CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL SR. ANTONIO TIZZANO

presentadas el 8 de febrero de 2001 [1]

Introducción

1. En el presente asunto, la High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division (Crown Office) (Reino Unido) (en lo sucesivo, «High Court»), plantea dos cuestiones prejudiciales, con arreglo al artículo 234 CE, relativas a la interpretación de la Directiva 93/104/CE del Consejo, de 23 de noviembre de 1993, relativa a determinados aspectos de la ordenación del tiempo de trabajo (en lo sucesivo, «Directiva sobre el tiempo de trabajo» o «Directiva»). [2] En síntesis, pretende que se dilucide si, a la luz del artículo 7 de la Directiva, la legislación de un Estado miembro puede establecer legalmente que un trabajador no comienza a adquirir el derecho a vacaciones anuales retribuidas (o a obtener ventajas derivadas del mismo) hasta que haya cubierto un período mínimo de trabajo con el mismo empresario.

II. Marco jurídico

La normativa comunitaria

2. Para responder a la High Court, empezaré recordando que el artículo 118 A del Tratado CE (los artículos 117 a 120 del Tratado CE han sido sustituidos por los artículos 136 CE a 143 CE), que constituye la base jurídica de la Directiva sobre el tiempo de trabajo, dispone:

«1. Los Estados miembros procurarán promover la mejora, en particular, del medio de trabajo, para proteger la seguridad y la salud de los trabajadores, y se fijarán como objetivo la armonización, dentro del progreso, de las condiciones existentes en ese ámbito.

2. Para contribuir a la consecución del objetivo previsto en el apartado 1, el Consejo, con arreglo al procedimiento previsto en el artículo 189 C, previa consulta al Comité Económico y Social, adoptará, mediante directivas, las disposiciones mínimas que habrán de aplicarse progresivamente, teniendo en cuenta las condiciones y regulaciones técnicas existentes en cada uno de los Estados miembros.

Tales directivas evitarán establecer trabas de carácter administrativo, financiero y jurídico que obstaculicen la creación y el desarrollo de pequeñas y medianas empresas.

1 — Lengua original: italiano.
2 — DO L 307, p. 18.

3. Las disposiciones establecidas en virtud del presente artículo no serán obstáculo para el mantenimiento y la adopción, por parte de cada Estado miembro, de medidas de mayor protección de las condiciones de trabajo, compatibles con el presente Tratado.»

3. Como se sabe, en aplicación de dichas disposiciones se adoptaron, de hecho, varias Directivas. En particular, debe recordarse aquí la Directiva de base en la materia, es decir, la Directiva 89/391/CEE, adoptada por el Consejo el 12 de junio de 1989, relativa a la aplicación de medidas para promover la mejora de la seguridad y de la salud de los trabajadores en el trabajo [3] (en lo sucesivo, «Directiva marco»). En efecto, dicha Directiva estableció los principios generales en materia de seguridad y de salud de los trabajadores que posteriormente fueron desarrollados por una serie de Directivas específicas, entre las que figura, precisamente, la Directiva sobre el tiempo de trabajo, objeto del presente procedimiento. En consecuencia, en el marco del examen de esta última debe tenerse en cuenta asimismo dicho contexto normativo en el que se inscribe.

4. Dicho esto, recuerdo que, con arreglo a su artículo 1, apartado 1, la Directiva sobre el tiempo de trabajo tiene por objeto establecer «las disposiciones mínimas de seguridad y salud en materia de ordenación del tiempo de trabajo». A tal fin, su ámbito de aplicación es doble, extendiéndose, por un lado, a los períodos mínimos de descanso diario, de descanso semanal y de vacaciones anuales, así como a las pausas y a la duración máxima del tiempo de trabajo semanal, y, por otro, a determinados aspectos del trabajo nocturno, del trabajo por turnos y del ritmo de trabajo (artículo 1, apartado 2).

5. En cambio, la Directiva no define directamente los conceptos de «trabajador» ni de «empresario», para los cuales en su artículo 1, apartado 4, se remite al artículo 3, letra a), de la Directiva marco. Según esta última, debe entenderse por trabajador cualquier persona empleada por un empresario, incluidos los trabajadores en prácticas y los aprendices, con exclusión de los trabajadores al servicio del hogar familiar; mientras que por empresario se entiende cualquier persona física o jurídica que sea titular de la relación laboral con el trabajador y tenga la responsabilidad de la empresa y/o establecimiento.

6. Por lo que respecta específicamente a la normativa relativa a las vacaciones anuales, objeto del presente procedimiento, en el artículo 7 de la Directiva se establece lo siguiente:

«1. 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.

3 — DO L 183, p. 1.

2. El período mínimo de vacaciones anuales retribuidas no podrá ser sustituido por una compensación financiera, excepto en caso de conclusión de la relación laboral».

7. Por otro lado, teniendo en cuenta las particularidades de determinadas actividades, el artículo 17 de la Directiva establece para las mismas una serie de excepciones a la aplicabilidad de algunas de sus normas. Así sucede, en particular, con arreglo al artículo 17, apartado 2.1, letra c), para las actividades caracterizadas por la necesidad de garantizar la continuidad del servicio o de la producción, entre las que se encuentran, en particular, los «servicios de prensa, radio, televisión, producciones cinematográficas». Sin embargo, no se prevé ninguna limitación con respecto a la aplicación del artículo 7, relativo al derecho a las vacaciones anuales.

8. Por último, en el artículo 18, apartado 1, letra a), se fija el 23 de noviembre de 1996 como plazo máximo para la adaptación del Derecho interno de los Estados miembros a la Directiva. Por otro lado, en la letra b), inciso ii), de la misma disposición se dispone que:

«por lo que respecta a la aplicación del artículo 7, los Estados miembros podrán hacer uso de un período transitorio de tres años como máximo, a contar desde la fecha mencionada en la letra a), siempre que durante dicho período transitorio:

— los trabajadores disfruten de un período anual de tres semanas de vacaciones retribuidas, de conformidad con las condiciones de obtención y concesión establecidas en las legislaciones y/o por las prácticas nacionales y que

— dicho período de tres semanas de vacaciones anuales retribuidas no pueda ser sustituido por una compensación financiera, salvo en caso de que concluya la relación laboral».

