



Consejo de Administración

326.ª reunión, Ginebra, 10-24 de marzo de 2016

GB.326/INS/15/8

Sección Institucional

INS

DECIMOQUINTO 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 el descanso semanal (comercio y oficinas), 1957 (núm. 106), presentada en virtud del artículo 24 de la Constitución de la OIT por la Federación de Empleados y Directivos de la Confederación General del Trabajo – *Force Ouvrière*

I. Introducción

1. Por sendas comunicaciones de 24 de julio y 19 de septiembre de 2014, la Federación de Empleados y Directivos de la Confederación General del Trabajo-*Force Ouvrière* (CGT-FO) presentó a la Oficina Internacional del Trabajo una reclamación en virtud del artículo 24 de la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), en la que se alegaba el incumplimiento por parte de Francia del Convenio sobre el descanso semanal (comercio y oficinas), 1957 (núm. 106). El Convenio núm. 106 fue ratificado por Francia en 1971 y está actualmente en vigor en el país.
2. Las disposiciones de la Constitución de la OIT relativas a la presentación de reclamaciones son las siguientes:

*Artículo 24
Reclamaciones respecto a la aplicación de un convenio*

Toda reclamación dirigida a la Oficina 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
Posibilidad de hacer pública la reclamación

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.

3. De conformidad con lo dispuesto en los artículos 1 y 2, párrafo 1, del Reglamento relativo al procedimiento de examen de las reclamaciones presentadas en virtud de los artículos 24 y 25 de la Constitución de la OIT, revisado por el Consejo de Administración en su 291.^a reunión (noviembre de 2004), el Director General acusó recibo de la reclamación, informó en consecuencia al Gobierno de Francia y la transmitió a la Mesa del Consejo de Administración.
4. En su 322.^a reunión (octubre-noviembre de 2014), el Consejo de Administración declaró que la reclamación era admisible y designó un comité encargado de examinarla, compuesto por el Sr. Cano Soler (miembro gubernamental, España), la Sra. Hornung-Draus (miembro empleadora, Alemania) y el Sr. Guiro (miembro trabajador, Senegal).
5. El 24 de marzo de 2015, el Gobierno de Francia presentó sus observaciones escritas relativas a la reclamación.
6. El 15 de octubre de 2015, la Confederación General del Trabajo (CGT) remitió una comunicación a la Oficina Internacional del Trabajo con objeto de «actualizar la información» que obraba en poder de la Oficina y presentar «alegatos complementarios a la reclamación de la CGT-FO».
7. Por sendas comunicaciones de 27 de octubre y 3 de noviembre de 2015, la CGT-FO presentó información complementaria con respecto a su reclamación y solicitó que la comunicación de la CGT de fecha 15 de octubre de 2015 fuera incorporada formalmente al procedimiento.
8. El 13 de enero de 2016, el Gobierno de Francia presentó sus observaciones escritas relativas a la información y los documentos complementarios aportados al expediente por la CGT-FO y la CGT.
9. El Comité se reunió los días 3 de junio y 10 de noviembre de 2015, así como el 22 de marzo de 2016, para examinar la reclamación y adoptar su informe.

II. Examen de la reclamación

A. Alegatos de la organización querellante

10. La Federación de Empleados y Directivos de la Confederación General del Trabajo-*Force Ouvrière* (CGT-FO) alega que Francia ha infringido las disposiciones del Convenio sobre el descanso semanal (comercio y oficinas), 1957 (núm. 106). La organización querellante considera que, a pesar de que los órganos jurisdiccionales nacionales han reafirmado en varias ocasiones el principio del descanso dominical, sucesivas modificaciones de la legislación han vaciado poco a poco de contenido ese principio. La organización querellante se refiere, en particular, a la ley núm. 2008-3, de 3 de enero de 2008, a la ley núm. 2009-974, de 10 de agosto de 2009, y al decreto núm. 2014-302 (denominado «decreto del bricolaje»), de 7 de marzo de 2014. Según lo alegado por la organización querellante, en virtud de esa legislación se han concedido excepciones, muy generosamente, a sectores enteros (como el sector del mueble y, más recientemente, el del material de bricolaje) o, incluso, a zonas

geográficas como las zonas turísticas (aun cuando, en el caso de ciertos establecimientos, su actividad no guarde relación alguna con la afluencia de clientela turística) o, ignorando por completo la naturaleza misma de la actividad comercial, a empresas que justifican haber implantado (a veces incumpliendo la ley) la costumbre del consumo dominical. La organización querellante afirma que Francia no ha tenido en cuenta las observaciones formuladas por la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones respecto de la ampliación progresiva, desde 2008, de los regímenes especiales de excepción a los principios del Convenio y teme que, habida cuenta de los anuncios hechos sobre la reforma, en breve, del conjunto de la legislación, se amplíe aún más el ámbito de aplicación de los regímenes especiales. La CGT-FO expone cuatro argumentos en apoyo de su reclamación.

11. En primer lugar, considera que Francia, al adoptar las leyes de 3 de enero de 2008 y 10 de agosto de 2009, así como el denominado «decreto del bricolaje», de 7 de marzo de 2014, no ha respetado las disposiciones del Convenio núm. 106, puesto que ha establecido regímenes especiales que van más allá de los permitidos por el Convenio.
12. El artículo 11 de la ley núm. 2008-3, de 3 de enero de 2008, titulada «para el desarrollo de la competencia al servicio de los consumidores» ha modificado las disposiciones del artículo L.221-9 del Código del Trabajo al añadir los «establecimientos de comercio de venta minorista de muebles» a la lista de comercios que se benefician de una excepción permanente que les permite emplear a trabajadores el domingo a cambio de concederles un descanso semanal otro día de la semana. La organización querellante indica que ese artículo 11 es resultado de una enmienda parlamentaria a un proyecto de ley que trataba sobre otro tema, lo que permitió evitar la concertación obligatoria con los sindicatos prevista en el Código del Trabajo, puesto que ésta concierne únicamente a los proyectos de ley presentados por el Gobierno y no a las propuestas legislativas o enmiendas presentadas por un parlamentario. En cuanto al fondo de la cuestión, la organización querellante destaca que, en virtud del artículo 7 del Convenio núm. 106 y de los criterios que en él se establecen, no es posible considerar que el sector del mueble pueda beneficiarse de un régimen especial de excepción al principio del descanso semanal. Además, denuncia la confusión existente entre la noción de satisfacción de los deseos de los consumidores y la de las necesidades reales de estos últimos.
13. Mediante la ley núm. 2009-974 de 10 de agosto de 2009 «en la que se reafirma el principio del descanso dominical y que tiene por objeto adaptar las excepciones a dicho principio en los municipios y zonas turísticas y termales, así como en algunas grandes aglomeraciones, para los empleados voluntarios», se han introducido dos nuevas categorías de excepciones. De esa forma, según la organización querellante, se ha vaciado de contenido el principio del descanso dominical al ampliar el ámbito de aplicación de las excepciones. En efecto, dicha ley ha establecido un régimen de excepción general *ipso jure* en las zonas turísticas todo el año, desvinculando las excepciones de las necesidades reales del público y permitiendo que todos los comercios en dichas zonas abran el domingo, aun cuando no se dirijan a la población turística concernida. La organización querellante recuerda que la Comisión de Expertos había tenido ocasión de señalar, en una observación adoptada en 2010, que la legislación anterior limitaba los comercios autorizados a abrir el domingo para hacer frente a la recepción de los turistas a aquellos que les vendían bienes estrictamente necesarios para permitir su alojamiento y acogida. La citada ley también ha establecido un nuevo tipo de excepción en ciertas zonas comerciales de las grandes aglomeraciones al crear los «perímetros de utilización de consumo excepcional» (PUCE) en los que, al margen de cualquier consideración sobre la naturaleza misma de la actividad comercial, es posible aplicar la excepción a la norma del descanso semanal dominical cuando las empresas en cuestión puedan justificar que han abierto el domingo y que han implantado así la costumbre del consumo dominical entre los consumidores. La CGT-FO señala que ello resulta aún más chocante puesto que el comportamiento ilícito de algunas empresas fue el que dio origen a

los cambios en las costumbres de los consumidores que ahora permiten, con arreglo a la ley de 10 de agosto de 2009, justificar la clasificación en zona PUCE y ello en detrimento de sus competidores, los cuales sí que habían respetado la ley.

