



Consejo de Administración

317.ª reunión, Ginebra, 6-28 de marzo de 2013

GB.317/INS/12/8

Sección Institucional

INS

Fecha: 19 de marzo de 2013

Original: francés

DUODÉCIMO PUNTO DEL ORDEN DEL DÍA

Informe del Director General

**Octavo Informe Complementario:
Informe del Comité encargado de examinar
la reclamación en la que se alega el
incumplimiento por Francia del Convenio
sobre la inspección del trabajo, 1947
(núm. 81), presentada en virtud del
artículo 24 de la Constitución de la OIT por
el sindicato *SUD Travail Affaires Sociales***

Índice

	<i>Página</i>
I. Introducción	1
II. Examen de la reclamación	2
A. Alegatos de la organización querellante	2
B. Observaciones del Gobierno	4
III. Conclusiones	8
A. Observaciones preliminares	8
B. Dispositivo jurídico y operativo	10
C. Protección de la inspectora del trabajo contra las influencias exteriores indebidas	11
Presiones ejercidas sobre la inspectora del trabajo, incluida una campaña de vilipendio	11
Otras cuestiones	13
IV. Recomendaciones del Comité	14

I. Introducción

1. Por comunicación recibida el 19 de diciembre de 2011, el sindicato *SUD Travail Affaires Sociales*, invocando el artículo 24 de la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo, presentó a la Oficina Internacional del Trabajo una reclamación en la que se alegaba el incumplimiento por parte de Francia del Convenio sobre la inspección del trabajo, 1947 (núm. 81).
2. Francia ratificó el Convenio sobre la inspección del trabajo, 1947 (núm. 81) el 16 de diciembre de 1950, y el Convenio sobre la inspección del trabajo (agricultura), 1969 (núm. 129) el 28 de diciembre de 1972.
3. Las disposiciones de la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo relativas a la presentación de reclamaciones son las siguientes:

Artículo 24

Toda reclamación dirigida a la Organización Internacional del Trabajo por una organización profesional de empleadores o de trabajadores en la que se alegue que cualquiera de los Miembros no ha adoptado medidas para el cumplimiento satisfactorio, dentro de su jurisdicción, de un convenio en el que dicho Miembro sea parte podrá ser comunicada por el Consejo de Administración al gobierno contra el cual se presente la reclamación y podrá invitarse a dicho gobierno a formular sobre la materia la declaración que considere conveniente.

Artículo 25

Si en un plazo prudencial no se recibiere ninguna declaración del gobierno contra el cual se haya presentado la reclamación, o si la declaración recibida no se considerare satisfactoria por el Consejo de Administración, éste podrá hacer pública la reclamación y, en su caso, la respuesta recibida.

4. El procedimiento para el examen de reclamaciones se define en el Reglamento relativo al procedimiento de examen de las reclamaciones presentadas en virtud de los artículos 24 y 25 de la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo, revisado por el Consejo de Administración en su 291.^a reunión (noviembre de 2004).
5. De conformidad con el artículo 1 y el párrafo 1 del artículo 2 del Reglamento citado, el Director General acusó recibo de la reclamación, informó de ella al Gobierno de Francia y la transmitió a la Mesa del Consejo de Administración.
6. En su 313.^a reunión (marzo de 2012), el Consejo de Administración declaró que la reclamación era admisible y designó para examinarla un Comité compuesto por la Sra. Valérie Berset Bircher (miembro gubernamental, Suiza), el Sr. Jorgen Ronnest (miembro empleador, Dinamarca) y el Sr. Sam Gurney (miembro trabajador, Reino Unido).
7. El Gobierno envió sus observaciones por comunicación de 7 de mayo de 2012.
8. El 8 de noviembre de 2012, el Comité se reunió para realizar un examen preliminar del caso. El Comité se reunió nuevamente el 19 de marzo de 2013, para examinar el caso y adoptar el informe correspondiente.

II. Examen de la reclamación

A. Alegatos de la organización querellante

9. El sindicato *SUD Travail Affaires Sociales* alega que las autoridades francesas no han observado el artículo 6 del Convenio sobre la inspección del trabajo, 1947 (núm. 81), puesto que no han garantizado la independencia de la inspección del trabajo de cualquier influencia exterior indebida en el marco de los incidentes muy publicitados en los medios de comunicación que ocurrieron en el departamento de Seine-Maritime en 2010-2011, y que esta inobservancia pone en peligro la labor de la inspección del trabajo en general.
10. El sindicato se refiere en particular a los *Principios Deontológicos para la Inspección del Trabajo* publicados en 2010 por el Ministerio de Trabajo, Relaciones Sociales, Familia, Solidaridad y Ciudad, en los cuales se define la influencia exterior indebida como «cualquier maniobra, presión, intimidación, amenaza, chantaje, agresión física, difamación, falsa acusación, campaña pública de vilipendio, o propuesta o concesión de beneficios, que tenga por objeto basar la labor de inspección en motivos ajenos, directa o indirectamente, al objeto de esa misión».
11. La organización querellante alega en particular que:
 - El 3 de noviembre de 2010, una inspectora del trabajo del departamento de Seine-Maritime, en virtud de las facultades que le confiere el Código del Trabajo, denegó al Presidente y Director General de una empresa (el empleador) la autorización para despedir a un representante del personal de la empresa por motivos disciplinarios.
 - El 5 de noviembre de 2010, el empleador presentó ante la inspectora un recurso de reconsideración, que fue desestimado por la funcionaria el 18 de noviembre de 2010.
 - El 8 de noviembre de 2010, el empleador inició una huelga de hambre sobre la que informaron los medios de comunicación, así como una campaña de vilipendio de la inspección del trabajo en la prensa y en Internet a través de su blog personal. La organización querellante cita un gran número de comentarios a este respecto que aparecieron en la prensa y en Internet. Se refiere en particular a una serie de artículos publicados en el periódico «Paris-Normandie», que demuestran que el empleador hizo una campaña mediática, así como a los mensajes publicados por el empleador en su blog.
 - El 10 de noviembre de 2010, día en que el empleador tenía que reunirse con la inspectora del trabajo en relación con el recurso de reconsideración, con el fin de obtener la anulación de la decisión de denegar la autorización de despido, los empleados de la empresa, contando con el consentimiento y el apoyo de su empleador, organizaron una concentración, durante su horario de trabajo, frente a las oficinas de la Inspección del Trabajo de Rouen y bloquearon el tráfico en la ciudad.
 - Paralelamente, el 9 de noviembre de 2010 el empleador interpuso un recurso jerárquico ante el Ministerio de Trabajo, Empleo y Salud en el que solicitaba la anulación de la decisión de denegar la autorización de despido. Los empleados se manifestaron en París, frente a las oficinas de la Dirección General del Trabajo, con el objetivo de obtener esa anulación.

