en los cinco asuntos acumulados):

- «1) ¿Debe interpretarse el artículo 7, apartado 1, de la [Directiva de ordenación del tiempo de trabajo] en el sentido de que es aplicable directamente a las relaciones entre un operador privado de transporte que dispone de una única concesión de servicio público y sus trabajadores, teniendo en cuenta, en especial, la liberalización del sector de transporte ferroviario de pasajeros?
- 2) ¿Cuál es el período razonable de aplazamiento de las vacaciones retribuidas de cuatro semanas devengadas con arreglo al artículo 7, apartado 1, de la [Directiva de ordenación de tiempo de trabajo], cuando el período de devengo del derecho a vacaciones retribuidas es de un año?
- 3) ¿Es efectivamente contraria al artículo 7, apartado 1, de la [Directiva de ordenación de tiempo de trabajo] la aplicación de un período de aplazamiento ilimitado a falta de una disposición nacional, establecida en una norma o en un convenio, que regule dicho aplazamiento?»

14. Los demandantes en los litigios principales y el Syndicat national des transports urbains SNTU-CFDT (en lo sucesivo, conjuntamente, «demandantes»), Keolis Agen, el Gobierno francés y la Comisión Europea han presentado observaciones escritas ante el Tribunal de Justicia. No se ha celebrado vista oral.

III. Análisis

15. En los últimos años ha aumentado el número de asuntos relacionados con las vacaciones anuales retribuidas que se someten a la consideración del Tribunal de Justicia.⁹

16. La presente petición de decisión prejudicial ofrece al Tribunal de Justicia una nueva oportunidad para contribuir a una mejor comprensión de la Directiva de ordenación del tiempo de trabajo y para seguir desarrollando su jurisprudencia en la materia.

17. Las cuestiones prejudiciales pueden dividirse en dos partes: A) la primera cuestión prejudicial, relativa al concepto consolidado de efecto directo de las directivas, y B) las cuestiones prejudiciales segunda y tercera, que abordaré conjuntamente, relativas a los períodos de aplazamiento por lo que respecta a las vacaciones anuales retribuidas no disfrutadas.

⁹ Sentencias de 4 de octubre de 2018, Dicu (C-12/17, en lo sucesivo, «sentencia Dicu», EU:C:2018:799); de 6 de noviembre de 2018, Bauer y Willmeroth (C-569/16 y C-570/16, EU:C:2018:871); de 6 de noviembre de 2018, Kreuziger (C-619/16, EU:C:2018:872); de 6 de noviembre de 2018, Max-Planck-Gesellschaft zur Förderung der Wissenschaften (C-684/16, en lo sucesivo, «sentencia Max-Planck-Gesellschaft», EU:C:2018:874); de 19 de noviembre de 2019, TSN y AKT (C-609/17 y C-610/17, EU:C:2019:981), y de 8 de septiembre de 2020, Comisión y Consejo/Carreras Sequeros y otros (C-119/19 P y C-126/19 P, EU:C:2020:676).

A. Sobre el efecto directo de la Directiva de ordenación del tiempo de trabajo en situaciones horizontales

18. De la petición de decisión prejudicial se desprende que el Código de Trabajo impide que un trabajador que esté en situación de baja por enfermedad no relacionada con el trabajo durante más de un año adquiera el derecho a vacaciones anuales.¹⁰

19. Esta normativa nacional sería contraria al artículo 7 de la Directiva de ordenación del tiempo de trabajo, tal como lo interpreta el Tribunal de Justicia. Así se desprende claramente de la sentencia Domínguez.¹¹

20. En ese asunto, que traía causa de la aplicación de la misma normativa francesa, el Tribunal de Justicia, basándose en su jurisprudencia anterior,¹² declaró que la Directiva de ordenación del tiempo de trabajo no permite supeditar el derecho a vacaciones anuales retribuidas al requisito de haber trabajado efectivamente. No puede denegarse a ningún trabajador el derecho a vacaciones anuales retribuidas de al menos cuatro semanas, con independencia de que se encuentre en situación de baja médica durante el período de devengo, ya sea a causa de un accidente en el lugar de trabajo o en cualquier otro lugar, ya a causa de una enfermedad de la naturaleza u origen que sea.¹³