14. Mediante el decreto núm. 2014-302 de 7 de marzo de 2014, el Primer Ministro añadió los establecimientos de comercio de venta minorista de bricolaje a la lista de las categorías de establecimientos que se benefician de una excepción al derecho al descanso dominical. Según la organización querellante, eso representa, una vez más, una ampliación de las excepciones por parte de la autoridad reguladora más allá del ámbito de los regímenes especiales permitidos por el Convenio núm. 106. Ello demuestra el incumplimiento del Estado francés, no sólo por su carácter pasivo ya que, al no llevar a cabo las actuaciones judiciales que la normativa le permite, no da cumplimiento efectivo al principio del descanso semanal dominical, sino también de manera activa ya que él mismo contribuye a la vulneración de dicho principio.

15. En segundo lugar, la CGT-FO alega que la inexistencia de sanciones y lo insatisfactorio de la reglamentación interna prevista en el artículo L.3132-3 del Código del Trabajo en caso de incumplimiento del principio del descanso dominical dejan sin efecto las disposiciones del Convenio. La organización querellante señala que Francia, al consagrar el principio de un día de descanso concedido a los trabajadores en domingo, se ha dotado de un sistema normativo que parece ajustarse al espíritu del Convenio, pero deplora la falta de persecución real de las infracciones por parte de las autoridades encargadas de asegurar la efectividad de la norma y de llevar a cabo esa persecución, especialmente en algunos departamentos donde la tolerancia de las autoridades del Estado es tal que la práctica establecida es contraria a la norma. Como consecuencia, las empresas que han infringido la norma acaban considerando que el recurso ilícito al trabajo dominical y los cambios de los hábitos de consumo inducidos por esa apertura de los comercios en domingo son generadores de derechos. En efecto, estos comportamientos ilícitos permiten posteriormente que una empresa pueda obtener la aprobación de una excepción puesto que, en virtud de la ley de 10 de agosto de 2009, debe justificarse una costumbre de consumo dominical excepcional — evidenciada por la antigüedad de una práctica — para poder obtener dicha excepción y que, a este respecto, el Consejo de Estado, según la organización querellante, se ha negado a establecer la distinción entre una práctica autorizada y una práctica prohibida. Asimismo, aporta numerosos ejemplos y precisa que las infracciones continúan, sobre todo en la región Île-de-France. Citando numerosas resoluciones dictadas por diversos órganos jurisdiccionales franceses, afirma que el riesgo de sanciones resulta insuficiente y no disuasorio a falta de una verdadera persecución de las infracciones y de sanciones suficientes. Si bien reconoce la labor efectuada por los servicios de inspección del trabajo, destaca la falta de medios y las disparidades en la aplicación de la ley, lo que refleja una falta de voluntad política. Por último, señala las dificultades existentes para llevar a buen término las actuaciones judiciales incoadas, puesto que está surgiendo en la jurisprudencia una tendencia a dificultar la admisibilidad de las reclamaciones presentadas por las organizaciones sindicales. Como ejemplo, cita la sentencia de un tribunal administrativo en la que se concluía que el efecto de las excepciones prefectorales tenía un alcance local y, ello no permitía, por tanto, que la Federación de Empleados y Directivos de la CGT-FO — competente en el ámbito nacional — pudiera obtener su anulación, por falta de legitimación. Además, un reciente giro jurisprudencial del Consejo Constitucional ha declarado inconstitucional el mecanismo de suspensión *ipso jure* de los efectos de las excepciones cuando se presenta una solicitud de anulación de autorizaciones administrativas, de modo que durante el tiempo que dura el proceso judicial — que es superior a la duración de la excepción concedida — la anulación de dicha excepción queda sin efecto. No existe, por tanto, sanción real alguna para la infracción de la norma.

16. En tercer lugar, según la CGT-FO, la Administración francesa no se ajusta a las disposiciones del Convenio, debido al establecimiento de excepciones abusivas y a la

inexistencia de sanciones adecuadas y suficientemente disuasorias en caso de incumplimiento. Reprocha a los prefectos — los representantes del Estado a nivel local — que no siempre sometan a la justicia administrativa las ordenanzas municipales ilegales, cuando podrían hacerlo si éstas se dirigen a la Prefectura. Y lo que es más, los mismos prefectos se extralimitan en el ejercicio de las facultades que les son conferidas en materia de establecimiento de excepciones al principio del descanso semanal dominical al adoptar una interpretación contraria a la jurisprudencia, a pesar de que ésta es abundante y viene recordada a través de circulares, sobre los criterios de concesión de excepciones. La organización querellante denuncia la tolerancia que muestran las autoridades administrativas con los establecimientos que no respetan la ley, especialmente al no derogar decisiones que la justicia ha declarado ilícitas, al no publicar decisiones que conceden excepciones a fin de evitar que puedan ser recurridas o al recibir a representantes de empresas infractoras y adoptar decisiones que les son favorables. Además, cuando se imponen sanciones, éstas son insuficientemente disuasorias. En efecto, la cuantía de los daños y perjuicios impuesta como indemnización por el perjuicio ocasionado asciende, en el mejor de los casos, a unos cuantos miles de euros, de modo que los ingresos fiscales recaudados por el Estado y los beneficios obtenidos por las empresas en cuestión durante los domingos trabajados ilegalmente, que son muy superiores a dicha cuantía, incitan claramente al Estado y a los establecimientos concernidos a vulnerar el principio del descanso semanal dominical impuesto por la ley. Asimismo, reitera que la duración de los procedimientos de anulación supera la duración de las excepciones concedidas y que la jurisprudencia reciente del Consejo Constitucional priva de toda efectividad al único recurso que era eficaz.

17. En cuarto lugar, la CGT-FO alega que la jurisprudencia de los órganos jurisdiccionales franceses agrava el incumplimiento de los principios enunciados en el Convenio al ampliar aún más, sobre la base del principio de igualdad, el ámbito de aplicación de los regímenes especiales, tanto en lo tocante a los sectores de actividad como a los territorios que pueden beneficiarse de esas excepciones. En efecto, varias resoluciones judiciales han extendido el ámbito de aplicación de la excepción obtenida por el sector del mueble al sector de la decoración del hogar y de los electrodomésticos por considerar que existía el riesgo de distorsión de la competencia, puesto que los vendedores de muebles también venden productos electrodomésticos, a pesar de que el legislador había descartado dicho sector de la lista de beneficiarios de las excepciones durante los debates parlamentarios. Según la CGT-FO, este mismo mecanismo permitió incluir el sector del bricolaje en el ámbito de aplicación de las excepciones. Asimismo, diversas resoluciones judiciales han autorizado a establecimientos situados fuera de las zonas turísticas o de los PUCE a abrir el domingo, por considerar que compiten con establecimientos situados en dichas zonas y que existe un riesgo de menoscabo del funcionamiento del establecimiento si se le negara la excepción. Sin embargo, ello contraviene directamente las observaciones formuladas por la Comisión de Expertos que, en una solicitud directa adoptada en 2005 y dirigida a Francia, se quedó sorprendida al constatar que se había garantizado la igualdad de trato entre unos grandes almacenes y los establecimientos que abren el domingo sin autorización, estableciendo una excepción permanente en favor de todos esos establecimientos, en lugar de hacerlo asegurando el respeto de las disposiciones legales pertinentes. La organización querellante destaca que la situación actual de la legislación y de su interpretación a través de la jurisprudencia incita a algunas empresas a aprovechar los fallos del sistema para obtener excepciones a las que no tienen derecho.