Como veremos de inmediato, el Reino Unido hizo uso de esta facultad.

La sentencia de 12 de noviembre de 1996, Reino Unido/Consejo

9. Antes de entrar en el examen de la normativa nacional pertinente en la materia, conviene recordar que el Reino Unido no sólo se abstuvo con ocasión de la adopción de la Directiva 93/104 por parte

del Consejo, sino que se apresuró, una vez adoptado dicho acto, a solicitar al Tribunal de Justicia su anulación con arreglo al artículo 173 del Tratado CE (actualmente artículo 230 CE, tras su modificación). En efecto, el Reino Unido sostenía que el objetivo principal de la Directiva no era el establecimiento de condiciones mínimas en materia de seguridad y de salud de los trabajadores, sino más bien la adopción de medidas de política social, de modo que la base jurídica apropiada del acto hubiera debido ser no el artículo 118 A, que establece una votación por mayoría cualificada, sino el artículo 100 o el artículo 235 del Tratado CE (actualmente artículos 94 CE y 308 CE, respectivamente), que exigen, en cambio, la unanimidad. El Reino Unido invocaba asimismo una violación del principio de proporcionalidad en la medida en que las «disposiciones mínimas» establecidas en la Directiva eran, en su opinión, excesivamente restrictivas.

10. Como se sabe, el Tribunal de Justicia desestimó el recurso mediante la sentencia de 12 de noviembre de 1996. [4] En particular, como veremos más ampliamente a continuación, el Tribunal excluyó que las medidas establecidas en la Directiva, entre otras cosas porque se caracterizaban por una indiscutible flexibilidad, fueran más allá de lo necesario para lograr el objetivo de una mejor protección de la seguridad y de la salud de los trabajadores y que, por tanto, violara el principio de proporcionalidad.

La normativa nacional

11. Fracasado el intento de conseguir la anulación de la Directiva, el 30 de julio de 1998 el Gobierno del Reino Unido procedió a la adaptación del Derecho interno a la misma mediante la adopción de las Working Time Regulations 1998 [5] (Reglamento sobre el tiempo de trabajo; en lo sucesivo, «Reglamento» o «Reglamento de ejecución»). Presentado al Parlamento ese mismo día, el Reglamento entró en vigor el 1 de octubre de 1998; en él, se hacía uso de todas las excepciones y restricciones permitidas por la Directiva, incluida la posibilidad de limitar a tres semanas, hasta el 23 de noviembre de 1999, el derecho a vacaciones anuales retribuidas.

12. La normativa específica relativa a las vacaciones anuales está recogida en el artículo 13 del Reglamento, en cuyo apartado 1 se establece el derecho del trabajador, durante cada año de referencia, a un período de vacaciones establecido de acuerdo con los criterios enunciados en el posterior apartado 2, concretamente:

«a) si el año de referencia comienza el 23 de noviembre de 1998 o antes, de tres semanas;

b) si el año de referencia comienza después del 23 de noviembre de 1998, pero antes del 23 de noviembre de 1999, de tres semanas más una fracción de una cuarta semana, equi-

4 — Sentencia Reino Unido/Consejo (C-84/94, Rec. p. I-5755).

5 — Publicadas en S.I. 1998, nº 1833.

valente a la parte proporcional del año que comenzó el 23 de noviembre de 1998 y la cual haya transcurrido al comienzo de dicho año de referencia, y

c) si el año de referencia comienza después del 23 de noviembre de 1999, de cuatro semanas.»

13. No obstante, el apartado 7 del propio artículo 13 supedita la adquisición del derecho a las vacaciones a la condición de que el interesado haya cubierto un período mínimo de trabajo de trece semanas continuadas con el mismo empresario («el derecho otorgado por el apartado 1 se adquiere únicamente cuando el trabajador haya estado empleado ininterrumpidamente durante trece semanas»). A tal fin, tal como se precisa en el apartado 8, se considera que un trabajador ha estado empleado ininterrumpidamente durante trece semanas «cuando sus relaciones con su empresario estén reguladas por un contrato durante la totalidad o una parte de cada una de las semanas de que se trate».

14. Por último, en el artículo 13, apartado 9, del Reglamento se dispone que las vacaciones anuales pueden fraccionarse, pero únicamente pueden tomarse durante el año para el que se concedieron. Por otro lado, no pueden ser sustituidas por una compensación económica, salvo en caso de que concluya la relación laboral.

Hechos y cuestiones prejudiciales

15. El procedimiento nacional en el marco del cual se suscitaron las cuestiones planteadas al Tribunal de Justicia tiene su origen en un recurso interpuesto por Broadcasting, Entertainment, Cinematographic and Theatre Union (en lo sucesivo, «BECTU» o «demandante») contra el Secretary of State for Trade and Industry (en lo sucesivo, «demandado»).

16. BECTU es un sindicato que cuenta aproximadamente con 30.000 afiliados, que ejercen diversas actividades en los sectores de la radio, la televisión, el cine, el teatro y los espectáculos, como técnico de sonido, cámara, técnico de efectos especiales, operador, editor, investigador, peluquero, maquillador y similares. Cuando trabajan durante un período determinado en la producción de un programa televisivo, de una película, de un vídeo o de un anuncio publicitario, estos trabajadores son empleados con arreglo a contratos de corta duración. En consecuencia, en la práctica ejercen su actividad de manera regular, pero en el marco de una serie de contratos diferentes de duración determinada, ya sea por cuenta del mismo empresario, ya por cuenta de diferentes empresarios. De este modo, la mayor parte de estos trabajadores acaban por no cumplir el requisito temporal establecido en el artículo 13 del Reglamento y, por tanto, por no adquirir el derecho a vacaciones anuales retribuidas.