- El 25 de noviembre de 2010, el Ministro de Trabajo anuló la decisión de la inspectora del trabajo y autorizó el despido del representante del personal. La organización querellante subraya que normalmente los recursos jerárquicos se tramitan en un plazo de cuatro meses y que la decisión del Ministro estaba en contradicción con el informe de la Dirección Regional de Empresa, Competencia, Consumo, Trabajo y Empleo (DIRECCTE) de Haute-Normandie, que le proponía que confirmara la decisión de denegar la autorización de despido pronunciada por la inspectora del trabajo, particularmente en vista de los «vicios procesales» que contaminaban «sustancialmente» la solicitud de autorización para el despido.
12. Posteriormente, el Tribunal Administrativo de Rouen, al que había recurrido el representante del personal, afirmó en su auto fechado el 30 de junio 2011 que el procedimiento de despido contenía «irregularidades» y anuló la decisión del Ministro, de conformidad con la jurisprudencia reiterada del Consejo de Estado en la materia.
 13. La organización querellante añade que se ejercieron múltiples presiones sobre la inspectora del trabajo. Se refiere en particular a ciertas cartas de diputados y a la posición oficial de la Federación Francesa de la Construcción que el empleador ha publicado en su blog, así como a la intervención directa de un gendarme del entorno del empleador que no se identificó y que trató de incitar a la inspectora a autorizar el despido, mostrándose crítico respecto de su actuación y pidiéndole incluso que justificara su decisión de rechazar el despido. Esta intervención se comunica en dos documentos internos adjuntos a la reclamación: una notificación de un incidente de control y un informe de la unidad regional de apoyo y emergencia. La organización querellante también se refiere a la campaña de difamación en la prensa organizada por el empleador a propósito de su huelga de hambre, a las maniobras del empleador para que su personal se coaligue contra la inspección del trabajo, y al intercambio de correspondencia del empleador con la jerarquía administrativa de la inspección del trabajo ante la cual se queja de acoso.
 14. Además, según la organización querellante, a pesar de haber presentado varias solicitudes sucesivas escritas al Director de la Dirección Regional de Empresa, Competencia, Consumo, Trabajo y Empleo de Haute-Normandie (DIRECCTE), lo cual comprende una petición presentada al Ministerio de Trabajo por 150 agentes de la inspección del trabajo de Seine-Maritime, ningún responsable de la administración del trabajo consideró oportuno tomar medidas para tratar de impedir esas «influencias exteriores indebidas», o siquiera reprobarlas.
 15. El sindicato indica que tan sólo hubo una única y tímida aparición en la televisión regional del Responsable de la Unidad Territorial de Seine-Maritime de la DIRECCTE, junto con un comunicado de prensa dirigido al periódico «Paris-Normandie» en el que dicho responsable afirmaba que «el inspector debe ser capaz, en cualquier circunstancia, de tomar una decisión con serenidad y sin presiones, respetando las normas del debido proceso, y examinando durante el tiempo que haga falta los argumentos presentados por el empleador y por el trabajador».
 16. Según la organización querellante, la administración del trabajo nunca ha despejado la ambigüedad que creó la acción del empleador ante la opinión pública ni brindado a tal efecto un apoyo oficial y franco a la inspección del trabajo, lo que pone en peligro la independencia de esta función, garantizada en los convenios internacionales y, por extensión, la intervención de los agentes de control que son sometidos a múltiples presiones indebidas.
 17. Por otra parte, la organización querellante observa que, desde 2007, la inspección del trabajo ha abierto cerca de diez expedientes contra el empleador, pero hasta el momento el Fiscal no ha iniciado ningún procedimiento penal. En particular, cuando el empleador

protestó contra la decisión de denegar la autorización para despedir a uno de sus representantes del personal, la inspectora del trabajo encargada de inspeccionar la empresa abrió un expediente por desacato que fue archivado sin más trámite en septiembre de 2011 por el Fiscal de Rouen. La organización querellante manifiesta su preocupación al respecto.

18. Según la organización querellante, el empleador, gracias a sus sólidos apoyos en los planos mediático, político e institucional, supo poner a la opinión pública a su favor, incluso dentro de su empresa. La organización querellante considera que existe el riesgo de que el poder de que goza el empleador ante la opinión pública socave la independencia de la inspección del trabajo, la cual ya no dispone, para asentar su autoridad, ni del apoyo jerárquico de su administración y del ministerio del que depende, ni del apoyo judicial o penal procedente del ministerio público.

B. Observaciones del Gobierno

19. En su comunicación de fecha 7 de mayo de 2012, el Gobierno indica que Francia ha establecido un dispositivo legislativo y reglamentario, así como una organización administrativa, para garantizar la independencia de la inspección del trabajo de conformidad con lo dispuesto en el artículo 6 del Convenio núm. 81 de la OIT. Este dispositivo se ha implementado con motivo de los hechos objeto de la presente reclamación, en un contexto difícil desde el punto de vista humano para todos los implicados.