B. Respuesta del Gobierno

18. En su respuesta, el Gobierno indica que el Convenio núm. 106 tiene por objeto el descanso semanal y no el descanso dominical, que es una forma particular de descanso semanal.

19. En primer lugar, por lo que respecta al alegato relativo al establecimiento de regímenes especiales que van más allá de los permitidos por el Convenio mediante las leyes de 3 de enero de 2008 y 10 de agosto de 2009, así como el decreto de 7 de marzo de 2014, el Gobierno señala que la reglamentación francesa sobre el descanso semanal asegura una mayor protección que la prevista en el Convenio. En efecto, en el artículo L.3132-2 del Código del Trabajo se garantiza a los trabajadores un descanso semanal de veinticuatro horas, a las que se suman las once horas de descanso diario, es decir, un total de treinta y cinco horas. Además, en el artículo L.3132-3 del Código del Trabajo se precisa que «[e]n interés de los trabajadores, el descanso semanal será otorgado el domingo». La legislación francesa se ajusta, por tanto, a lo dispuesto en el artículo 6, párrafo 3, del Convenio núm. 106, en el que se prevé que el descanso coincida, siempre que sea posible, con el día de la semana consagrado al descanso por la tradición o las costumbres del país o de la región. El Gobierno estima, además, que la legislación sobre las excepciones, ya sean permanentes o temporales, al principio del descanso dominical se atiene tanto al espíritu como a la letra del Convenio.
20. El Gobierno explica que el objetivo de la ley núm. 2008-3 de 3 de enero de 2008 — en la que se establece que el sector del mueble se beneficie de una excepción permanente del derecho al principio del descanso dominical — era responder a la evolución de los estilos de vida de los franceses, en particular, en las grandes aglomeraciones, donde existe una importante demanda social de frecuentación de los establecimientos de venta minorista de muebles, en los que las compras se efectúan muy a menudo el fin de semana y en familia. Las disposiciones por las que se concede esta excepción cumplen los requisitos establecidos en el artículo 7 del Convenio núm. 106, puesto que: *a)* se aplican a una determinada categoría de establecimientos; *b)* se justifican por la naturaleza de los servicios prestados por los establecimientos de venta minorista de muebles, habida cuenta de la evolución de los hábitos de consumo, y *c)* se basan en consideraciones económicas y sociales pertinentes en la medida en que se trata de satisfacer una necesidad del público.
21. En respuesta a los argumentos esgrimidos por la organización querellante con respecto a la ley núm. 2009-974 de 10 de agosto de 2009, el Gobierno señala que la Comisión de Expertos, si bien ha observado una ampliación de las excepciones al descanso dominical en virtud de las leyes de 3 de enero de 2008 (establecimientos de venta minorista de muebles) y de 10 de agosto de 2009 (zonas turísticas y PUCE) y que ha subrayado que se deben tomar en cuenta tanto las consideraciones económicas como sociales pertinentes, «no ha condenado» sin embargo a Francia. También ha remitido el conjunto de información actualizada que la Comisión deseaba recibir, incluido un informe de la comisión parlamentaria encargada de velar por el principio del descanso dominical publicado en noviembre de 2011, en el que se constataba que no se había producido un aumento significativo del número de municipios de interés turístico, que el número de trabajadores potencialmente afectados (unos 250 000) seguía siendo relativamente bajo, que sólo se había delimitado una treintena de PUCE hasta finales de 2011 y que los prefectos verificaban el conjunto de criterios definidos por la ley. El Gobierno añade que el número de PUCE, que ahora ya es relativamente estable, ascendía a 41 a principios de 2015. Por consiguiente, no ha habido una aceleración de las clasificaciones en zonas o municipios turísticos en virtud del Código del Trabajo, ni tampoco una multiplicación de los PUCE. El Gobierno señala, además, que en el proyecto de ley para el crecimiento y la actividad, que el Parlamento está actualmente examinando, se propone una reforma del marco jurídico aplicable en materia de trabajo dominical.
22. El Gobierno señala igualmente que el decreto núm. 2014-302 (denominado «decreto del bricolaje») de 7 de marzo de 2014 cumple los requisitos establecidos en el artículo 7 del Convenio núm. 106, puesto que: *a)* se aplica a una determinada categoría de establecimientos; *b)* la intervención de la autoridad reguladora se justifica por la naturaleza de los servicios prestados por los establecimientos minoristas de bricolaje, habida cuenta de la evolución de los hábitos de consumo, y *c)* se basa en consideraciones económicas y

sociales pertinentes en la medida en que se trata de satisfacer una necesidad del público (el Gobierno cita varios sondeos que indican que el 52 por ciento de los franceses y el 74 por ciento de los habitantes de Île-de-France son favorables a que las tiendas de bricolaje abran el domingo). Añade que el 23 de enero de 2014 se alcanzó un acuerdo mayoritario con varias organizaciones sindicales importantes, en el que se definieron contrapartidas y garantías para los trabajadores, que fue posteriormente ampliado mediante un decreto del Ministro de Trabajo de fecha 3 de junio de 2014. Además, el Consejo de Estado, mediante una decisión de fecha 24 de febrero de 2015, desestimó las solicitudes de anulación del decreto presentadas por varias organizaciones sindicales.