17. En opinión de BECTU, dicho resultado es la consecuencia de una adaptación incorrecta del Derecho interno a la normativa comunitaria y, concretamente, del

hecho de que el Reglamento de ejecución impusiera el requisito, no justificado por la Directiva, de que los trabajadores sólo pueden beneficiarse del derecho a vacaciones anuales retribuidas si han acumulado un período mínimo de trece semanas de trabajo con el mismo empresario. En consecuencia, BECTU interpuso un recurso contencioso-administrativo contra el Secretary of State for Trade and Industry, en el que solicitaba la anulación del artículo 13, apartado 7, del Reglamento de ejecución. La High Court autorizó la interposición del recurso el 18 de enero de 1999.

18. Para poder determinar la compatibilidad del Reglamento de ejecución con la Directiva y, por tanto, resolver sobre la solicitud de anulación del mismo, la High Court estimó necesario solicitar al Tribunal de Justicia que se pronunciara con carácter prejudicial, con arreglo al artículo 234 CE, sobre las siguientes cuestiones:

«1) ¿Procede interpretar la expresión "de conformidad con las condiciones de obtención y concesión establecidas en las legislaciones y/o prácticas nacionales", que figura en el artículo 7 de la Directiva 93/104/CE del Consejo, de 23 de noviembre de 1993, relativa a determinados aspectos de la ordenación del tiempo de trabajo [...], en el sentido de que permite que un Estado miembro adopte una legislación nacional con arreglo a la cual:

a) un trabajador no comienza a adquirir el derecho a vacaciones anuales retribuidas previsto en el artículo 7 (o a obtener derechos derivados del mismo) hasta que haya transcurrido un período mínimo de empleo con el mismo empresario; pero

b) una vez que haya transcurrido dicho período mínimo, su empleo durante el referido período se toma en consideración a efectos de computar su derecho a vacaciones?

2) En caso de respuesta afirmativa a la primera cuestión, ¿qué factores debe tener en cuenta el órgano jurisdiccional nacional a la hora de establecer si un determinado período mínimo de empleo con el mismo empresario es lícito y proporcionado? En particular, ¿puede un Estado miembro tomar en consideración legítimamente los gastos que representa para los empresarios la concesión de derechos a los trabajadores que estén empleados durante un período inferior al período mínimo?»

Sobre la primera cuestión

Introducción

19. Mediante la primera cuestión, la High Court plantea un problema de interpretación del artículo 7 de la Directiva y, en particular, de la expresión «de conformidad

con las condiciones de obtención y concesión establecidas en las legislaciones y/o prácticas nacionales». Con ello, pretende que se dilucide, fundamentalmente, si dicha expresión permite a un Estado miembro establecer, en las medidas que adopte para adaptar su Derecho interno al citado artículo 7, que el trabajador no comienza a adquirir el derecho a vacaciones anuales retribuidas hasta que haya cubierto un período mínimo de actividad con el mismo empresario.

20. En efecto, para defender ante el juez nacional la legalidad de la normativa objeto de impugnación el Reino Unido invocó precisamente dicha expresión y la remisión a las legislaciones y prácticas nacionales que se hace en ella. Efectivamente, según el Gobierno del Reino Unido, en los términos en que está formulado el artículo 7 de la Directiva deja a los Estados miembros la tarea de regular tanto las modalidades de disfrute como las de adquisición del derecho a vacaciones, con lo que les permite encontrar el punto de equilibrio adecuado entre las exigencias de protección del bienestar de los trabajadores y las del sistema económico nacional y de las empresas interesadas, en especial las pequeñas y medianas empresas.

21. Totalmente opuesta es, como veremos con más detalle, la postura de BECTU y de la Comisión, según la cual el margen de libertad dejado a los Estados miembros por el artículo 7 es mucho más limitado.

El derecho a vacaciones anuales retribuidas como derecho social fundamental

22. Considero que, para responder de manera adecuada al juez nacional, debemos remontarnos muy atrás y, en particular, que procede, sobre todo, enmarcar el derecho a vacaciones anuales retribuidas en el contexto más general de los derechos sociales fundamentales. En efecto, no fue la Directiva sobre el tiempo de trabajo la que consagró por vez primera el derecho del que estamos tratando, ya que, en realidad, hace tiempo que figura, más allá de la duración del período de vacaciones garantizado, entre los derechos sociales fundamentales.

23. Ya en 1948, la Declaración Universal reconoció el derecho al descanso, incluida una limitación razonable de la duración del trabajo y unas vacaciones periódicas retribuidas (artículo 24). [6] Posteriormente, tanto la Carta Social Europea aprobada en 1961 por el Consejo de Europa (artículo 2, apartado 3) [7] como el Pacto Internacional de derechos económicos, sociales y culturales de Naciones Unidas de 1966 [artículo 7, letra d)] [8] consagraron específicamente el derecho a vacaciones retribuidas como expresión del derecho a unas condiciones de trabajo equitativas y justas.

6 — Según el artículo 24, «toda persona tiene derecho al descanso, al disfrute del tiempo libre, a una limitación razonable de la duración del trabajo y a vacaciones periódicas pagadas.»

7 — Como se sabe, la Carta Social Europea fue promovida por el Consejo de Europa y adoptada en Turín el 18 de octubre de 1961; mediante su artículo 2, apartado 3, las Partes Contratantes se comprometen «à assurer l'octroi d'un congé payé annuel de deux semaines au minimum». El 3 de mayo de 1996, la Carta fue revisada en Estrasburgo, y el artículo 2, apartado 3, modificado en el sentido de establecer que el período mínimo de vacaciones anuales retribuidas no puede ser inferior a cuatro semanas. El Reino Unido ratificó la Carta el 11 de noviembre de 1962, pero todavía no lo ha hecho con el texto revisado.