20. El Gobierno subraya además que la publicación en 2010 de los *Principios Deontológicos para la Inspección del Trabajo*, que incluyen una sección específicamente consagrada al principio de la independencia, muestra la importancia que el Ministerio de Trabajo otorga a esta noción. En particular, el Gobierno se refiere al prefacio de ese documento, según el cual «el principio de la independencia no se concibe solamente como un derecho de los funcionarios implicados, sino como una garantía para que los ciudadanos puedan beneficiarse de un servicio público organizado e independiente de cualquier «influencia exterior indebida».

21. El Gobierno presenta los hechos como se indica a continuación:

- El 3 de noviembre de 2010, una inspectora del trabajo del Departamento de Seine-Maritime denegó al empleador en cuestión la autorización para despedir por una falta profesional a un trabajador protegido, delegado suplente del personal y miembro suplente del comité de empresa en una delegación única del personal, que trabajaba de carpintero en la empresa desde 2006 y al que se reprochaba haber robado mercancías.
- El 5 de noviembre de 2010, el empleador presentó un recurso de reconsideración contra esta decisión de denegar la autorización de despido ante la inspectora del trabajo y amenazó con comenzar una huelga de hambre en caso de que no se aceptara su demanda.
- El 8 de noviembre de 2010, el empleador comenzó una huelga de hambre e inició una campaña en los medios de comunicación, con el apoyo de sus asalariados, para denunciar la decisión de la inspectora del trabajo.
- El 10 de noviembre de 2010, mientras se celebraba una manifestación de apoyo de los asalariados de la empresa delante de la ciudad administrativa con la intención de presionar a la inspectora del trabajo, el Director de Unidad Territorial y el Director Adjunto de Sector se desplazaron hasta la empresa para reunirse con el empleador y

recordarle la necesidad de dejar que la inspectora del trabajo instruyera el recurso con serenidad, así como las modalidades de los recursos administrativos abiertos.

- El 16 de noviembre de 2010, la unidad territorial de Haute-Normandie envió un comunicado al periódico «Paris-Normandie» en el que recordaba las reglas aplicables en materia de despido de asalariados protegidos e insistía en el hecho de que «el inspector debe ser capaz, en cualquier circunstancia, de tomar la decisión con serenidad y sin presiones, respetando las normas del debido proceso, y examinando durante el tiempo que haga falta los argumentos presentados por el empleador y el trabajador». Además, la televisión local difundió varias entrevistas de la administración que iban en ese sentido.
- El 18 de noviembre de 2010, la inspectora del trabajo confirmó la decisión de denegación de la autorización de despido y denunció la existencia de vicios importantes en el procedimiento de despido.
- La empresa interpuso a continuación un recurso jerárquico ante el Ministro de Trabajo para obtener la anulación de la decisión de denegar la autorización de despido. El 25 de noviembre de 2010, el Ministro de Trabajo decidió anular la decisión de la inspectora del trabajo y autorizar el despido del asalariado, alegando que su falta estaba suficientemente probada y que no había vínculo alguno entre las funciones de representación ejercidas por el asalariado y el proyecto de despido.
- El 27 de enero de 2011, el Ministerio de Trabajo, Empleo y Salud presentó una queja ante la Fiscalía de París a fin de iniciar diligencias judiciales contra los sitios de Internet y los proveedores de servicios de alojamiento por haber difundido comentarios que podían constituir delitos de difamación e injurias públicas contra un funcionario público, en este caso la inspectora del trabajo.
- El 28 de marzo de 2011, en respuesta a una carta de reclamación enviada por el empleador el 16 de febrero de 2011, en la que éste se quejaba del ensañamiento de los servicios de inspección del trabajo contra su persona, el director regional le recordó que «las misiones y las acciones de la inspección del trabajo no pueden estar sujetas a intervenciones múltiples, ni a amenazas de acciones judiciales».
- El 19 de abril de 2011, la inspectora del trabajo realizó una visita de control en la empresa mencionada, acompañada por el Director Adjunto de Sector, con objeto de reafirmar la función y la presencia de la inspección del trabajo en dicha empresa.
- El 22 de abril de 2011, la inspectora del trabajo transmitió al Fiscal de la República de Rouen un expediente por desacato a un funcionario de la inspección del trabajo.
- El 11 de mayo de 2011, el Director de Unidad Territorial y el Director Adjunto de Sector se reunieron con la inspectora del trabajo en la Fiscalía de Rouen para presentar el expediente por desacato ante los jueces de la jurisdicción judicial y explicarles las implicaciones que podía tener para el servicio.
- El 30 de junio de 2011, el Tribunal Administrativo de Rouen anuló la decisión de autorización del despido adoptada por el Ministro de Trabajo.
- El 21 de septiembre de 2011, el Fiscal de la República de Rouen decidió archivar el expediente de la inspectora del trabajo, al considerar que las afirmaciones del empleador «por muy desagradables que puedan parecer, no atentan contra la dignidad o el respeto que merece la función de inspección del trabajo». El Fiscal también consideró que los escritos difundidos por el empleador a través de su blog no iban

dirigidos directamente a la inspectora del trabajo, por lo que no constituían un desacato contra ella.