21. En definitiva, el *derecho* a vacaciones anuales retribuidas nace de la relación laboral y no puede supeditarse a determinados requisitos. Los Estados miembros pueden imponer requisitos para *ejercer* el derecho a vacaciones anuales retribuidas, pero no pueden supeditar su propia existencia a determinados requisitos, ni siquiera mediante la exigencia de que el trabajador haya trabajado efectivamente.¹⁴

22. Por tanto, de jurisprudencia anterior se desprende con claridad que, directamente en virtud del artículo 7 de la Directiva de ordenación del tiempo de trabajo, los demandantes adquirieron el derecho a vacaciones anuales retribuidas durante los años en que se encontraban en situación de baja por enfermedad.

23. La demandada no niega ni intenta modificar esta interpretación de la Directiva de ordenación del tiempo de trabajo. No obstante, sostiene que esta Directiva no puede aplicarse al caso de autos para imponerle una obligación porque es una sociedad de Derecho privado.

¹⁰ Véase la nota 4 de las presentes conclusiones.

¹¹ Sentencia de 24 de enero de 2012, Domínguez (C-282/10, en lo sucesivo, «sentencia Domínguez», EU:C:2012:33).

¹² Sentencia de 20 de enero de 2009, Schultz-Hoff y otros (C-350/06 y C-520/06, en lo sucesivo, «sentencia Schultz-Hoff», EU:C:2009:18), apartado 41.

¹³ Sentencia Domínguez, apartados 20, 30, 46 y jurisprudencia citada. Véase también la sentencia Dicu, apartado 29.

¹⁴ Sentencias de 26 de junio de 2001, BECTU (C-173/99, en lo sucesivo, «sentencia BECTU», EU:C:2001:356), apartado 55, y Schultz-Hoff, apartado 47.

24. Las partes han vertido mucha tinta en sus observaciones acerca de si la demandada es o no una «emanación del Estado»¹⁵ en el sentido de la jurisprudencia en materia de efecto directo vertical de las directivas¹⁶ y, por consiguiente, sobre si la situación de los litigios principales debe calificarse de horizontal, según el punto de vista de la demandada, o de vertical, según los demandantes.

25. Sin embargo, en las circunstancias del caso de autos, esta precisión carece de pertinencia. Y eso es así por las siguientes razones.

26. En efecto, en la sentencia Domínguez, el Tribunal de Justicia reafirmó su postura según la cual las directivas no pueden, por sí solas, crear obligaciones a cargo de los particulares.¹⁷ No obstante, otra corriente jurisprudencial considera que los principios generales del Derecho, actualmente codificados en la Carta, pueden tener por sí mismos efecto directo, incluso en situaciones horizontales. Cuando un principio general con efecto directo simplemente se refleja en una directiva, pero no está consagrado en ella, las partes obtienen sus derechos directamente de dicho principio.¹⁸

27. El Tribunal de Justicia ha recordado reiteradamente que el derecho de cada trabajador a vacaciones anuales retribuidas «debe considerarse un principio del Derecho social de la Unión de especial importancia, respecto al cual no pueden establecerse excepciones».¹⁹ Este derecho también está actualmente consagrado en el artículo 31, apartado 2, de la Carta.

28. En la sentencia Max-Planck-Gesellschaft, el Tribunal de Justicia reconoció que el artículo 31, apartado 2, de la Carta es suficiente, por sí solo, para conferir directamente a los trabajadores un derecho a vacaciones anuales retribuidas que pueden invocar en litigios que les enfrenten a sus empresarios, ya sean privados o públicos.²⁰ En otras palabras, el Tribunal de Justicia ha considerado que el propio artículo 31, apartado 2, de la Carta tiene efecto directo, incluso en situaciones horizontales.