8 — En el artículo 7, letra d), se reconoce el derecho de toda persona a «el descanso, el disfrute del tiempo libre, la limitación razonable de las horas de trabajo y las vacaciones periódicas pagadas, así como la remuneración de los días festivos».

24. A escala comunitaria, se sabe asimismo que los Jefes de Estado y de Gobierno consagraron este mismo derecho en el apartado 8 de la Carta comunitaria de derechos sociales fundamentales de los trabajadores, que adoptaron en el Consejo Europeo de Estrasburgo de 1989 [9] y a la que se remite la propia Directiva sobre el tiempo de trabajo en su cuarto considerando. [10]

25. Ciertamente, los actos a los que me he referido hasta ahora de manera genérica e indistinta se diferencian en más de un aspecto. En efecto, como se ha visto, su contenido normativo no siempre es idéntico, como tampoco lo es su naturaleza jurídica, pues en algunos casos se trata de convenios internacionales y en otros de declaraciones solemnes; también difieren, de manera evidente, los ámbitos de aplicación personal de cada uno de ellos. Sin embargo, resulta significativo que en todos estos actos se mencione en unos términos inequívocos el derecho a un período de vacaciones retribuidas entre los derechos fundamentales de los trabajadores.

26. Aun más significativo, por otro lado, me parece el hecho de que dicho derecho haya sido solemnemente confirmado ahora en la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, proclamada el 7 de diciembre de 2000 por el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión tras haber sido aprobada por los Jefes de Estado y de Gobierno, a menudo por mandato expreso y específico de los Parlamentos nacionales. [11] En efecto, en el artículo 31, apartado 2, de la Carta se declara que: «Todo trabajador tiene derecho a la limitación de la duración máxima del trabajo y a períodos de descanso diarios y semanales, así como a un período de vacaciones anuales retribuidas». Y esta enunciación, según declaración expresa del «Presidium» de la «Convención» que elaboró la Carta, por un lado, se inspiró precisamente en el artículo 2 de la Carta Social Europea y en el apartado 8 de la Carta comunitaria de los derechos de los trabajadores y, por otro, «se basa en la Directiva 93/104/CE relativa a determinados aspectos de la ordenación del tiempo de trabajo». [12]

27. Es cierto que, al igual que algunos de los actos anteriormente citados, tampoco a la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea se le atribuyó un verdadero alcance normativo, quedando privada, desde un punto de vista formal, de un carácter vinculante autónomo. Sin embargo, sin que tenga la intención de entrar en el amplio debate ya en curso sobre los efectos que, bajo otras formas y por otras vías, podría producir la Carta pese a todo, lo cierto es que ésta recoge

9 — En particular, la Carta comunitaria de derechos sociales fundamentales de los trabajadores, tras haber precisado que «la realización del mercado interior debe conducir a una mejora de las condiciones de vida y de trabajo de los trabajadores en la Comunidad Europea, y que este proceso debe efectuarse mediante la aproximación por la vía del progreso de dichas condiciones, en particular en lo que respecta a la duración y distribución del tiempo de trabajo y las formas de trabajo distintas del trabajo por tiempo indefinido, como el trabajo de duración determinada, el trabajo a tiempo parcial, el trabajo interino y el trabajo de temporada» (apartado 7) declara, en el punto 8, que: «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.»

10 — Procede recordar asimismo que tanto dicha Carta como la Carta Social Europea a la que me he referido antes se mencionan en el Preámbulo del Tratado UE y en el artículo 136 CE.

11 — DO C 364, pp. 1 y ss.

12 — Texto de las explicaciones relativas al texto completo de la Carta, en la versión que figura en el documento CHARTE 4487/00 CONVENT 50, de 10 de octubre de 2000.

formulaciones que, en su mayor parte, parecen reconocer derechos ya consagrados en otras normas. Por lo demás, en su Preámbulo puede leerse que «la presente Carta reafirma, respetando las competencias y misiones de la Comunidad y de la Unión, así como el principio de subsidiariedad, los derechos reconocidos especialmente por las tradiciones constitucionales y las obligaciones internacionales comunes de los Estados miembros, el Tratado de la Unión Europea y los Tratados comunitarios, el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, las Cartas Sociales adoptadas por la Comunidad y por el Consejo de Europea, así como por la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas y del Tribunal Europeo de Derechos Humanos».

28. En consecuencia, creo que no puede ignorarse, en un procedimiento que versa sobre la naturaleza y el alcance de un derecho fundamental, las formulaciones pertinentes de la Carta y, sobre todo, que tampoco puede ignorarse su evidente vocación de servir, cuando sus disposiciones lo permitan, como parámetro de referencia fundamental para todos los actores —Estados miembros, Instituciones, personas físicas y jurídicas— de la escena comunitaria. En este sentido, considero, por tanto, que la Carta proporciona la confirmación más cualificada y definitiva de la naturaleza de derecho fundamental que reviste el derecho a vacaciones anuales retribuidas.

El alcance del derecho a vacaciones retribuidas

29. A la luz de las consideraciones anteriores, se puede colegir mejor el sentido y el alcance del principio enunciado en el artículo 7 de la Directiva de que se trata, según el cual «todos los trabajadores» comprendidos dentro del ámbito de aplicación de la misma tienen derecho a disfrutar de un período de vacaciones anuales retribuidas de al menos cuatro semanas; también es posible comprender mejor la razón por la cual la Directiva se preocupa por garantizar una aplicación plena y efectiva de dicho derecho. En efecto, como derecho social fundamental, el derecho a vacaciones retribuidas se caracteriza, también en la Directiva de que se trata, como un derecho, por utilizar los términos empleados por la Comisión, «automático e incondicional» conferido a todos los trabajadores.