22. En respuesta a los alegatos de la organización querellante, según los cuales Francia ha incumplido las obligaciones del artículo 6 del Convenio núm. 81, el Gobierno declara que no puede reprocharse a la administración francesa ninguna violación de dicho artículo.
23. En relación con este asunto, el Gobierno afirma que: i) la inspectora del trabajo tomó libremente una decisión que fue sometida a las vías de recurso previstas por la ley; ii) fue apoyada por los servicios del Ministerio y por sus superiores jerárquicos; iii) el Ministerio emprendió acciones judiciales contra las personas que trataban de empañar la reputación de la inspección del trabajo.
24. *En relación con el punto i)*, el Gobierno observa que, en virtud de lo dispuesto en los artículos L2411-5 y L2411-8 del Código del Trabajo, el empleador recurrió a los servicios de inspección del trabajo para obtener una autorización de despido del asalariado protegido. Después de realizar una investigación, la inspectora del trabajo competente tomó libremente la decisión de denegar la autorización de despido y confirmó dicha decisión tras el recurso de reconsideración presentado ante ella. Esta decisión fue adoptada dentro del marco legal previsto en el Código del Trabajo y en ningún caso se vio influida por la amenaza de huelga de hambre ni por las presiones ejercidas por el empleador en los medios de comunicación.
25. El Gobierno se refiere al artículo R2422-1 del Código del Trabajo, en virtud del cual el administrado puede impugnar la decisión adoptada por la inspección del trabajo interponiendo un recurso ante el Ministerio en el plazo de dos meses a contar desde su notificación. En ese caso, el Ministro de Trabajo puede confirmar la decisión, anularla o modificarla al reconsiderar el expediente que se le ha remitido.
26. En consecuencia, el Gobierno declara que la posibilidad de presentar un recurso jerárquico es un principio general del derecho francés del que puede beneficiarse todo ciudadano y que, por lo tanto, no puede considerarse como una «influencia exterior indebida» que menoscabe la independencia de la inspección del trabajo. La decisión adoptada por el Ministro puede ser recurrida posteriormente ante la jurisdicción contencioso administrativa.
27. En consecuencia, el 25 de noviembre de 2010, la decisión de autorización del despido adoptada por el Ministro de Trabajo fue objeto de una demanda de anulación interpuesta por el asalariado protegido ante el Tribunal Administrativo de Rouen. El Tribunal Administrativo decidió anular la decisión del Ministro, y este último rechazó implícitamente el recurso jerárquico presentado ante él. Por consiguiente, quedó confirmada la decisión adoptada por la inspectora del trabajo relativa a la denegación de la autorización de despido del asalariado en cuestión, que desde ese momento tenía derecho a solicitar su reintegro.
28. *En relación con el punto ii)*, el Gobierno indica que, contrariamente a las declaraciones de la organización querellante, la inspectora del trabajo se benefició de acciones de apoyo. En particular, se propuso a la inspectora del trabajo que se acogiera al dispositivo de protección funcional establecido por el Ministerio de Trabajo para prestar asesoramiento y asistencia a los empleados públicos que hayan sido objeto de quejas; además, ésta recibió el apoyo de sus superiores jerárquicos.
29. En lo que respecta al dispositivo de protección funcional, el Gobierno se refiere al artículo 11 de la Ley núm. 83-634, de 13 de julio de 1983, sobre los derechos y obligaciones de los funcionarios, la cual prevé una garantía de protección de los empleados

públicos en el ejercicio de sus funciones. Esta protección se justifica por la naturaleza específica de las misiones encomendadas a los empleados públicos, que los exponen, en el ejercicio de sus funciones, a relaciones conflictivas con los usuarios del servicio público. El apartado 3 del artículo 11 de dicha ley estipula que «la administración pública debe proteger a los funcionarios contra las amenazas, actos de violencia, agresiones, injurias, difamaciones o desacatos de los que puedan ser víctimas en el ejercicio de sus funciones, así como reparar, llegado el caso, el perjuicio que pudiera derivarse de dichos actos».

30. En virtud de esta disposición, el Ministerio de Trabajo quiso organizar el apoyo que el Estado debe proporcionar a sus empleados en caso de incidentes o de violencia, y constituyó una red nacional de abogados encargada de prestar ayuda y asesoramiento jurídicos al funcionario implicado y de abonar los honorarios del abogado designado por el funcionario para defender sus intereses.
31. El Gobierno indica que también ha establecido un dispositivo de apoyo psicológico a cargo de profesionales de la red nacional de psicólogos del Instituto de Acompañamiento Psicológico Post-Traumático, Prevención e Investigación (IAPR) y que propuso a la inspectora implicada recurrir a sus servicios. La inspectora se puso en contacto con uno de los psicólogos de la red nacional, pero no quiso solicitar la asistencia de un abogado en el marco de las diligencias penales por desacato.
32. En lo que respecta al apoyo de sus superiores jerárquicos, el Gobierno afirma que es inexacto decir que la administración francesa guardó silencio, ya que ésta trató en todo momento de recordar el marco legal de intervención de la inspección del trabajo y la legitimidad de su acción, principalmente por medio de un comunicado de prensa y de entrevistas difundidas por la televisión local.
33. El Gobierno indica que, aun así, los argumentos de la administración fueron poco difundidos en los medios de comunicación y que éstos, a pesar de disfrutar de un Estado de derecho favorable a la libertad de expresión y de opinión, se centraron más bien en los aspectos sensacionalistas del caso que en los detalles jurídicos. A este respecto, el Gobierno subraya que, no obstante, el ejercicio de la libertad de prensa y la consiguiente presión de los medios de comunicación no pueden considerarse una «influencia exterior indebida» según los términos del artículo 6 del Convenio núm. 81 de la OIT. El Gobierno añade que el apoyo expresado por varias personas también se ampara en la libertad de expresión y de opinión.
34. En lo que respecta a las presiones ejercidas por un gendarme anónimo, según los alegatos de la organización querellante, el Gobierno indica que la administración no dispone de ninguna información a este respecto.
35. El Gobierno afirma que la administración tuvo en cuenta la necesidad de acompañar a la inspectora del trabajo y de recordar la legitimidad de las misiones de la inspección del trabajo, principalmente con motivo de las visitas de control realizadas en la empresa (el 10 de noviembre de 2010 y el 19 de abril de 2011) y de la entrevista en la Fiscalía de Rouen (el 11 de mayo de 2011).
36. *En relación con el punto iii)*, el Gobierno indica que, el 21 de septiembre de 2011, el Fiscal de la República decidió archivar el expediente por desacato presentado por la inspectora del trabajo el 22 de abril de 2011 contra el empleador, por considerar que los hechos no tenían suficiente fundamento para iniciar acciones penales. La decisión del Fiscal estaba motivada por el hecho de que los escritos del empleador no iban dirigidos directamente a la inspectora del trabajo, y nada hacía suponer que el empleador quisiera dar a conocer sus opiniones a la inspección del trabajo. Además, éstas no parecían atentar contra la dignidad o el respeto de la función de inspector del trabajo. El Gobierno indica asimismo que, en