29. Por consiguiente, el artículo 7 de la Directiva de ordenación del tiempo de trabajo no crea el derecho a vacaciones anuales retribuidas, sino que únicamente lo refleja. Por lo tanto, resulta irrelevante que se niegue a las directivas efecto directo horizontal, ya que los demandantes pueden invocar directamente el artículo 31, apartado 2, de la Carta.²¹ Por consiguiente, los

¹⁵ Esta expresión para designar a los organismos contra los que pueden invocarse las directivas solo se utilizó en la sentencia de 26 de febrero de 1986, Marshall (152/84, EU:C:1986:84), apartado 12. Véase, asimismo, la sentencia de 12 de julio de 1990, Foster y otros (C-188/89, EU:C:1990:313), apartados 20 y 22.

¹⁶ Las explicaciones sobre las entidades contra las que pueden invocarse las directivas figuran en las sentencias de 10 de octubre de 2017, Farrell (C-413/15, EU:C:2017:745), y de 7 de agosto de 2018, Smith (C-122/17, EU:C:2018:631).

¹⁷ Apartado 37 de dicha sentencia.

¹⁸ Esta jurisprudencia se inició con la sentencia de 22 de noviembre de 2005, Mangold (C-144/04, EU:C:2005:709), y fue posteriormente confirmada, entre otras, por las sentencias de 19 de enero de 2010, Küçükdeveci (C-555/07, EU:C:2010:21); de 15 de enero de 2014, Association de médiation sociale (C-176/12, EU:C:2014:2), y de 17 de abril de 2018, Egenberger (C-414/16, EU:C:2018:257).

¹⁹ Sentencias BECTU, apartado 43; de 18 de marzo de 2004, Merino Gómez (C-342/01, EU:C:2004:160), apartado 29; de 16 de marzo de 2006, Robinson-Steele y otros (C-131/04 y C-257/04, EU:C:2006:177), apartado 48; Schultz-Hoff, apartado 22; KHS, apartado 23, y Domínguez, apartado 16.

²⁰ Véase en este sentido, la sentencia Max-Planck-Gesellschaft, apartados 74 y 76.

²¹ Esto zanja la cuestión en el presente asunto, tanto desde el punto de vista del efecto directo como de la igualdad de condiciones. No obstante, negar efecto directo horizontal a las directivas podría dar efectivamente lugar, en diversas situaciones, a una discriminación de las sociedades de Derecho público en comparación con las sociedades de Derecho privado. Esta discriminación, así como otros argumentos expuestos por el Abogado General Lenz en sus conclusiones presentadas en el asunto Faccini Dori (C-91/92, EU:C:1994:45), siguen siendo razones válidas para reconsiderar la doctrina que niega efecto directo a las directivas en situaciones horizontales.

órganos jurisdiccionales nacionales están obligados a dejar inaplicada cualquier norma de Derecho nacional contraria cuando resuelvan un asunto comprendido en el ámbito de aplicación del Derecho de la Unión.

30. En consecuencia, propongo al Tribunal de Justicia que responda a la primera cuestión prejudicial planteada por el órgano jurisdiccional remitente que el artículo 31, apartado 2, de la Carta, plasmado de forma concreta en el artículo 7 de la Directiva de ordenación del tiempo de trabajo, implica el derecho a vacaciones anuales retribuidas para todo trabajador, que este puede invocar en litigios con sus actuales o anteriores empresarios, tanto si se trata de entidades privadas como públicas.

B. Sobre los períodos de aplazamiento

31. El órgano jurisdiccional remitente considera que, teniendo en cuenta la sentencia de la Cour de cassation (Tribunal de Casación),²² el Derecho francés no especifica la duración del período de aplazamiento de las vacaciones anuales retribuidas. Así, estima que los días de vacaciones anuales no disfrutadas pueden acumularse indefinidamente. El Gobierno francés cuestiona esta interpretación de las consecuencias de la jurisprudencia de la Cour de cassation (Tribunal de Casación). Dicho Gobierno considera que la disposición general que impone un plazo de prescripción de tres años para presentar demandas en materia laboral²³ también limita el período de aplazamiento. Al mismo tiempo, a raíz de la sentencia del Tribunal de Justicia en el asunto KHS, el Conseil d'État (Consejo de Estado) estima que el límite de los períodos de aplazamiento puede fijarse en quince meses.²⁴