30. Por lo demás, precisamente por serlo dicho derecho no puede ser objeto de las excepciones que se aplican a otros elementos de la misma Directiva. En efecto, para otros aspectos de la organización del tiempo de trabajo la Directiva prevé la posibilidad de tener en cuenta las particularidades de determinadas situaciones en la determinación de los períodos de descanso o de la duración máxima del trabajo. Por ejemplo, en el artículo 17 se permite que, para determinados grupos de trabajadores o para determinados sectores de actividad, los Estados miembros puedan establecer excepciones a algunas de las disposiciones de la Directiva que se indican de manera taxativa. Pues bien, entre estas disposiciones no se encuentra el artículo 7 relativo a las vacaciones anuales, ni cabría incluirlo entre ellas mediante una interpretación extensiva del artículo 17, ya que es bien

sabido que, según reiterada jurisprudencia de este Tribunal, cualquier excepción a una disposición comunitaria debe estar prevista de manera expresa e interpretarse de manera estricta. Además, en el presente caso las excepciones establecidas en el artículo 17 son objeto, ya en sí mismas, de una aplicación restrictiva, pues en el apartado 3 de dicho artículo se establece expresamente que dichas excepciones sólo se admitirán a condición de que se conceda a los trabajadores de que se trate períodos equivalentes de descanso compensatorio o, en los casos en que ello resulte absolutamente imposible, una protección adecuada.

31. Igualmente importante para determinar con precisión el alcance del derecho a vacaciones retribuidas reconocido por el artículo 7 de la Directiva de que se trata me parece el hecho de que el apartado 2 de dicha disposición establezca la prohibición, excepto en caso de conclusión de la relación laboral, de monetizar las vacaciones, es decir, la prohibición de sustituir el período mínimo de vacaciones anuales por una compensación financiera; evidentemente, con ello se trata de evitar que el trabajador, inducido por el deseo de obtener unos mayores ingresos o por las presiones del empresario, renuncie a su derecho. Esto viene a confirmar, entre otras cosas —y se trata de un aspecto que merece ser subrayado—, que, de conformidad con su objetivo de «elevar el nivel de protección de la seguridad y de la salud de los trabajadores» (primer considerando), la Directiva pretende proteger no sólo el interés del particular, sino también un interés social de carácter más general: el de la salud y la seguridad de los trabajadores.

Las posibles limitaciones del derecho a vacaciones

32. Y así llegamos a la cuestión planteada por el juez nacional, a saber, la interpretación del artículo 7, apartado 1, de la Directiva, en la medida en que precisa que el derecho de los trabajadores a vacaciones anuales retribuidas de al menos cuatro semanas se reconoce «de conformidad con las condiciones de obtención y concesión establecidas en las legislaciones y/o prácticas nacionales». En efecto, como se ha visto, el Reino Unido se basa precisamente en esta remisión para legitimar las limitaciones al derecho de que se trata introducidas en su legislación de adaptación del Derecho interno a la Directiva.

33. No obstante, diré de inmediato que, a mi entender, el Gobierno del Reino Unido atribuye a la citada expresión un alcance excesivo, y que las limitaciones que impone al derecho a vacaciones van más allá de lo que permite la Directiva, puesto que llegan a excluir por completo, en los casos contemplados, la adquisición de dicho derecho.

34. Obviamente, no pretendo negar que la expresión de que se trata implica una remisión a las legislaciones nacionales y, por tanto, el reconocimiento de un cierto margen de intervención de los Estados miembros a la hora de definir las modalidades de disfrute del derecho a vacaciones. En particular, tal como señala también la Comisión, dicha remisión pretende permitir a los Estados miembros definir un marco normativo que regule los aspectos organizativos y procesales para el disfrute de las vacaciones, como son la planificación de los períodos de vacaciones, la eventual obligación del trabajador de notificar por adelantado al empresario el período de vacaciones que pretende tomar, la imposición de un período mínimo antes de poder

disfrutar de las vacaciones, los criterios para el cálculo proporcional del derecho a vacaciones anuales cuando la duración de la relación laboral sea inferior a un año, etc. Pero se trata justamente de medidas destinadas a establecer las «condiciones de obtención y concesión» del derecho a vacaciones y, como tales, permitidas por la Directiva. En cambio, lo que a mi entender no autoriza la Directiva es que la intervención de las legislaciones y/o prácticas nacionales pueda traducirse en una libertad absoluta (o cuasi absoluta) que llegue incluso a excluir en algunos casos el propio nacimiento de dicho derecho.

35. Ahora bien, precisamente éste es el efecto que produce la normativa británica de que se trata. En efecto, en ella se establece expresamente que «el derecho [a vacaciones] se adquiere únicamente cuando el trabajador haya estado empleado ininterrumpidamente durante trece semanas» (artículo 13, apartado 7, del Reglamento de ejecución); la consecuencia de ello es que los trabajadores con un contrato laboral de duración inferior a trece semanas, como muchos de los afiliados a BECTU, no pueden adquirir jamás, o sólo raramente, el derecho a vacaciones.

36. Son varias las consideraciones que se oponen a esta solución. En primer lugar, y con carácter principal, me parece que traiciona el sentido y el alcance de la Directiva y del principio que tan claramente ésta enuncia y protege. Como se ha visto, el derecho a vacaciones tiene carácter de derecho fundamental y como tal está consagrado también en la Directiva de que se trata. Interpretar la remisión a las legislaciones nacionales como una autorización para establecer limitaciones que lleguen a la total eliminación de dicho derecho sería, a falta de una indicación normativa precisa e inequívoca en ese sentido, sin lugar a dudas contrario a la finalidad de la Directiva y a la naturaleza del derecho que ésta consagra. Además, desde el punto de vista de la aplicación del Derecho comunitario ello significaría supeditar a las normas de cada uno de los Estados miembros no ya las modalidades específicas de ejercicio de un derecho consagrado en una Directiva y, por tanto, protegido a escala comunitaria, sino el propio ejercicio de dicho derecho y, por ende, todo el efecto útil de la normativa pertinente.