vista de estos elementos, la inspectora implicada no interpuso un recurso contra esta decisión en virtud de las prerrogativas previstas en los artículos 40-2 y 40-3 del Código de Procedimiento Penal.

37. El Gobierno subraya que esta decisión se inscribe en el marco legal normal de las diligencias judiciales en Francia y que por su naturaleza no compromete la independencia de la inspección del trabajo.
38. El Gobierno alega asimismo que, contrariamente a lo afirmado por la organización querellante, el Ministerio de Trabajo ha establecido dispositivos para proteger a la inspectora del trabajo y acabar con las declaraciones que empañan la reputación de la inspección del trabajo en la prensa e Internet. El Gobierno menciona principalmente varias actas judiciales y requerimientos dirigidos a los directores de publicación y a los proveedores de servicios de alojamiento de sitios de Internet. Además, el Director General de Trabajo y los directores de administración general y modernización de los servicios invocaron la Ley de 29 de julio de 1881 sobre la libertad de prensa y, el 27 de enero de 2011, presentaron una queja ante la Fiscalía de París a raíz de la difusión en Internet, en noviembre de 2010, de afirmaciones que podrían considerarse un delito de difamación pública contra un funcionario o un empleado público con potestad de mando, o un delito de injurias públicas cometido contra una administración pública o un funcionario público. Esta queja todavía está siendo investigada, principalmente debido a las dificultades para descubrir al autor de uno de los sitios de Internet mencionados.
39. El Gobierno subraya que estas acciones se enmarcan en los principios generales y las normas de derecho aplicables a la libertad de prensa, por una parte, y a la libertad de expresión de los protagonistas del caso, por otra parte. Por lo tanto, el Gobierno señala la dificultad de encontrar el equilibrio ideal entre la necesidad de proteger a los empleados de la administración y la posibilidad, en nombre de las libertades públicas, de mantener un debate público en la sociedad y en una prensa libre.
40. Por último y, refiriéndose al conjunto de estos elementos, el Gobierno considera que la reclamación presentada por la organización querellante es infundada.

III. Conclusiones

41. El Comité ha elaborado sus conclusiones basándose en los alegatos de la organización querellante, las observaciones transmitidas por el Gobierno en el marco del presente procedimiento y las informaciones facilitadas previamente por el Gobierno en las memorias sobre la aplicación de los convenios ratificados presentadas en virtud del artículo 22 de la Constitución de la OIT.

A. Observaciones preliminares

42. El Comité debe examinar si, como afirma la organización querellante, en lo que atañe a este asunto el Gobierno no ha respetado lo dispuesto en el artículo 6 del Convenio núm. 81, cuya finalidad es garantizar la independencia de la inspección del trabajo frente a *cualquier influencia exterior indebida*. Este artículo se completa mediante el artículo 18, referente a la imposición de sanciones por obstrucción a los inspectores en el desempeño de sus funciones.
43. Cabe poner de manifiesto otros hechos alegados por la organización querellante en el contexto de la cooperación de la inspección del trabajo con los tribunales y la policía, cuestión que se aborda en el apartado *a)* del artículo 5 del Convenio, que establece que:

«La autoridad competente deberá adoptar las medidas pertinentes para fomentar la cooperación efectiva de los servicios de inspección con otros servicios gubernamentales y con instituciones, públicas o privadas, que ejerzan actividades similares.».

44. El artículo 6 del Convenio núm. 81 establece que:

El personal de inspección deberá estar compuesto de funcionarios públicos cuya situación jurídica y cuyas condiciones de servicio les garanticen la estabilidad en su empleo y los independicen de los cambios de gobierno y de cualquier influencia exterior indebida.

45. El artículo 18 del Convenio prevé que:

La legislación nacional deberá prescribir sanciones adecuadas, que habrán de ser efectivamente aplicadas en los casos de violación de las disposiciones legales por cuyo cumplimiento velen los inspectores del trabajo, y en aquellos en que se obstruya a los inspectores del trabajo en el desempeño de sus funciones.

46. El principio contenido en el artículo 6 es un principio esencial sobre el que se basa la eficacia de los sistemas de inspección. En 1957, la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones subrayó que esa independencia sólo puede ser real si los inspectores pueden «indicar, sin temer represalias abiertas o encubiertas, que los métodos aplicados en determinada empresa son contrarios a la ley y por tanto deben modificarse. Sea cual fuere la situación jerárquica del inspector, si le cuesta decidirse a llamar la atención sobre los abusos y a exigir que se supriman, quedará socavada la eficiencia de su trabajo»¹. Asimismo, en su Estudio General sobre la inspección del trabajo de 2006, la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones también resaltó que los problemas de seguridad física — por ejemplo amenazas, insultos o agresiones físicas — pueden afectar gravemente al funcionamiento de la inspección del trabajo². Como se indica en los *Principios Deontológicos para la Inspección del Trabajo* publicados por el Ministerio de Trabajo, se debe proteger al inspector contra toda influencia exterior indebida: los riesgos y las probabilidades de injerencia, presión, intervención o incluso amenaza pueden ser reales, dado el lugar central que ocupa el sistema de inspección del trabajo en las relaciones económicas y sociales³.