32. A este respecto, procede recordar que no corresponde al Tribunal de Justicia, en un procedimiento prejudicial, resolver diferencias en cuanto a la interpretación del Derecho nacional ni apreciar si es correcta la interpretación que los tribunales nacionales hacen de aquellas disposiciones. En consonancia con el reparto de competencias entre el Tribunal de Justicia y los tribunales nacionales, incumbe a aquel tener en cuenta el contexto fáctico y normativo en el que se insertan las cuestiones prejudiciales, tal como lo define la resolución de remisión.²⁵

33. El órgano jurisdiccional remitente ha decidido iniciar un procedimiento prejudicial en una situación en la que el Derecho francés no establece ninguna limitación temporal que implique la extinción de los derechos a vacaciones anuales. El órgano jurisdiccional remitente no está seguro de que esa normativa nacional cumpla las exigencias de la Directiva de ordenación del tiempo de trabajo.

34. Keolis Agen considera que la posibilidad de acumular vacaciones anuales y de disfrutarlas posteriormente no responde a la finalidad de las vacaciones anuales. Recuerda que el Tribunal de Justicia ha considerado que las vacaciones anuales responden a una doble finalidad: permiten descansar del trabajo y, al mismo tiempo, disponer de un período de ocio y esparcimiento.²⁶ Cita

²² Véase la nota a pie de página 6 de las presentes conclusiones.

²³ Artículos L. 3245-1 y D. 3141-7 del Código de Trabajo francés.

²⁴ Véase el punto 10 de las presentes conclusiones.

²⁵ Véanse, por ejemplo, las sentencias de 23 de abril de 2009, Angelidaki y otros (C-378/07 a C-380/07, EU:C:2009:250), apartado 48 y jurisprudencia citada, y de 26 de octubre de 2017, Argenta Spaarbank (C-39/16, EU:C:2017:813), apartado 38.

²⁶ Sentencias Schultz-Hoff, apartado 25, y KHS, apartado 31.

la sentencia KHS, en la que el Tribunal de Justicia estimó que, más allá de un determinado límite temporal, las vacaciones anuales carecen de su efecto positivo para el trabajador en su calidad de tiempo de descanso y solo conservan su condición de período de ocio y esparcimiento.²⁷

35. A la luz de lo anterior, mediante sus cuestiones prejudiciales segunda y tercera, el órgano jurisdiccional remitente pregunta, en esencia, si el artículo 7, apartado 1, de la Directiva de ordenación del tiempo de trabajo debe interpretarse en el sentido de que se opone a una normativa nacional que permite períodos de aplazamiento ilimitados por lo que respecta a las vacaciones anuales retribuidas no disfrutadas. En caso de que, con arreglo al Derecho de la Unión, el Derecho nacional deba prever un período de aplazamiento concreto, el órgano jurisdiccional remitente se pregunta al cabo de cuánto tiempo es razonable dejar que se extinga el derecho a vacaciones anuales.

1. El legislador de la Unión no pretendió regular el período de aplazamiento.

36. Para responder a la cuestión de si el Derecho de la Unión exige que el derecho a vacaciones anuales esté sujeto a prescripción mediante la introducción de un período de aplazamiento razonable, comenzaré el análisis contextualizando la Directiva de ordenación del tiempo de trabajo en el sistema de los Tratados.

37. Esta Directiva fue adoptada sobre la base del artículo 153 TFUE, apartado 2 (antiguo artículo 137 CE, apartado 2, en el momento de su adopción), que figura en el título del Tratado dedicado a la política social. Esa disposición faculta al Parlamento Europeo y al Consejo para adoptar medidas que apoyen y completen la acción de los Estados miembros en el ámbito de la política social. Entre los distintos ámbitos que enumera el artículo 153 TFUE, apartado 1 (antiguo artículo 137 CE, apartado 1) figura la protección de la salud y de la seguridad de los trabajadores. La Directiva de ordenación del tiempo de trabajo menciona de hecho esos objetivos en su exposición de motivos.²⁸