23. En segundo lugar, por lo que respecta al alegato según el cual la inexistencia de sanciones efectivas y lo insatisfactorio de la reglamentación interna en caso de incumplimiento del principio del descanso semanal dominical dejarían sin efecto las disposiciones del Convenio núm. 106 en violación de su artículo 10, el Gobierno sostiene que Francia se ha dotado de un marco jurídico que permite garantizar el respeto del Convenio mediante un régimen de sanciones y medios jurídicos a disposición de la inspección del trabajo. En efecto, en virtud del artículo R.3132-2 del Código del Trabajo, la infracción de lo dispuesto en los artículos L.3132-1 a L.3132-14 y L.3132-16 a L.3132-31 relativos al descanso semanal, así como de lo dispuesto en los decretos adoptados para su aplicación, podrá ser sancionada con una multa de 1 500 euros por cada trabajador ilegalmente empleado. La reincidencia está igualmente castigada. Por otra parte, es incorrecto afirmar que el control de la buena aplicación de las normas relativas al descanso semanal no esté asegurado por los servicios de inspección del trabajo. De hecho, en 2013 y 2014 se levantaron 146 actas y en ese mismo período se llevaron a cabo 73 procedimientos de urgencia con medidas cautelares destinadas a lograr que se dictaran órdenes de cierre bajo pena de multa coercitiva. El Gobierno explica que, según el Consejo Constitucional, el hecho de que el empleador no dispusiera de ninguna posibilidad de recurrir para oponerse al efecto suspensivo del recurso y de que ninguna disposición legislativa garantizara que el órgano jurisdiccional competente se pronunciara en un plazo que no privara de efecto útil la autorización concedida, contravenía el principio del respeto del derecho de defensa garantizado por la Constitución francesa. Recuerda, no obstante, que sigue siendo siempre posible impugnar las decisiones individuales de excepción a la norma del descanso dominical ante un tribunal administrativo.
24. En tercer lugar, por lo que respecta a la supuesta concesión de excepciones abusivas por parte de la administración y a la pretendida inexistencia de sanciones adecuadas, el Gobierno reitera que el derecho al recurso es un principio general del derecho francés y que la organización querellante tiene la posibilidad de acudir a los tribunales, lo que ha tenido la oportunidad de hacer, si considera que se han concedido autorizaciones que contravienen lo dispuesto en el Convenio núm. 106 y la legislación vigente. Con respecto al monto de los daños y perjuicios concedidos, los jueces lo determinan en función del perjuicio sufrido por atentar contra la vida privada del trabajador al tener que trabajar el domingo en violación de la legislación vigente. Según el Gobierno, la cuantía media acordada por los jueces de primera instancia asciende a 2 500 euros por infracción comprobada. Además, cita un fallo del Tribunal de Apelación de Versalles en el que se condenó a una empresa de venta minorista de bricolaje a pagar una multa coercitiva de 500 000 euros por no haber respetado una sentencia judicial que le ordenaba no emplear a trabajadores el domingo. En opinión del Gobierno, eso demuestra que no se sostiene el argumento según el cual las sanciones impuestas por los tribunales son insuficientes y de carácter simbólico.
25. En cuarto lugar, con respecto a la ampliación sectorial y territorial de las excepciones en la jurisprudencia invocando el principio de igualdad, el Gobierno sostiene que en ningún caso el juez de un tribunal de lo contencioso-administrativo ha reconocido una excepción *ipso jure*, es decir, permanente y general, a los establecimientos del sector de los productos electrodomésticos. En efecto, la jurisprudencia estudia caso por caso la distorsión de la competencia entre sectores de actividad económica. Por consiguiente, el reconocimiento por

parte de un juez del perjuicio causado no es ni general ni sistemático. Por lo que respecta a la ampliación territorial del ámbito de aplicación de los regímenes especiales, el Gobierno señala que los criterios que el juez toma en consideración para determinar la existencia de una distorsión de la competencia están estrictamente definidos y no se prestan a generalización alguna: además de la proximidad geográfica con el establecimiento competidor, debe probarse en cada caso la existencia de una apropiación desleal de la clientela que pudiera afectar al funcionamiento normal del establecimiento que se considera víctima de una distorsión de la competencia.

C. Alegatos complementarios de la Confederación General del Trabajo

26. En los alegatos complementarios a la reclamación de la CGT-FO, la Confederación General del Trabajo (CGT) señala que las disposiciones de la Ley para el Crecimiento, la Actividad y la Igualdad de Oportunidades Económicas, de 6 de agosto de 2015, han agravado el incumplimiento de las obligaciones dimanantes del Convenio núm. 106 y vulneran el Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, 1949 (núm. 98).

27. La CGT explica que la ley de 6 de agosto de 2015:

- crea *zonas comerciales* (artículos L.3132-25-1 y R.3132-20-1 del Código del Trabajo) que sustituyen a los PUCE, establecidos en virtud de la ley de 10 de agosto de 2009. A diferencia de los PUCE, que podían implantarse en aglomeraciones de más de 1 millón de habitantes, las zonas comerciales contempladas en la nueva ley podrán establecerse en núcleos urbanos de un mínimo de 100 000 habitantes, con la única condición de cumplir requisitos relativos a la superficie de venta y el número de clientes ¹, pese a que, en opinión de la CGT, las excepciones a un principio sólo deberían aceptarse con sujeción a condiciones estrictas. Además, todos los establecimientos de venta minorista de bienes y servicios situados en la zona comercial podrán hacer excepciones al principio de descanso dominical, sin tomar en consideración la utilidad que reporta a esos comercios el hecho de abrir el domingo. Por tanto, según la CGT, se confunde la satisfacción de los deseos de los consumidores con la satisfacción de las necesidades reales de éstos, único criterio que puede justificar un régimen especial;
- crea *zonas turísticas* (artículo L.3132-25 del Código del Trabajo) que sustituyen a los «municipios de interés turístico o termal y las zonas turísticas de afluencia excepcional o de animación cultural permanente», establecidos en virtud de la ley de 10 de agosto de 2009, sin verificar si los establecimientos que se benefician de la excepción responden a una necesidad de consumo dominical de los turistas, lo cual vulnera el Convenio núm. 106;
- crea *zonas turísticas internacionales* (artículo L.3132-24 del Código del Trabajo), en las que todos los establecimientos de venta minorista de bienes y servicios se benefician del régimen especial que les autoriza, no solamente a hacer trabajar a sus asalariados el

¹ El decreto núm. 2015-1173, de 20 de septiembre de 2015, enuncia esos criterios de la forma siguiente (véase el artículo R.3132-20-1 del Código del Trabajo): para ser calificada de zona comercial en el sentido del artículo L.3132-25-1, la zona deberá: 1) constituir un conjunto comercial con una superficie total de venta superior a los 20 000 m²; 2) recibir a más de 2 millones de clientes al año o encontrarse en un núcleo urbano con una población superior a los 100 000 habitantes, y 3) disponer de las infraestructuras necesarias y ser accesible por medios de transporte tanto privado como público. Además, si la zona está a menos de 30 kilómetros de un establecimiento competidor ubicado en el territorio de un estado limítrofe, los valores aplicables por lo que respecta a la superficie de venta y al número anual de clientes serán, respectivamente, de 2 000 m² y de 200 000 clientes.

domingo, sino también por la noche, entre las 21 horas y las 24 horas (artículo L.3122-29 del Código del Trabajo). Esta autorización se concede *ipso jure*, por el mero hecho de que el establecimiento se encuentra en dicha zona, sin que se realice un control del tipo de actividad del establecimiento o de los asalariados, y, por tanto, constituye una ampliación del ámbito de aplicación de las excepciones al principio del descanso dominical sin justificación alguna, lo cual vulnera el Convenio núm. 106;

- crea una nueva excepción, aplicable a las *estaciones ferroviarias* (artículo L.3132-25-6 del Código del Trabajo). Según la CGT, no se ha establecido una correlación entre los establecimientos que se benefician de esta excepción y las necesidades específicas de los usuarios de las estaciones ferroviarias;
- amplía aún más el ámbito de aplicación de los regímenes especiales al autorizar a los *comercios minoristas del sector de la alimentación* situados en las zonas turísticas y las estaciones ferroviarias a hacer trabajar a sus asalariados toda la jornada del domingo mientras que, anteriormente, sólo podían hacerlo hasta las 13 horas;
- incrementa el número de *excepciones concedidas por el alcalde* de cinco a 12 domingos al año (artículo L.3132-26 y siguientes del Código del Trabajo). La iniciativa de conceder excepciones corresponde únicamente al alcalde o al presidente del organismo intermunicipal, que pueden consultar al consejo municipal y a las organizaciones de empleadores y de trabajadores para conocer su opinión, sin que ello sea obligatorio. Según la CGT, este procedimiento de «simple consulta» se aleja mucho de los principios de negociación colectiva consagrados en el Convenio núm. 98 y vulnera el párrafo 2 del artículo 8 del Convenio núm. 106. Considera que estas excepciones no tienen ninguna justificación puesto que los alcaldes pueden concederlas arbitrariamente a cualquier tipo de comercio minorista sin sujeción a condiciones y sin tener que aducir los motivos que las justifican;
- por último, la CGT señala que, salvo en el caso de las excepciones concedidas por los alcaldes, la ley de 6 de agosto de 2015 no prevé ningún derecho mínimo en materia de descanso o de remuneración como contrapartida por el trabajo dominical.