47. El Comité señala que, según una nota del Ministerio de Trabajo sobre la protección funcional de los inspectores del trabajo, de 2 de agosto de 2012, que el Gobierno adjunta a su respuesta y que comienza con una referencia al trágico episodio del asesinato en 2004 de dos inspectores del trabajo por un empleador, los inspectores del trabajo hacen frente cada año a más de cien incidentes de insultos, amenazas de muerte y otras amenazas. Por otro lado, en su informe anual de actividades para 2011, la autoridad central de inspección del trabajo da cuenta del aumento significativo de las solicitudes de protección funcional presentadas entre 2010 y 2011 por los inspectores del trabajo debido a amenazas de muerte y de otra índole, actos violentos y agresiones. El Comité señala que, según las memorias presentadas en virtud del artículo 22 de la Constitución de la OIT, tras el trágico episodio

¹ Conferencia Internacional del Trabajo, 40.^a reunión, *Informe de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones*, Informe III(Parte IV) (Ginebra, OIT, 1957), página 190, párrafo 56.

² Conferencia Internacional del Trabajo, 95.^a reunión, *Estudio General: Inspección del trabajo* (Ginebra, OIT, 2006), página 79, párrafo 222.

³ Ministerio de Trabajo, Relaciones Sociales, Familia, Solidaridad y Ciudad, Dirección General de Trabajo (DGT), *Principes de déontologie pour l'inspection du travail* (París, DGT, 2010), página 15.

de 2004 el apoyo de las autoridades a los inspectores se ha convertido en un eje principal del plan de desarrollo y modernización de la inspección.

B. Dispositivo jurídico y operativo

48. El Comité observa que Francia ha dado efecto a lo dispuesto en el artículo 6 del Convenio núm. 81 destinadas a garantizar la independencia de la inspección del trabajo frente a *cualquier influencia exterior indebida*, así como al artículo 18, a través de varias leyes, reglamentaciones y medidas operativas. El Comité desea mencionar los siguientes textos pertinentes respecto del presente caso.
49. El Comité toma nota de la decisión del Consejo Constitucional núm. 2007-561, de 17 de enero de 2008, relativa a la nueva codificación del Código del Trabajo, en cuyos considerandos se recuerda que la independencia de la inspección del trabajo debe considerarse como uno de los principios fundamentales del derecho laboral con arreglo al artículo 34 de la Constitución.
50. El Comité toma nota igualmente de que, con arreglo al artículo D8121-2 del Código del Trabajo, todo funcionario que realice actividades de inspección del trabajo puede denunciar ante el Consejo Nacional de Inspección del Trabajo (CNIT) cualquier acto de una autoridad administrativa que socave directa y personalmente las condiciones en las que debe poder ejercer su función⁴.
51. Por otro lado, el artículo L8114-1 del Código del Trabajo prevé y sanciona el delito de obstrucción al ejercicio de la función inspectora y de control del trabajo. Además, el artículo L8114-2 de dicho Código establece que las disposiciones contenidas en los artículos L433-3, L433-5 y L433-6 del Código Penal que prevén y sancionan respectivamente los actos de violencia, desacato y resistencia contra los agentes de la policía judicial son aplicables a quienes sean declarados culpables de realizar actos de la misma índole contra inspectores o controladores del trabajo.
52. La protección funcional de los empleados públicos está prevista en el artículo 11 de la Ley núm. 83-634, de 13 de julio de 1983, modificada sobre los derechos y las obligaciones de los funcionarios. El párrafo 3 del artículo 11 de dicha Ley establece que la administración pública debe proteger a los funcionarios contra las amenazas, actos violentos, agresiones, injurias, difamaciones o desacatos de los que puedan ser víctimas en el ejercicio de sus funciones, así como reparar, llegado el caso, el perjuicio que pudiera derivarse de dichos actos. El marco jurídico, psicológico y organizativo que se desprende de la Ley de 1983 precitada se completa por medio de varias circulares operativas del Ministerio de Trabajo.
53. En colaboración con la Oficina Internacional del Trabajo, el Ministerio de Trabajo publicó en 2010 los *Principios Deontológicos para la Inspección del Trabajo*, que contienen un capítulo sobre la independencia de los inspectores del trabajo.

⁴ Según la información proporcionada por el Gobierno en la memoria que presentó en 2012 en virtud del artículo 22 de la Constitución, el CNIT — creado en 2007 y operativo desde 2008 — es un órgano consultivo independiente cuyo principal objetivo es ofrecer una salvaguardia a los funcionarios que realizan tareas de inspección del trabajo, independientemente de su situación jerárquica, para que puedan desempeñar su función con total imparcialidad y protegidos de cualquier influencia exterior indebida. Las disposiciones relativas al CNIT están codificadas en los artículos D8121-1 a D8121-12 del Código del Trabajo.

C. Protección de la inspectora del trabajo contra las influencias exteriores indebidas

Presiones ejercidas sobre la inspectora del trabajo, incluida una campaña de vilipendio