38. En virtud del artículo 4 TFUE, apartado 2, letra b), la política social forma parte de los ámbitos de competencia compartida. Aunque el artículo 153 TFUE permite a la Unión Europea actuar con el fin de «apoyar y completar» las políticas sociales de los Estados miembros, no excluye, en mi opinión, que se puedan adoptar determinadas decisiones reglamentarias a escala de la Unión y, por tanto, armonizar las legislaciones nacionales.²⁹ No obstante, la legislación en el ámbito de la Unión debe estar justificada a la luz del principio de subsidiariedad.

39. No se desprende del tenor de la Directiva de ordenación del tiempo de trabajo que el legislador de la Unión haya pretendido regular los períodos de aplazamiento. El Tribunal de Justicia confirmó recientemente este extremo en la sentencia de 22 de septiembre de 2022, LB (Prescripción del derecho a vacaciones anuales retribuidas).³⁰

²⁷ Sentencia KHS, apartado 33.

²⁸ Considerandos 1 a 4 de la Directiva de ordenación del tiempo de trabajo. Véase también, en este sentido, a propósito de la Directiva 93/104, codificada por la actual Directiva de ordenación del tiempo de trabajo, la sentencia BECTU, apartados 37 y 38.

²⁹ La Unión Europea solo puede regular para alcanzar objetivos enunciados en el artículo 151 TFUE, lo que incluye la mejora de las condiciones de vida y de trabajo. Aunque dicha disposición solía calificarse de programática, ha tenido una importancia significativa en la interpretación de la legislación laboral de la Unión. Véase al respecto, Lecomte, F.: «Embedding Employment Rights in Europe», *Columbia Journal of European Law*, vol. 17(1), 2011, p. 1, en pp. 12 y ss. (donde se examinan la construcción progresiva de la jurisprudencia sobre dicha disposición y los comentarios al respecto, que ha pasado de ser una disposición puramente programática a convertirse en una herramienta que proporciona recursos significativos para la interpretación).

³⁰ C-120/21, en lo sucesivo, «sentencia LB», EU:C:2022:718, apartado 31.

40. Dado que la política social es un ámbito de competencia compartida y a falta de legislación de la Unión sobre la cuestión de los períodos de aplazamiento limitados, la facultad de establecer o no períodos de aplazamiento limitados queda en manos de los Estados miembros.³¹

2. *Requisitos para el nacimiento y requisitos para el ejercicio del derecho a vacaciones anuales retribuidas*

41. La anterior conclusión también es conforme con la postura del Tribunal de Justicia según la cual los Estados miembros tienen posibilidad de regular las condiciones de ejercicio del derecho a vacaciones anuales. Aunque, en virtud de la Directiva de ordenación del tiempo de trabajo, los Estados miembros no pueden imponer requisitos al nacimiento del derecho a vacaciones anuales retribuidas,³² sí pueden establecer requisitos para su ejercicio.³³

42. Como ha subrayado la Abogada General Trstenjak,³⁴ el Tribunal de Justicia considera la cuestión de la posibilidad de aplazar en el tiempo el derecho a vacaciones anuales retribuidas *una modalidad de aplicación*. Así, la Directiva de ordenación del tiempo de trabajo deja a los Estados miembros la tarea de determinar estas modalidades.

43. Por tanto, los Estados miembros tienen libertad para decidir si imponen un límite llegado el cual el derecho adquirido a vacaciones anuales se extingue o si permiten la acumulación de los derechos no utilizados hasta el final de la carrera de un determinado trabajador.

44. Cuando un Estado miembro decide imponer un límite al período de aplazamiento, la Directiva de ordenación del tiempo de trabajo solo exige que el límite elegido no afecte a la propia existencia del derecho a vacaciones anuales retribuidas, tal como se desprende de la Carta y como se refleja en dicha Directiva.³⁵ La competencia del Tribunal de Justicia se circunscribe a comprobar si el límite temporal es conforme con el Derecho de la Unión. Por consiguiente, el Tribunal de Justicia no puede fijar un período adecuado.