28. La CGT alega que la ley de 6 de agosto de 2015, no solamente amplía considerablemente la posibilidad de establecer excepciones al principio de descanso semanal, sino que también introduce medidas para facilitar el establecimiento de regímenes especiales. De hecho, si bien el artículo L.3132-21 del Código del Trabajo dispone la introducción de un nuevo mecanismo de consulta con respecto a las excepciones prefectorales, permite al mismo eludir ese mecanismo en «caso de urgencia debidamente justificada y cuando el número de domingos para los cuales se prevé autorización [...] no sea superior a tres». Además, el artículo L.3132-25-3 de la nueva ley mantiene el principio según el cual, de no existir un convenio colectivo aplicable a la empresa, se autorizarán las excepciones en base a «una decisión unilateral del empleador aprobada mediante votación», lo que permite al empleador establecer él mismo las contrapartidas para los trabajadores asalariados afectados. Según la CGT, esto equivale a negar el principio de descanso compensatorio, quebrantar las reglas elementales en materia de negociación colectiva e ignorar a las organizaciones sindicales representativas, lo que vulnera el Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87) y los Convenios núms. 98 y 106. Por último, la CGT señala que las disposiciones del Convenio núm. 106 carecen de efecto porque las violaciones del principio de descanso semanal raras veces son objeto de sanciones efectivas. De hecho, según la CGT, la inspección del trabajo no dispone de medios suficientes y son las organizaciones sindicales las que han de iniciar actuaciones judiciales, casi siempre infructuosas. La nueva ley de 6 de agosto de 2015 no ha corregido ese fenómeno y las disfunciones descritas por la CGT-FO en su reclamación inicial persisten.

D. Informaciones complementarias de la CGT-FO

29. En los documentos complementarios a su reclamación, la CGT-FO alega que el Consejo de Estado decidió adoptar una noción de «necesidad», en el sentido de las disposiciones del artículo 7 del Convenio núm. 106, muy amplia para permitir la autorización de excepciones permanentes. Denuncia asimismo la ampliación del ámbito de aplicación de los regímenes especiales en virtud de la Ley para el Crecimiento, la Actividad y la Igualdad de Oportunidades Económicas, de 6 de agosto de 2015. Además, estima que el decreto de aplicación de dicha ley ha ampliado su ámbito de aplicación, al permitir la generalización de los regímenes especiales. Por último, reprocha a los ministros competentes el haber promulgado decretos para establecer la lista de las zonas turísticas internacionales de manera no transparente y sin consulta previa.
30. En primer lugar, la organización querellante constata que, mediante una decisión de 24 de febrero de 2015, el Consejo de Estado desestimó los recursos interpuestos por varias organizaciones sindicales contra dos decretos sucesivos que disponían la inclusión del sector del bricolaje en la lista de excepciones permanentes al derecho al descanso dominical, en virtud del artículo L.3132-12 del Código del Trabajo. La CGT-FO alega que, de esa forma, el Consejo de Estado ha validado el principio de una excepción permanente concedida a ese sector aun cuando las organizaciones sindicales habían demostrado: que el bricolaje, actividad a la que los franceses se dedican regularmente el domingo, podía practicarse perfectamente sin que fuera necesario abrir ese día los comercios de bricolaje; que el cierre de 31 comercios de bricolaje el domingo a raíz de la sentencia pronunciada por el Tribunal de Apelación de Versalles en octubre de 2012 no había afectado a la realización de esa actividad; que los jueces de la jurisdicción administrativa francesa consideraron, de manera unánime, que el comercio del bricolaje no figuraba entre las actividades para las cuales podía obtenerse una excepción temporal, y que, según un informe elaborado a instancias del Gobierno francés, se consideraba que ese sector no reunía los requisitos para beneficiarse de esa excepción. El párrafo 13 de los considerandos de la decisión del Consejo de Estado dice lo siguiente:

Considerando, según se acaba de explicar, que la inclusión de los comercios de venta minorista de bricolaje en la lista de establecimientos autorizados a organizar el descanso dominical por rotación tiene por objeto responder a las necesidades de un gran número de personas que practican, en particular el domingo, el bricolaje como una actividad de esparcimiento, cuya naturaleza implica poder efectuar, en el mismo día de su práctica, la compra de los suministros necesarios o requeridos; que la satisfacción de esa necesidad constituye una consideración social pertinente de conformidad con las disposiciones del artículo 7 del Convenio núm. 106 de la OIT; que, por consiguiente, debe rechazarse el argumento relativo al desconocimiento de esas disposiciones.

La CGT-FO señala que, según se desprende de esa decisión, el Consejo de Estado estima que son posibles dos tipos de excepciones en el sentido del artículo 7 del Convenio núm. 106: las que responden a una necesidad — coincidiendo con la posición de la Comisión de Expertos de la OIT — y las que permiten la realización de actividades de esparcimiento que se practican el domingo, día tradicional de descanso. Mediante esa decisión, el Consejo de Estado ha adoptado la posición de ampliar el régimen de excepciones establecidas por la autoridad administrativa, mientras que la OIT, en sus publicaciones y estudios, tiende a adoptar, según la CGT-FO, una posición mucho más restrictiva, supeditando el recurso a la aplicación de regímenes especiales a la prueba de que es imposible atender a las necesidades expresadas por la población, respetando a la vez el día de descanso semanal tradicional. Para la CGT-FO, ello equivale a invalidar el principio mismo de un día común de descanso en la casi totalidad de los sectores de actividades comerciales, puesto que el mismo razonamiento podría aplicarse al sector cultural y a los sectores de venta de ropa y calzado, electrodomésticos, muebles y automóviles, entre otros muchos. Así pues, al considerar que la práctica de una actividad de esparcimiento genera la necesidad de hacer trabajar a los

asalariados en los comercios que abastecen de los materiales que permiten practicarla, sin apreciar que es posible adquirirlos en otro momento, el Consejo de Estado amplía el ámbito de aplicación de los regímenes especiales permitidos por el Convenio más allá de lo previsto en el artículo 7 de éste. Por consiguiente, la noción de «necesidad» como respuesta a una exigencia real deja paso a la de una necesidad que simplemente responde a los «deseos del consumidor».