54. El Comité toma nota de que, según la organización querellante, en este caso se ejercieron múltiples presiones sobre la inspectora del trabajo. La organización alega en particular que ningún responsable de la administración del trabajo consideró oportuno tomar medidas para tratar de impedir esas presiones indebidas ejercidas a través de la campaña de vilipendio de la inspección del trabajo, y que la administración nunca ha despejado la ambigüedad que creó la acción del empleador ante la opinión pública, lo que pone en peligro la independencia de la inspección del trabajo.
55. El Comité toma nota de que el Gobierno no niega que haya habido presiones, pero sostiene que la inspectora del trabajo tomó libremente una decisión que fue sometida a las vías de recurso previstas por la ley; que el Ministerio emprendió acciones judiciales contra las personas que trataban de empañar la reputación de la inspección del trabajo; y que la inspectora del trabajo fue apoyada por los servicios del Ministerio y por sus superiores jerárquicos.
56. El Comité observa que se han respetado debidamente las vías de recurso aplicables en la materia y que la decisión del Ministro de Trabajo que anulaba el despido del representante del personal fue revocada, en última instancia, por el Tribunal Administrativo de Rouen, lo que supone la ratificación de la decisión de la inspectora del trabajo. No obstante, considera desafortunado que el Ministro no haya tenido en cuenta la opinión de la Dirección Regional de Empresa, Competencia, Consumo, Trabajo y Empleo (DIRECCTE), que mencionaba «vicios procesales» que contaminaban «sustancialmente» la solicitud de autorización para el despido.
57. Con respecto a las acciones judiciales contra las personas que trataban de empañar la reputación de la inspección del trabajo, el Comité no abordará las decisiones adoptadas por las instancias competentes. A este respecto, el Comité toma nota en particular que la Fiscalía de la República de Rouen desestimó y archivó mediante decisión motivada, el expediente por desacato contra el empleador. En relación con los recursos judiciales en curso, el Comité observa que, según el Gobierno, el Director General de Trabajo y los directores de administración general y modernización de los servicios invocaron la Ley de 29 de julio de 1881 sobre la libertad de prensa, y el 27 de enero de 2011 presentaron una queja ante la Fiscalía de París a raíz de la difusión en Internet, en noviembre de 2010, de afirmaciones que podrían considerarse un delito de difamación pública contra un funcionario o un empleado público con potestad de mando, o un delito de injurias públicas cometido contra una administración pública o un funcionario público. Esta queja todavía está siendo investigada, principalmente debido a las dificultades para descubrir al autor de uno de los sitios de Internet mencionados.
58. El Comité espera que el Gobierno tome todas las medidas necesarias para que la investigación avance lo más rápidamente posible a fin de poder establecer los hechos, determinar si se han producido acciones ilegales, identificar a los responsables y poner en práctica los procedimientos jurídicos correspondientes.
59. Asimismo, el Comité toma nota de los diversos actos de apoyo prestados u ofrecidos por la administración. Observa, en particular, que los supervisores jerárquicos acompañaron a la inspectora del trabajo para brindarle su apoyo en tres ocasiones: durante las visitas de control realizadas a la empresa (10 de noviembre de 2010 y 19 de abril de 2011) y con

motivo de la entrevista en la Fiscalía de Rouen para presentar a los magistrados el expediente por desacato abierto por la inspectora (11 de mayo de 2011); que, el 16 de noviembre de 2012, la unidad territorial de Haute-Normandie envió un comunicado al periódico «Paris-Normandie» en el que recordaba las reglas aplicables en materia de despido de asalariados protegidos e insistía en el hecho de que «el inspector debe ser capaz, en cualquier circunstancia, de tomar la decisión con serenidad y sin presiones, respetando las normas del debido proceso, y examinando durante el tiempo que haga falta los argumentos presentados por el empleador y el trabajador», y la televisión local difundió una (según la organización querellante) o varias (según el Gobierno) entrevistas con representantes de la administración a ese respecto; y que, el 28 de marzo de 2011, en respuesta a una carta de reclamación enviada por el empleador el 16 de febrero de 2011, en la que éste se quejaba del ensañamiento de los servicios de inspección del trabajo contra su persona, el Director Regional le recordó que «las misiones y las acciones de la inspección del trabajo no pueden estar sujetas a intervenciones múltiples, ni a amenazas de acciones judiciales».

60. Sin embargo, el Comité lamenta que no se hayan abordado con mayor firmeza, desde el inicio del caso, los aspectos institucionales, entre otros la necesidad de apoyar a la autoridad de la inspección del trabajo ante los empleadores, los trabajadores y la opinión pública local, lo que tal vez hubiera permitido evitar los desafortunados hechos de los que se ha tenido conocimiento.
61. A ese respecto, el Comité recuerda la importancia que reviste la imagen de la inspección del trabajo ante la opinión pública, como autoridad digna de respeto, para llevar a cabo sus funciones. Esta cuestión ya se señaló en 1948, poco después de la adopción del Convenio núm. 81, en el marco de la conferencia preparatoria sobre la cuestión de la inspección del trabajo que precedió a la Conferencia Regional Asiática de 1950. Entonces se señaló que «en los países con mayor desarrollo industrial, una opinión pública informada, consciente de la importancia que tiene la aplicación efectiva de la legislación laboral, favorece la creación de un entorno propicio para un cumplimiento más eficaz de la labor de los inspectores del trabajo y contribuye a que éstos se conviertan en asesores respetados y dignos de la confianza de los empleadores y los trabajadores con el fin de obtener resultados satisfactorios»⁵.
62. La Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones, en su observación sobre la aplicación del Convenio núm. 81 por Francia, publicada en 2011, señaló que «[L]a relación de confianza es necesaria a fin de establecer un clima de confianza básico para que los empleadores y los trabajadores colaboren con los inspectores del trabajo. Los inspectores deben inspirar temor por el ejercicio de sus facultades de levantar acta de las infracciones pero también tienen que ser respetados y accesibles como agentes de prevención y asesoramiento.»⁶.
63. El Comité comparte la opinión del Gobierno acerca de la dificultad de encontrar el equilibrio ideal entre la necesidad de proteger a los empleados de la administración y la libertad fundamental de mantener un debate público en la sociedad y en una prensa libre.
64. Sin embargo, el Comité considera que, cuando las presiones ejercidas a través de los medios de comunicación tienen como objeto principal «denunciar» una decisión de la

⁵ *Conférence régionale asienne, rapport I: L'inspection du travail* (Ginebra, OIT, 1949), página 9. La Conferencia de Kandy se celebró en noviembre de 1948 para preparar el examen de la cuestión de la inspección del trabajo por la Conferencia Regional Asiática.