45. Si la legislación nacional no establece ninguna limitación al período de aplazamiento por lo que respecta a las vacaciones anuales retribuidas no disfrutadas, no puede colidir con la Directiva de ordenación del tiempo de trabajo, toda vez que esta no exige que se establezca un límite al período de aplazamiento.

³¹ Conviene precisar que no considero que la Unión Europea no pueda imponer a los Estados miembros la obligación de establecer períodos de aplazamiento limitados, si puede justificar tal necesidad normativa a la luz de la subsidiariedad. Sostengo únicamente que, según la actual versión de la Directiva de ordenación del tiempo de trabajo, la Unión Europea no ha regulado este aspecto.

³² Sentencia Domínguez, apartado 18.

³³ Sentencia Schultz-Hoff, apartado 28.

³⁴ Conclusiones de la Abogada General Trstenjak presentadas en el asunto KHS (C-214/10, EU:C:2011:465), punto 43; el subrayado es de la autora.

³⁵ Sentencia Schultz-Hoff, apartado 46 y jurisprudencia citada. Si el límite impuesto al período de aplazamiento pudiera limitar la propia existencia del derecho a vacaciones anuales retribuidas, debería imponerse por ley, como exige el artículo 52, apartado 1, de la Carta. Dado que es el Derecho de la Unión el que concede el derecho fundamental en cuestión en los litigios principales, es este Derecho, y no el Derecho nacional, el único que podría introducir tal limitación. En cualquier caso, es dudoso que una regla de origen jurisprudencial como la que la demandada solicita a los órganos jurisdiccionales franceses pueda introducir esa limitación. Véanse, en este sentido, las sentencias de 5 de septiembre de 2012, Parlamento/Consejo (C-355/10, EU:C:2012:516), apartado 77; de 10 de septiembre de 2015, Parlamento/Consejo (C-363/14, EU:C:2015:579), apartado 53, y de 26 de julio de 2017, República Checa/Comisión (C-696/15 P, EU:C:2017:595), apartado 78.

3. *¿Qué ocurre con la finalidad de las vacaciones anuales retribuidas?*

46. En mi opinión, la consideración de que la Directiva de ordenación del tiempo de trabajo no exige que se establezca un límite al período de aplazamiento no queda desvirtuada por otro argumento que tiene su origen en una declaración efectuada a título de *obiter dictum* en la sentencia KHS, según la cual una acumulación ilimitada de derechos a vacaciones anuales retribuidas ya no respondería a la finalidad misma del derecho a vacaciones anuales retribuidas.³⁶

47. He explicado anteriormente que ese es el principal argumento invocado por la demandada,³⁷ que intenta convencer al órgano jurisdiccional remitente de que, a falta de una limitación de la duración de los períodos de aplazamiento impuesta por ley, es necesario que el juez fije ese límite estableciendo una regla jurisprudencial.

48. En sus observaciones el Gobierno francés aboga por un período de aplazamiento de una duración razonable.³⁸

49. En mi opinión, ese *obiter dictum* de la sentencia KHS³⁹ no contiene ninguna regla. Simplemente explica por qué es comprensible y aceptable que un Estado miembro pueda decidir imponer un límite.

50. Así pues, en mi opinión, sería erróneo deducir de ese *obiter dictum* del Tribunal de Justicia un *deber* reglamentario para los Estados miembros de establecer un período máximo durante el cual deban disfrutarse los días de vacaciones anuales retribuidas no disfrutadas.

51. El Derecho de la Unión, en su estado actual, no exige que los Estados miembros fijen un límite temporal a los períodos de aplazamiento ni tampoco prohíbe que lo hagan. Deja en manos de los Estados miembros esa decisión política.

52. Por lo que respecta a la invitación de Keolis Agen a los jueces nacionales para que adopten tal regla, no corresponde al Tribunal de Justicia inmiscuirse en la división de poderes que establece el sistema constitucional de un determinado Estado miembro.⁴⁰

53. No obstante, conviene recordar que el Derecho de la Unión, en su estado actual, no impone a los Estados miembros, ya sea a sus órganos legislativos o jurisdiccionales, ninguna obligación de establecer un límite temporal para los períodos de aplazamiento por lo que respecta a las vacaciones anuales no disfrutadas.