31. En segundo lugar, la organización querellante señala que la ley de 6 de agosto de 2015 amplía el ámbito de aplicación de los regímenes especiales — que ya habían sido reformados en virtud de la ley de 10 de agosto de 2009 — mediante la introducción de nuevas excepciones y la ampliación del ámbito de aplicación de las ya existentes, sin corregir las irregularidades existentes:

- En relación con las *zonas turísticas internacionales*, la organización estima que la ley de 2015 amplía, sin reemplazarla, la excepción ya existente para las zonas turísticas que, en virtud de la ley de 10 de agosto de 2009, se había hecho extensiva a todos los comercios de bienes y servicios y no solamente a los dirigidos específicamente a los turistas, incluso fuera de la temporada turística. El criterio aducido para la aplicación de la ley tiene en cuenta, por lo que respecta a las zonas turísticas internacionales, la proyección internacional de esas zonas, la afluencia excepcional de turistas residentes fuera de Francia y el gran volumen de sus compras. En ningún caso se hace mención a las condiciones establecidas en el artículo 7 del Convenio núm. 106. Por tanto, aun cuando es perfectamente posible conceder, en esas zonas, el descanso dominical a los trabajadores, como se hacía anteriormente, el hecho de que la zona pueda ser visitada por turistas residentes fuera de Francia deseosos de gastar su dinero basta para vulnerar los derechos de los trabajadores franceses.
- Por lo que respecta a las *zonas turísticas*, también en ese caso pueden hacerse excepciones al principio de descanso dominical sin plantearse si es posible satisfacer las necesidades de los turistas respetando al mismo tiempo ese principio.
- Por su parte, las PUCE han sido reemplazadas por las *zonas comerciales* que, por el mero hecho de justificar una «oferta comercial y una demanda potencial particularmente importantes» pueden beneficiarse de la excepción prevista por la ley sin que ésta defina qué se entiende por «particularmente importantes». La autoridad administrativa tiene, por tanto, un poder discrecional para otorgar esas excepciones, lo cual no garantiza que se respeten las condiciones establecidas por el artículo 7 del Convenio núm. 106.
- La nueva ley establece un nuevo régimen de excepciones para los *establecimientos de venta minorista de bienes o servicios que se encuentran en el recinto de una estación ferroviaria* sin precisar qué se entiende por «recinto de una estación ferroviaria». La organización querellante señala que, ateniéndose a esa reglamentación, le resulta imposible medir el alcance de la excepción otorgada, en particular en lo tocante a determinar cuáles serían los comercios a los que podría aplicarse. En su opinión no hay ninguna razón que justifique, en el sentido del artículo 7 del Convenio, la excepción otorgada.
- Por otra parte, el artículo L.3132-25-5 del Código del Trabajo establece una mayor duración de la excepción permanente *ipso jure* al principio de descanso dominical para el *sector de la alimentación* en ciertas zonas establecidas recientemente. De hecho, en virtud de este artículo, los empleadores de los comercios minoristas del sector de la alimentación pueden hacer trabajar a sus asalariados — que ya estaban expuestos al trabajo dominical hasta las 13 horas, en virtud de la ley anterior — hasta las 24 horas del domingo en las zonas turísticas internacionales y hasta las 21 horas en las estaciones ferroviarias.

- La ley amplía de cinco a 12 el número de *excepciones al descanso dominical que pueden autorizar los alcaldes*, y de las cuales se pueden beneficiar todos los sectores del comercio. Esta normativa rebasa los límites de lo que era aceptable y viola los derechos de los trabajadores. La CGT-FO alega también que contraviene las disposiciones del Convenio sobre los trabajadores con responsabilidades familiares, 1981 (núm. 156).

Por último, la organización querellante señala que, en la práctica, resulta difícil para el trabajador asalariado no responder positivamente a la petición del empleador de trabajar el domingo, por miedo a perder su empleo o sufrir discriminación en la contratación. Señala también que casi dos tercios de los asalariados que trabajan el domingo aducen razones financieras e indican que se ven obligados a hacerlo porque no pueden hacer frente a sus gastos con el salario de la semana.

32. La CGT-FO afirma que, a pesar de las garantías dadas por el Gobierno francés, las excepciones sectoriales de las que se beneficiaban los establecimientos de venta de muebles (ley de 3 de enero de 2008) y de bricolaje (decreto de 7 de marzo de 2014) no se retiraron cuando se realizó la reforma legislativa. Reitera que esas excepciones sectoriales son manifiestamente contrarias al Convenio núm. 106 y que, debido a la amplitud de las excepciones otorgadas, el principio del descanso dominical, reconocido en esos textos legislativos, queda casi sin efecto en la práctica porque se incumplen manifiestamente las disposiciones del Convenio.
33. La organización querellante reitera sus argumentos con respecto a la ampliación del ámbito de aplicación de las excepciones por efecto de la jurisprudencia, que otorga primacía al principio de la competencia sobre el del descanso dominical, como se refleja en las tres sentencias dictadas por el Tribunal Administrativo de Apelación de Versalles el 18 de julio de 2014.
34. La CGT-FO denuncia también la disparidad de situaciones de los trabajadores sujetos a trabajo dominical en función del sector o de la empresa en los que trabajen, el convenio colectivo al que se acojan, o el tipo de excepción que se les aplique (sector del mueble o del bricolaje, zona comercial, zona turística, zona turística internacional). Además, según la organización, si bien el artículo L.3132-25-4 del Código del Trabajo prohíbe la discriminación en la contratación de salariables por negarse a trabajar el domingo, no establece ninguna garantía real a tal efecto.
35. En tercer lugar, la organización querellante señala que el decreto de aplicación de la ley de 6 de agosto de 2015 (decreto núm. 2015-1173, de 23 de septiembre de 2015) ha ampliado el alcance de las excepciones dando lugar a una generalización de los regímenes especiales. Para empezar, ninguno de los criterios que se establecen en el artículo R.3132-21-1 del Código del Trabajo para definir las zonas turísticas internacionales (la proyección internacional de la zona, la existencia de infraestructuras de transporte de importancia nacional o internacional, una afluencia excepcional de turistas residentes fuera de Francia y un volumen importante de compras efectuadas por esos turistas) se corresponde con los criterios establecidos en el artículo 7 del Convenio núm. 106. Está claro que la finalidad en esos casos es estrictamente comercial. Además, la naturaleza de los criterios definitorios de las zonas comerciales enunciados en el artículo R.3132-20-1 del Código del Trabajo — en particular, la referencia al número anual de clientes — no permite a las organizaciones sindicales ejercer un control ni, por tanto, emitir una opinión bien fundada con respecto a esas zonas cuando se les consulta al respecto. La reglamentación no hace referencia en ningún momento a la posibilidad de respetar el descanso semanal — ni al tipo de comercio abierto el domingo — en contravención de las condiciones que se establecen en el Convenio núm. 106. Por último, la CGT-FO denuncia la existencia de excepciones prefecturales implícitas a raíz de la promulgación del decreto de 23 de octubre de 2014, que otorga al

silencio de la administración el valor de aceptación tácita de las peticiones formuladas. Esto plantea dos tipos de dificultades. En primer lugar, ya no está garantizado que los prefectos sometan las peticiones de autorización a las organizaciones sindicales para recabar su opinión. En segundo lugar, se dificulta la interposición de recursos judiciales porque es imposible verificar, mediante la simple consulta de los actos administrativos emitidos, si un comercio abierto el domingo cuenta con una autorización administrativa, ya que podría tratarse de una autorización implícita por motivo de silencio administrativo. Por lo tanto, ya no es posible garantizar la aplicación del régimen de control de las excepciones otorgadas por la administración ni asegurar el cumplimiento efectivo de la norma.