37. Ahora bien, por importante que sea, ésta no es la única implicación de la legislación británica que resulta poco coherente con el sistema establecido mediante la Directiva. En efecto, además dicha legislación establece de manera subrepticia, por lo que respecta al aspecto que aquí nos interesa, una distinción entre las relaciones laborales de duración determinada y las que no lo son, distinción que la Directiva no contempla y que, desde luego, no cabe deducir por vía de interpretación, habida cuenta de la naturaleza, que ya he subrayado en varias ocasiones, del derecho de que se trata y de los criterios restrictivos que deben aplicarse a las eventuales limitaciones al mismo.

38. Es más, cabe afirmar que la legislación británica de que se trata acaba por vaciar de contenido también la citada disposición del artículo 7, apartado 2. En efecto, si el derecho a vacaciones no nace en el caso de los contratos con una duración inferior a

trece semanas, los trabajadores que se encuentren en dicha situación, al no tener ningún derecho a vacaciones, tampoco podrán exigir el pago de la compensación financiera que, con arreglo a dicha disposición, debe pagarse como alternativa al trabajador que tiene derecho a las vacaciones en caso de conclusión anticipada de la relación laboral. El resultado es que el trabajador cuya relación laboral concluya antes de las trece semanas prescritas no disfrutará ni del período de vacaciones (proporcional) acumulado hasta entonces ni de la compensación financiera sustitutoria que, en principio, le permitiría en todo caso tomarse un período de descanso remunerado antes de establecer una nueva relación laboral. Evidentemente, todo ello redunda asimismo en perjuicio de los objetivos de la Directiva consistentes en proteger la seguridad y la salud de los trabajadores y en garantizar a éstos un elevado nivel de protección. Y ello sin considerar además, como señala asimismo la Comisión, los abusos a los que podría prestarse un sistema como el establecido en la legislación británica, que incentiva el recurso a contratos de una duración inferior a las trece semanas por parte de los empresarios con el fin de eludir la normativa general.

La «flexibilidad» en la aplicación de la Directiva

39. A pesar de lo anterior, el Gobierno del Reino Unido insiste en dar una interpretación amplia del margen de libertad concedido a los Estados miembros por el artículo 7 de la Directiva, aduciendo en apoyo de la misma algunos argumentos que paso a considerar a continuación.

40. En primer lugar, recuerda que en la propia Directiva se declara, en su decimoséptimo considerando, que «parece oportuno prever cierta flexibilidad en la aplicación de determinadas disposiciones de la presente Directiva, al tiempo que se garantiza el cumplimiento de los principios de la protección de la seguridad y la salud de los trabajadores».

41. Ahora bien, a mi entender dicho considerando ni añade ni quita nada a todo lo que he dicho hasta ahora. Y esto es así no sólo porque, evidentemente, al igual que sucede con todos los considerandos de actos normativos, su única función consiste en motivar las disposiciones materiales del acto, y no en establecer preceptos normativos autónomos, sino sobre todo porque dicho considerando no tiene, en relación con el aspecto que aquí nos interesa, consecuencias diferentes de las que acabo de deducir de la expresión del artículo 7 sobre la cual la cuestión de que se trata llama nuestra atención (véanse los puntos 34 y ss. *supra)*. Efectivamente, aquí no se ha negado en ningún momento la oportunidad de una cierta flexibilidad, máxime cuando aparece de algún modo enunciada en la propia disposición. Por otro lado, la flexibilidad a la que se refiere el decimoséptimo considerando está garantizada también, en un plano más general, por las normas de la Directiva que prevén múltiples combinaciones de períodos de referencia, excepciones y exenciones. El

verdadero problema se plantea, sin embargo, cuando se pasa a definir los límites que no puede sobrepasar dicha flexibilidad, y a este respecto no me parece que el citado considerando permita llegar a conclusiones diferentes de las que he señalado antes. Por lo demás, el Abogado General Sr. Léger se ha referido oportunamente a la «enorme flexibilidad de la Directiva», subrayando al mismo tiempo lo siguiente: «Pero es inherente a una legislación en materia de salud y seguridad que la flexibilidad en su aplicación no pueda ser infinita, a menos que se admita que pierda toda utilidad con respecto al objetivo para el que fue adoptada». [13]

42. Tampoco el hecho de que la normativa comunitaria sobre el derecho a vacaciones anuales haya sido aplicada de diversos modos por los Estados miembros puede considerarse, como pretende hacer el Gobierno del Reino Unido, como la confirmación de una mayor flexibilidad del artículo 7. A mi entender, dicho argumento debe desestimarse en razón de consideraciones de dos tipos.

43. En primer lugar, nadie ha dicho que esta diversidad se haya traducido necesariamente también en una divergencia de las normativas nacionales con respecto a la normativa comunitaria. Ahora bien, aun suponiendo que las legislaciones o prácticas de algún Estado miembro no sean conformes con la Directiva, un conocido principio fundamental del ordenamiento jurídico comunitario nos lleva a concluir que no por ello los Estados miembros quedan exentos de cumplir correctamente con las obligaciones que les incumben en virtud del Derecho comunitario.

44. Además, haciendo abstracción de este supuesto debo observar que la eventual existencia de diferencias entre los Estados miembros es, dentro de ciertos límites, inherente a Directivas como la que estamos examinando aquí, es decir, a Directivas que, como observaron asimismo la Comisión y BECTU, con arreglo al artículo 118 A del Tratado CE tienen «como objetivo la armonización, dentro del progreso, de las condiciones existentes» en el ámbito del trabajo. Tal como recordó el Tribunal de Justicia en la sentencia de 12 de noviembre de 1996 que ya he citado en varias ocasiones: «la consecución de dicho objetivo mediante disposiciones mínimas supone necesariamente una actuación comunitaria que, por lo demás, deja en buena parte en manos de los Estados miembros, como ocurre en el presente caso, la facultad de adoptar las modalidades de aplicación necesarias». [14]

45. Pero se trata precisamente de «modalidades de aplicación», y no de la definición del propio alcance de la actuación comunitaria. En efecto, si cualquier Estado pudiera determinar libremente dicho alcance, sería materialmente imposible conseguir garantizar niveles comparables de protección y,

13 — Conclusiones del Abogado General Sr. Léger en el asunto en el que recayó la sentencia Reino Unido/Consejo, citada en la nota 4 *supra*, punto 142.