³⁶ Sentencias KHS, apartado 30; de 29 de noviembre de 2017, King (C-214/16, EU:C:2017:914) apartado 54, y de 22 de septiembre de 2022, Fraport y St. Vincenz-Krankenhaus (C-518/20 y C-727/20, EU:C:2022:707), apartado 34.

³⁷ Véase el punto 34 de las presentes conclusiones.

³⁸ El Gobierno francés menciona en sus observaciones que el Derecho francés establece un plazo de prescripción general de tres años en materia laboral. En principio, el Tribunal de Justicia no se ha opuesto a que la prescripción pueda dar lugar al mismo resultado que la imposición de un límite al período de aplazamiento. A este respecto, véase la sentencia LB, apartado 40.

³⁹ Véanse las referencias contenidas en la nota 36 de las presentes conclusiones.

⁴⁰ Solo señalaré que, al parecer, el Conseil d'État (Consejo de Estado) considera que, en Francia, el poder judicial puede establecer una regla relativa a la duración del período de aplazamiento. La Cour de cassation (Tribunal de Casación) estima, en cambio, que tal decisión normativa corresponde al legislador y ha instado al legislador nacional a actuar, hasta ahora de forma infructuosa. Véase, a este respecto, Cour de cassation (Tribunal de Casación): «Note explicative, Arrêt du 21 septembre 2017, n.º 2067», p. 3. Para una postura similar, véase Véricel, M.: «Le droit à congés payés du salarié malade face à la Cour de justice européenne et à la Cour de cassation», *Revue de droit du travail*, n.º 6, 2012, p. 371.

4. *Jurisprudencia del Tribunal de Justicia relativa a la duración del período de aplazamiento*

54. Por último, procede pronunciarse sobre las alegaciones formuladas con carácter principal por la demandada de que el período de aplazamiento adecuado es de quince o de dieciocho meses a contar desde la finalización del período de referencia en el que nació el derecho a vacaciones anuales.

55. Estas cifras resultan de la combinación de las declaraciones del Tribunal de Justicia realizadas en la sentencia de 3 de mayo de 2012, Neidel,⁴¹ según la cual un período de nueve meses es demasiado corto, y en la sentencia KHS, según la cual un período de quince meses es aceptable.⁴² El artículo 9 del Convenio n.º 132 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), relativo a las Vacaciones Anuales Pagadas (revisado en 1970), citado en el considerando 6 de la Directiva de ordenación del tiempo de trabajo, hace referencia a un período de dieciocho meses.

56. Cuando apreció si los plazos fijados por las legislaciones nacionales eran adecuados, el Tribunal de Justicia ejerció su competencia para controlar si los requisitos impuestos por el Derecho nacional afectaban a la existencia del derecho a vacaciones anuales.⁴³ El Tribunal de Justicia no fijó el límite adecuado, ni tampoco puede hacerlo. Así, cuando afirmó en la sentencia KHS que quince meses constituía un plazo aceptable, el Tribunal de Justicia no estableció un plazo de quince meses con arreglo al Derecho de la Unión. Simplemente confirmó que esa norma nacional, que es el resultado de una decisión adoptada a nivel nacional, no era contraria a la existencia misma del derecho a vacaciones anuales retribuidas.