⁶ Informe de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones (Informe III, parte (1A)), Conferencia Internacional del Trabajo, 100.ª reunión, página 588.

inspección del trabajo — como en el caso que nos ocupa, según los términos del Gobierno —, dichas presiones pueden tener, a los ojos de la opinión pública y de las partes con respecto a las cuales la inspección del trabajo debe ejercer su autoridad, un efecto perjudicial que puede constituir un obstáculo para el ejercicio de las funciones principales de control, asesoramiento y prevención. Remitiéndose a los *Principios Deontológicos para la Inspección del Trabajo* el Comité hace hincapié en que la independencia se ejerce en el marco de un orden jurídico basado en el respeto de las leyes, los reglamentos y las disposiciones de los tratados en vigor, así como de la cosa juzgada ⁷.

65. A este respecto, el Comité lamenta que, desde el inicio del caso, la administración del trabajo no haya señalado con mayor firmeza a la atención del empleador su obligación fundamental de limitarse *estrictamente* a utilizar los recursos jurídicos existentes y no emplear medios de presión, que constituyen una *influencia exterior indebida* y podrían considerarse como un intento de obstaculizar el ejercicio de las funciones de la inspectora del trabajo, en virtud del artículo 18 del Convenio núm. 81 y los artículos L8114-1 y L8114-2 del Código del Trabajo. Asimismo, el Comité considera que las obligaciones jurídicas del empleador podrían haberse mencionado más claramente en las notificaciones a los medios de comunicación para ilustrar a la opinión pública sobre la importancia de la aplicación de la legislación laboral y el cumplimiento eficaz de la misión de la inspección del trabajo.

Otras cuestiones

— Expedientes abiertos contra el empleador

66. El Comité observa que según los alegatos de la organización, desde 2007, la inspección del trabajo ha abierto cerca de diez expedientes contra el empleador, pero hasta el momento el Fiscal no ha iniciado ningún procedimiento penal. Con excepción del expediente por desacato (véase párrafo 57), el Gobierno no ha dado ninguna respuesta al respecto. El Comité no dispone de información suficiente para valorar los hechos relativos a los otros expedientes e ignora, en particular, si todos ellos han sido ya objeto de alguna decisión.
67. Habida cuenta de que la cuestión de la cooperación de la inspección del trabajo con las autoridades judiciales sigue siendo un aspecto de gran importancia para el funcionamiento plenamente eficaz del sistema de inspección del trabajo, el Comité desea señalar a la atención del Gobierno la observación general formulada por la Comisión de Expertos en 2007 en relación con el artículo 5, a), del Convenio, en la que se subraya la importancia de adoptar las medidas pertinentes, en consulta con los interlocutores sociales, para fomentar la cooperación efectiva entre el sistema de la inspección del trabajo y el sistema judicial y de asegurar que las instancias judiciales tramiten los expedientes de los inspectores del trabajo con la diligencia y exhaustividad que merecen.

— Intervención de un gendarme

68. La organización querellante alega que la independencia de la inspectora se vio amenazada por las presiones ejercidas por un gendarme anónimo dos días después de que ésta tomara la decisión de denegar la autorización del despido. El Comité señala que, debido a la falta de precisión de la información proporcionada a ese respecto, no está en condiciones de examinar esta cuestión. Sin embargo, desea destacar que, de conformidad con los

⁷ Ministerio de Trabajo, Relaciones Sociales, Familia, Solidaridad y Ciudad, DGT, *op. cit., supra*, nota 3, página 16.

artículos 5, a) y 18 del Convenio núm. 81, los inspectores del trabajo deberían, al contrario, poder solicitar el apoyo de las fuerzas del orden en caso de obstrucción en el desempeño de sus funciones. Como se indica en el Estudio General relativo al Convenio sobre la inspección del trabajo realizado en 2006, esta posibilidad es tanto más importante si hay medidas que permiten su aplicación eficaz y rápida, en particular para garantizar la seguridad física del inspector y para facilitar el desenvolvimiento de las operaciones previstas ⁸.

IV. Recomendaciones del Comité

69. En vista de las conclusiones que preceden acerca de las cuestiones planteadas en la reclamación, el Comité recomienda al Consejo de Administración que:

- a) *apruebe el presente informe;*
- b) *invite al Gobierno a extraer conclusiones útiles a partir de este caso y, en consulta con los interlocutores sociales, a seguir adoptando las medidas que sean necesarias para garantizar que no se tolere ninguna influencia externa indebida en forma de presión sobre los inspectores del trabajo, haciendo uso de todas las disposiciones jurídicas aplicables en la materia, y a velar por que no se dañe la imagen de la inspección del trabajo ante los empleadores, los trabajadores y el público en general debido a incidentes de este tipo;*
- c) *invite al Gobierno a tomar todas las medidas necesarias para que la investigación que se lleva a cabo en el marco de la denuncia presentada por el Director General de Trabajo y los directores de administración general y modernización de los servicios relativa al delito de difamación e injurias públicas contra un funcionario público avance tan rápidamente como sea posible a fin de poder establecer los hechos, determinar si se han producido acciones ilegales, identificar a los responsables y poner en práctica los procedimientos jurídicos correspondientes;*
- d) *señale estas conclusiones a la atención de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones;*
- e) *dé a conocer el informe, y declare cerrado el procedimiento de reclamación que había incoado el sindicato SUD Travail Affaires Sociales alegando el incumplimiento por Francia del Convenio núm. 81.*

Ginebra, 19 de marzo de 2013

(Firmado) V. Berset Bircher
Presidenta

J. Rønnest

S. Gurney

⁸ Conferencia Internacional del Trabajo, 95.^a reunión, *op. cit., supra*, nota 2, página 59, párrafo 157.