14 — Sentencia Reino Unido/Consejo, citada en la nota 4 *supra*, apartado 47. Véase también la sentencia de 3 de octubre de 2000, Simap (C-303/98, Rec. p. I-7963), apartado 68.

por ende, el propio objetivo de la armonización. Esta es la razón por la cual, con arreglo al artículo 118 A del Tratado CE, la Directiva establece «disposiciones mínimas»; es decir, impone a los Estados miembros un nivel mínimo de protección vinculante, que sólo puede ser superado en un sentido más favorable para el beneficiario. Se trata, por lo demás, de una técnica ampliamente utilizada en la regulación en materia social y, más en general, en los instrumentos internacionales de protección de los derechos humanos, técnica que encuentra su razón de ser en el objetivo de mejorar la situación de los trabajadores, pero a la que tampoco es ajena una finalidad de índole diferente. En efecto, el objetivo de garantizar un nivel mínimo de protección comparable entre los diferentes Estados miembros responde también a la exigencia competitiva de evitar formas de dumping social, esto es, de evitar, en última instancia, que la economía de un Estado miembro pueda beneficiarse de la adopción de normativas menos protectoras que las de los demás Estados miembros.

46. Así pues, más allá de las simples «modalidades de aplicación» del derecho a vacaciones, la libertad (o la flexibilidad) que queda a los Estados miembros es únicamente la de aumentar, y desde luego no la de reducir, la protección de los trabajadores por encima de los niveles establecidos. En efecto, tal como he recordado antes, el artículo 118 A establece «disposiciones mínimas» «dentro del progreso», lo que, tal como señaló el Tribunal de Justicia en la varias veces citada sentencia de 12 de noviembre de 1996, no significa limitar «la intervención comunitaria al mínimo denominador común o, incluso, al nivel de protección más bajo establecido por los diferentes Estados miembros», sino que significa que «los Estados son libres de conceder una mayor protección que la protección, en su caso elevada, resultante del Derecho comunitario» (apartado 56). En otros términos, las excepciones al nivel mínimo establecido en la Directiva sólo pueden ir en una única dirección; y no me parece que la seguida por la legislación británica sea exactamente la dirección correcta.

El derecho a vacaciones y las exigencias de las empresas

47. Dicho esto en relación con la interpretación del artículo 7 de la Directiva, debo observar ahora que la legislación británica controvertida tampoco se justifica, a mi entender, con arreglo a otro importante argumento formulado por el demandado en el procedimiento principal.

48. En efecto, según el Secretary of State del Reino Unido, la exclusión de los trabajadores con un contrato de trabajo inferior a trece semanas de la posibilidad de adquirir de manera gradual y proporcional el derecho a vacaciones anuales (artículo 13, apartado 7, del Reglamento de ejecución) constituye un punto de equilibrio entre, por un lado, el legítimo deseo de los trabajadores de disfrutar de vacaciones anuales retribuidas con objeto de garantizar la calidad de sus condiciones de salud y de seguridad y, por otro, la necesidad de que las empresas, y especialmente las pequeñas y medianas empresas, no tengan que soportar unas cargas administrativas y financieras excesivas (tal como se recomienda asimismo en el artículo 118 A, apartado 2, párrafo segundo,

del Tratado CE). En este sentido, afirma que la limitación prevista en la legislación británica es adecuada y proporcionada con respecto al objetivo de la Directiva de garantizar la protección de la salud y de la seguridad de los trabajadores. En efecto, según el demandado, no es necesario que un trabajador se beneficie de las vacaciones anuales desde el primer día de trabajo, ya que sólo después de un cierto período de trabajo ininterrumpido las vacaciones se hacen verdaderamente necesarias para compensar la fatiga por el trabajo efectuado; en cambio, durante las primeras semanas el trabajador está en todo caso en condiciones de recuperarse gracias a los períodos de descanso diario y semanal.

49. Como acabo de decir, dicho razonamiento no me parece convincente. Lo examinaré en relación con los dos aspectos evocados: el relativo a las condiciones de salud y seguridad de los trabajadores y el relativo a las cargas que las vacaciones anuales implican para las empresas.

50. Por lo que respecta al primero de ellos, me temo que el argumento del Gobierno del Reino Unido se base en un equívoco. En efecto, si bien es cierto que la exigencia de un descanso prolongado, como el que permiten las vacaciones, sólo nace después de un período de trabajo de una cierta duración, ello no significa que sea lícito privar al trabajador del derecho a acumular las vacaciones desde el primer día de trabajo. En otros términos, una cosa es limitar la posibilidad de tomar las vacaciones antes de que haya transcurrido un determinado lapso de tiempo desde el inicio de la relación laboral, sin impedir por ello que dicho período se compute a efectos de la acumulación proporcional de días de vacaciones que podrán disfrutarse posteriormente, y otra muy distinta es imponer, en cambio, un período mínimo de trabajo —en el presente caso, trece semanas— como condición para la propia adquisición del derecho a vacaciones. Y eso sin tener en cuenta que, como ya he observado, esta segunda solución produciría un resultado paradójico e inaceptable, en la medida en que un trabajador que ejerza habitualmente actividades laborales con contratos de duración inferior a las trece semanas no sólo nunca conseguiría adquirir el derecho a vacaciones, sino que tampoco podría recibir la compensación financiera prevista en el artículo 7, apartado 2, de la Directiva.