57. Por lo que respecta al Convenio 132 de la OIT, relativo a las Vacaciones Anuales Pagadas (revisado en 1970), es cierto que el Tribunal de Justicia se ha referido en ocasiones a los instrumentos de la OIT.⁴⁴ No obstante, es importante diferenciar entre convenios como los mencionados en la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo,⁴⁵ en los que todos los Estados miembros son parte, y otros instrumentos, como el Convenio de la OIT relativo a las Vacaciones Anuales Pagadas, que solo han ratificado catorce Estados miembros de la Unión. Tal distinción es especialmente importante en el contexto del presente asunto, puesto que Francia no ha ratificado dicho Convenio. Aun cuando lo hubiera hecho, el límite de dieciocho meses que establece ese Convenio vincula a sus miembros en virtud del Derecho internacional o del Derecho constitucional interno, pero no en virtud del Derecho de la Unión.⁴⁶

⁴¹ C-337/10, en lo sucesivo «sentencia Neidel», EU:C:2012:263, apartado 43. En las sentencias KHS, apartado 38, y Neidel, apartado 41, el Tribunal de Justicia declaró además que el período de aplazamiento debe ser sustancialmente más largo (sin explicar qué significa sustancialmente) que el período de referencia para el que se concede. La razón es permitir que se tengan en cuenta las circunstancias específicas de un trabajador en situación de incapacidad laboral durante varios períodos de referencia consecutivos. Un período de aplazamiento más largo garantiza que el trabajador pueda planificar la forma de repartir adecuadamente el disfrute de los días de vacaciones anuales devengados.

⁴² Sentencia KHS, apartado 44.

⁴³ Véase el punto 44 de las presentes conclusiones.

⁴⁴ Véase, por ejemplo, el dictamen 2/15 (Acuerdo de Libre Comercio con Singapur), de 16 de mayo de 2017 (EU:C:2017:376), apartado 149.

⁴⁵ Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo y su seguimiento, adoptada el 18 de junio de 1998 en Ginebra (anexo revisado el 15 de junio de 2010).

⁴⁶ Además, como afirmó la Abogada General Trstenjak, el Convenio de la OIT relativo a las Vacaciones Anuales Pagadas no puede constituir una herramienta válida para armonizar indirecta y parcialmente la legislación de los Estados miembros. Véanse las conclusiones de la Abogada General Trstenjak presentadas en el asunto KHS (C-214/10, EU:C:2011:465), puntos 83 a 90.

58. Así pues, como ha alegado acertadamente la Comisión, en el estado actual del Derecho de la Unión no existe ningún límite temporal para los posibles períodos de aplazamiento de vacaciones anuales retribuidas no disfrutadas. Esto es lógico, dado que la Directiva de ordenación del tiempo de trabajo no impide a los Estados miembros⁴⁷ autorizar que se acumulen *sine die* vacaciones anuales no disfrutadas.

59. Por tanto, el Tribunal de Justicia no puede establecer qué límite es razonable, dado que tal elección corresponde a los Estados miembros. El Tribunal de Justicia únicamente puede comprobar si la elección efectuada interfiere o no con la existencia del derecho a vacaciones anuales retribuidas.

60. Por consiguiente, propongo al Tribunal de Justicia que responda a las cuestiones prejudiciales segunda y tercera planteadas por el órgano jurisdiccional remitente que el artículo 7, apartado 1, de la Directiva de ordenación del tiempo de trabajo no se opone a una normativa nacional que permite acumular las vacaciones anuales retribuidas no disfrutadas sin fijar un límite temporal para el período de aplazamiento por lo que respecta a tales vacaciones ni establecer la duración de un período razonable de aplazamiento.

IV. Conclusión

61. En vista de las consideraciones anteriores, propongo al Tribunal de Justicia que responda a las cuestiones prejudiciales planteadas por el conseil de prud'hommes d'Agen (Tribunal Laboral Paritario de Agen, Francia) del siguiente modo:

«1) El artículo 31, apartado 2, de la Carta, plasmado de forma concreta en el artículo 7 de la 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,

implica el derecho a vacaciones anuales retribuidas para todo trabajador, que este puede invocar en litigios con sus actuales o anteriores empresarios, tanto si se trata de entidades privadas como públicas.

2) El artículo 7, apartado 1, de la Directiva 2003/88

no se opone a una normativa nacional que permite acumular las vacaciones anuales retribuidas no disfrutadas sin fijar un límite temporal para el período de aplazamiento por lo que respecta a tales vacaciones ni establecer la duración de un período razonable de aplazamiento.»

⁴⁷ Como se explica en los puntos 41 a 43 de las presentes conclusiones.