36. En cuarto lugar, la CGT-FO sostiene que, en relación con las ordenanzas por las que se delimitan las zonas turísticas internacionales, se vulnera abiertamente la obligación de consultar a las organizaciones sindicales establecida en el artículo 7 del Convenio núm. 106. De hecho, los expedientes que se han sometido a esas organizaciones para conocer su opinión eran incompletos y la fecha fijada para responder a ellos era anterior a la publicación del decreto de aplicación por el que se establecen los criterios en que se basa la definición de las zonas turísticas internacionales. En París, se han establecido hasta 12 zonas de ese tipo, lo que ha elevado de 400 a 6 000 el número de comercios que, no solamente podrán hacer trabajar a sus asalariados el domingo, sino además desde las 21 horas hasta las 24 horas. La CGT-FO señala que esas zonas, establecidas de manera tal que abarcan la totalidad de los centros comerciales existentes dentro de su perímetro, se crearon para responder a las necesidades de las grandes cadenas comerciales, aun cuando no son frecuentadas por una clientela internacional ni su actividad interesa a los clientes extranjeros.
37. Por último, la CGT-FO recuerda que el Consejo Constitucional había declarado inconstitucional el mecanismo de suspensión *ipso jure* de los efectos de las excepciones cuando se presenta una solicitud de anulación de las autorizaciones administrativas. La ley de 6 de agosto de 2015 derogó el texto en cuestión de manera que, cuando la Prefectura concede una excepción temporal, las organizaciones sindicales que objetan su legalidad se ven confrontadas a la misma situación que la denunciada por el Consejo Constitucional, es decir, la imposibilidad de lograr su anulación antes de que termine de surtir efecto. Por consiguiente, el Gobierno francés tampoco asegura en este caso el respeto del Convenio núm. 106 porque no aplica las medidas que permiten garantizar su cumplimiento efectivo.

E. Respuesta del Gobierno a las informaciones y alegatos complementarios

38. En su respuesta, el Gobierno afirma que la ley de 6 de agosto de 2015 ha adecuado el marco jurídico, sin ampliar el trabajo dominical, para poner fin a la inseguridad jurídica que pudiera existir, con dos objetivos: dar a los empleadores un mayor margen de acción para ajustar su oferta comercial dominical en función de las necesidades locales, y ofrecer a todos los asalariados garantías y contrapartidas reales, sobre la base de convenios colectivos de trabajo.
39. En primer lugar, el Gobierno destaca que a lo largo de los últimos años se ha producido una notable transformación de las prácticas de consumo y los modos de vida, y que el 69 por ciento de los franceses y el 82 por ciento de los habitantes de la región Île-de-France están a favor de la apertura dominical de los comercios. Añade que la ley de 6 de agosto de 2015 — que no modifica la situación de los asalariados que trabajan en empresas o realizan actividades a las que se aplican «cláusulas de excepción *ipso jure*» (industrias o servicios que deben mantenerse en funcionamiento permanentemente por la naturaleza misma de su actividad o por las necesidades de la población, como el suministro de electricidad, los transportes públicos o los hospitales) — establece una nueva excepción al descanso dominical, basada en criterios geográficos, para los establecimientos de venta minorista de bienes o servicios,

siempre que éstos se ubiquen en una zona turística internacional, una zona turística, una zona comercial o el recinto de una estación ferroviaria:

- Por lo que respecta a las *zonas turísticas internacionales* — que se caracterizan por su proyección internacional y por una afluencia excepcional de turistas extranjeros que realizan un gran volumen de compras — el Gobierno recuerda que Francia, con 83 millones de visitantes anuales, es el primer destino turístico del mundo y que «ir de compras» es la tercera actividad predilecta de los turistas, después de las visitas a museos y monumentos y los paseos para conocer París. Se han delimitado 12 zonas turísticas internacionales en virtud de la ordenanza de 25 de septiembre de 2015 de los Ministros de Trabajo, Turismo y Comercio, sobre la base de los criterios establecidos por el decreto núm. 2015-1173, de 23 de septiembre de 2015.
- Por lo que respecta a las *zonas turísticas* — que es como ahora se denomina a los municipios de interés turístico o termal y las antiguas zonas turísticas de afluencia excepcional o de animación cultural permanente —, el Gobierno señala que no se han modificado los criterios para delimitar esas zonas y que su número deberá ser limitado porque muchas de ellas ya están clasificadas como municipios o zonas turísticas con arreglo al Código del Trabajo.
- En relación con las *zonas comerciales* — que sustituyen a los PUCE — el Gobierno explica que la intención del legislador es que la idea de los «usos de consumo dominical», que prevalecía en la ley de 2009, deje de ser el criterio único y se tenga también en consideración el potencial de desarrollo comercial, basado en el juego de la oferta y la demanda, con una visión prospectiva de la ordenación del territorio. No obstante, según el Gobierno, esto no significa que se cuestione el principio del descanso dominical, y prueba de ello es el carácter sumamente restrictivo de las disposiciones y criterios normativos al respecto. De hecho, la zona comercial debe constituir un área comercial con una superficie total de ventas superior a 20 000 m², debe recibir más de 2 millones de clientes al año o encontrarse en un núcleo urbano con una población de más de 100 000 habitantes, disponer de las infraestructuras necesarias y ser accesible por medios de transporte tanto privados como públicos. El Gobierno precisa que los 40 PUCE se han convertido en zonas comerciales de pleno derecho.
- Con respecto a las *estaciones ferroviarias muy frecuentadas*, los resultados de una encuesta realizada en 2013 indican que el 77 por ciento de los franceses está a favor de que los comercios situados en las estaciones ferroviarias abran el domingo. Esta medida afectaría a 12 estaciones en todo el país.
- Por otro lado, los *comercios minoristas del sector de la alimentación* situados en las zonas turísticas internacionales y las estaciones ferroviarias sólo podrán abrir el domingo a partir de las 13 horas si están cubiertos por un convenio colectivo que establezca contrapartidas, en particular de carácter salarial, para los trabajadores. El Gobierno añade que, en el caso de los comercios minoristas del sector de la alimentación que se acogen a una excepción *ipso jure* hasta las 13 horas del domingo (con arreglo a lo dispuesto en el artículo L.3132-13 del Código del Trabajo), los empleados que hayan sido privados del descanso dominical y trabajen en un comercio de ese tipo con una superficie de venta de más de 400 m² percibirán una remuneración incrementada en, al menos, un 30 por ciento.
- Por último, el Gobierno precisa que la autorización de apertura de los comercios minoristas 12 domingos al año (en lugar de los cinco autorizados anteriormente) es una facultad que pueden ejercer los *alcaldes* en función de las necesidades locales y no una obligación. Destaca que la ley establece nuevos procedimientos de consulta obligatorios para el alcalde: el deber de consultar con el consejo municipal en todos los casos y, cuando se trate de más de cinco domingos, el deber de obtener la aprobación

del órgano rector del establecimiento público de cooperación intermunicipal al que pertenece el municipio.

El Gobierno añade que la ley de 6 de agosto de 2015 tiene por objeto conferir al diálogo territorial un papel esencial en la delimitación de las zonas turísticas y comerciales a fin de encontrar los equilibrios necesarios en el establecimiento de esas zonas y, asimismo, asegurar su adecuación a la evolución del tejido comercial, los hábitos de consumo, los transportes, el empleo y la actividad comercial. La ley también establece un procedimiento anual de concertación y de estudio del impacto que reúne, en torno a los prefectos, los alcaldes, los presidentes de los organismos públicos de cooperación intermunicipal que disponen de su propio régimen fiscal (EPCI), las asociaciones de comerciantes, y las organizaciones representativas de los trabajadores asalariados y los empleadores de los comercios minoristas.