51. Por lo que respecta, por otro lado, al otro elemento colocado en el plato de la balanza, a saber, el relativo a las excesivas cargas que una regulación más generosa del derecho a vacaciones supondría para las empresas, ante todo observo, en términos generales, que la propia Directiva subraya, en su quinto considerando, «que la mejora de la seguridad, de la higiene y de la salud de los trabajadores en el trabajo representa un objetivo que no puede subordinarse a consideraciones de carácter puramente económico». [15] También observo, por lo que se refiere específicamente a las posibles consecuencias de dichas cargas para las pequeñas y medianas empresas, que la normativa británica es de aplicación general, en el

15 — Sobre este particular, véase también la sentencia Reino Unido/Consejo, citada en la nota 4 *supra*, apartado 28.

sentido de que no establece ninguna distinción sobre el régimen aplicable en función de que los empresarios sean empresas pequeñas, medianas o grandes.

52. Dicho esto, recuerdo que el Tribunal de Justicia precisó, en la citada sentencia de 12 de noviembre de 1996 (apartado 44), que el artículo 118 A, apartado 2, párrafo segundo, del Tratado CE, no establece ninguna prohibición absoluta de adoptar normas vinculantes para dichas empresas. [16] Y de forma aun más concreta, el Tribunal subrayó, en esa misma sentencia, que, al adoptar la Directiva de que se trata, el legislador comunitario ya tomó en consideración la influencia que la ordenación del tiempo de trabajo que ella establece puede tener sobre las pequeñas y medianas empresas. En efecto, el legislador ya efectuó una apreciación de las diversas exigencias en juego, y no consideró que debiera establecer otras excepciones o disposiciones especiales que las ya recordadas [por ejemplo, el establecimiento de un período transitorio para la plena aplicación del derecho a vacaciones contemplado en el artículo 18, apartado 1, letra b)] (apartados 44 y 64). Ni que decir tiene que esta apreciación del legislador comunitario superó ante el Tribunal de Justicia las objeciones formuladas en su contra por el Gobierno del Reino Unido.

53. Por todo este conjunto de motivos, considero que puedo concluir que la legislación nacional de que se trata no es conforme al artículo 7 de la Directiva sobre el tiempo de trabajo, que garantiza a todos los trabajadores comprendidos dentro de su ámbito de aplicación el derecho a un período mínimo de cuatro semanas de vacaciones retribuidas por cada año de trabajo. En efecto, las legislaciones o prácticas nacionales pueden regular el ejercicio de dicho derecho, estableciendo los requisitos y las modalidades para su adquisición y disfrute de manera proporcional al trabajo efectivamente realizado; en cambio, no puede llegar a excluir el propio nacimiento del derecho, supeditándolo al cumplimiento de un período mínimo de actividad laboral con el mismo empresario.

Sobre la segunda cuestión

54. La segunda cuestión sólo se planteó para el caso de que se diera una respuesta afirmativa a la primera, es decir, para el caso de que se considerara legal la limitación del derecho a vacaciones establecida en la legislación del Reino Unido. En ese supuesto, la High Court pretende que se dilucide cuáles son los factores que debe tener en cuenta el órgano jurisdiccional nacional a la hora de establecer si un determinado período mínimo de empleo con el mismo empresario es lícito y proporcionado y, en particular, si un Estado miembro puede tomar en consideración legítimamente los gastos que representa para los empresarios la concesión del derecho a vacaciones anuales retribuidas a los trabajadores que estén empleados durante un período inferior a trece semanas.

55. Teniendo en cuenta que he propuesto que se dé una respuesta negativa a la primera cuestión, me limitaré a unas brevi-

16 — En este sentido, véase asimismo la sentencia de 30 de noviembre de 1993, Kirsmmer-Hack (C-189/91, Rec. p. I-6185), apartado 34.

simas reflexiones sobre la cuestión que acabo de sintetizar. En particular, me limito a señalar que, en las observaciones presentadas sobre dicha cuestión, el Gobierno del Reino Unido identificó que los factores que deben tenerse en cuenta para justificar las supuestas limitaciones al derecho a vacaciones son la duración del período mínimo, el efecto perjudicial que la limitación podría tener, en su caso, sobre la salud de los trabajadores y los (menores) costes que ello supondría para las empresas. En suma, el Gobierno del Reino Unido se basa en los mismos elementos que ya he considerado por otras razones en el marco del examen de la primera cuestión prejudicial, de modo que no veo ninguna razón para apartarme de la línea de interpretación que he adoptado antes.

56. Todo lo que puedo añadir, por un simple escrúpulo de exhaustividad, es que aun suponiendo que se permitiera a los Estados miembros establecer limitaciones no previstas en la Directiva a la adquisición del derecho a vacaciones anuales contemplado en el artículo 7 de la misma, dichas limitaciones sólo podrían justificarse si se demostrara que son estrictamente necesarias para alcanzar el objetivo de la Directiva; y que, en todo caso, de ningún modo dichas limitaciones podrían justificarse exclusivamente en razón de los costes que su inexistencia supondría para el empresario.

Conclusión

57. En virtud de las consideraciones precedentes, propongo al Tribunal de Justicia que responda del siguiente modo al juez nacional:

«La expresión "de conformidad con las condiciones de obtención y concesión establecidas en las legislaciones y/o prácticas nacionales", que figura en el artículo 7 de la Directiva 93/104/CE del Consejo, de 23 de noviembre de 1993, relativa a determinados aspectos de la ordenación del tiempo de trabajo, se opone a una legislación nacional con arreglo a la cual un trabajador no comienza a adquirir el derecho a vacaciones anuales retribuidas previsto en el citado artículo 7 (o a obtener derechos derivados del mismo) hasta que haya transcurrido un período mínimo de empleo con el mismo empresario, incluso si, una vez que haya transcurrido dicho período mínimo, su empleo durante el referido período se toma en consideración a efectos de computar su derecho a vacaciones.»