40. El Gobierno señala además que la ley de 6 de agosto de 2015 tiene por objeto ofrecer a todos los trabajadores asalariados garantías y contrapartidas reales. Actualmente, el principio del carácter voluntario del trabajo dominical se ha generalizado en las zonas turísticas internacionales, las zonas turísticas, las zonas comerciales, las estaciones ferroviarias y los «domingos del alcalde» (excepciones al descanso dominical que puede autorizar el alcalde), mientras que anteriormente sólo existía una obligación legal de garantizar el carácter voluntario en el marco de las excepciones temporales concedidas por el prefecto (particularmente en el caso de los PUCE). Este principio del carácter voluntario del trabajo dominical queda garantizado también por el hecho de que el trabajador debe dar su acuerdo explícito por escrito, así como por la incorporación en la ley de una disposición que establece que la negativa de un asalariado a trabajar el domingo no constituye una falta ni un motivo de despido, y que el asalariado no puede ser objeto de medidas discriminatorias por ese hecho. Además, el empleo de los asalariados el domingo está condicionado a la existencia de un convenio colectivo, bien sea a nivel de sector, de grupo, de empresa o de establecimiento, o a nivel territorial. Las empresas con una plantilla inferior a 11 trabajadores asalariados son las únicas en las que el empleador, si no existe un convenio colectivo, podrá adoptar una decisión unilateral de abrir el domingo, después de haber mantenido consultas con los trabajadores asalariados concernidos y haber obtenido la aprobación de la mayoría de ellos. El Gobierno añade que esos convenios colectivos o, en su defecto, esas decisiones unilaterales deberán prever contrapartidas, en particular salariales, para los trabajadores. Además, en el marco de esos convenios o decisiones, los empleadores deberán asumir compromisos con respecto a las condiciones de empleo o para beneficiar a determinados grupos desfavorecidos de la población o a personas con discapacidad, así como adoptar medidas que permitan conciliar la vida profesional y la vida personal de los trabajadores asalariados privados del descanso dominical. Finalmente, en lo que respecta a los «domingos del alcalde», tal y como sucedía anteriormente, todo trabajador asalariado al que se prive del descanso dominical percibirá una remuneración que será, como mínimo, igual al doble de la percibida normalmente por una jornada de duración equivalente, y gozará asimismo de un descanso compensatorio de una duración equivalente. El Gobierno afirma, por tanto, que estas medidas — que garantizan un trato equitativo de los trabajadores asalariados que trabajan el domingo — responden a las exigencias del Convenio núm. 106.
41. Por lo que respecta al alegato de que Francia ha vulnerado los principios del Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, núm. 98, el Gobierno destaca que, independientemente del régimen de excepciones aplicadas al descanso dominical, actualmente la ley insta un procedimiento de consulta obligatorio con las organizaciones de empleadores y de trabajadores asalariados concernidos en los artículos L.3132-20 del Código del Trabajo (excepción prefectoral para evitar el perjuicio a la población o al funcionamiento del establecimiento), L.3132-24 (zona turística internacional), L.3132-25 (zona turística), L.3132-25-1 (zona comercial), L.3132-25-6 (estaciones ferroviarias) y R.3132-21 («domingos del alcalde»). Indica que el procedimiento se aplica en todos los

casos, salvo en situaciones de urgencia (en el marco de la excepción prevista en el artículo L.3132-20), cuando el carácter imprevisible de determinadas situaciones no permite instruir la solicitud de excepción con arreglo al procedimiento clásico y celebrar las consultas obligatorias previstas. No obstante, este tipo de excepción está estrictamente reglamentada ya que no se puede solicitar autorización para más de tres domingos. El Gobierno sostiene que decidió condicionar el empleo de trabajadores asalariados el domingo a la existencia de un convenio colectivo a fin de que los interlocutores sociales pudieran acordar las contrapartidas correspondientes. Además, en el caso de los establecimientos con menos de 11 trabajadores asalariados, con respecto a los cuales, de no existir un convenio colectivo o un convenio concertado a nivel territorial, el empleador puede fijar, mediante decisión unilateral, las contrapartidas a que tienen derecho los trabajadores asalariados privados del descanso dominical por una excepción individual concedida por el prefecto, el Gobierno indica que la legislación establece el nivel de esas contrapartidas; concretamente, en virtud del artículo L.3132-25-3 del Código del Trabajo, todo trabajador asalariado privado de descanso dominical se beneficiará de un descanso compensatorio y percibirá, por esa jornada de trabajo, una remuneración que será como mínimo igual al doble de la remuneración normalmente percibida por una duración equivalente. En el caso de las zonas turísticas internacionales, las zonas turísticas, las zonas comerciales y las estaciones ferroviarias, el régimen es el mismo, tanto si la apertura dominical es resultado de un convenio colectivo o de una decisión unilateral, y debe abarcar contrapartidas — en particular salariales, que también pueden consistir en la concesión de un período de descanso compensatorio —, la asunción de compromisos por parte del empleador en relación con las condiciones de empleo o para beneficiar a determinados grupos desfavorecidos de la población, y medidas encaminadas a facilitar la conciliación entre la vida profesional y la vida personal. Esto demuestra, según el Gobierno, que el marco legislativo y reglamentario francés en materia de descanso dominical no contraviene las disposiciones de los Convenios núms. 98 y 106.

III. Conclusiones del Comité

42. Las conclusiones se basan en el examen que el Comité ha realizado de los alegatos y las informaciones complementarias de la CGT-FO, los alegatos complementarios de la CGT y las respuestas transmitidas por el Gobierno en el presente procedimiento.
43. En su reclamación, la organización querellante — la CGT-FO — alega que Francia ha infringido las disposiciones del Convenio núm. 106. La organización querellante estima que, a pesar de que los órganos jurisdiccionales nacionales han reafirmado en varias ocasiones el principio del descanso dominical, sucesivas modificaciones de la legislación han vaciado poco a poco de contenido ese principio al conceder excepciones que van más allá de lo permitido por el Convenio núm. 106². El Comité observa que los alegatos iniciales de la

² El Comité observa que las siguientes disposiciones legislativas y normativas eran pertinentes, en el momento en que se presentó la reclamación, para el presente caso: en los artículos L.3132-1 a L.3132-3 del Código del Trabajo, se establece el principio de un descanso semanal de una duración mínima de veinticuatro horas consecutivas concedido a los trabajadores el domingo. En el Código del Trabajo, se enumeran tres categorías de excepciones a esta regla del descanso dominical. En primer lugar, ciertos establecimientos industriales y comerciales cuyo funcionamiento o apertura se ha hecho necesario por obligaciones derivadas de la producción, la actividad o las necesidades del público, pueden exceptuarse legalmente de la obligatoriedad del descanso dominical organizando el descanso semanal por rotación (artículo L.3132-12). En el artículo R.3132-5 del Código del Trabajo, figura la lista de los 182 sectores autorizados a organizar el descanso semanal por rotación sobre la base de lo anterior. Dicha lista comprende los establecimientos de venta minorista de muebles, a partir de la adopción de la ley núm. 2008-3 de 3 de enero de 2008, y los de bricolaje, a partir de la adopción del decreto núm. 2014-302 de 7 de marzo de 2014. En segundo lugar, existe un régimen de excepciones convencionales en las industrias o empresas industriales, que afecta al trabajo ininterrumpido y a los equipos de suplencia (artículos L.3132-14 a L.3132-19). En tercer lugar, los prefectos o los alcaldes

organización querellante se refieren a: *a)* la vulneración de las disposiciones del Convenio núm. 106 a través de la ejecución de la ley de 3 de enero de 2008, que no se habría sometido a consulta, de la ley de 10 de agosto de 2009 y del decreto de 7 de marzo de 2014; *b)* la concesión de excepciones abusivas y lo insatisfactorio de la reglamentación interna en caso de incumplimiento del principio del descanso dominical, así como la inexistencia de sanciones adecuadas o su carácter no disuasorio, y *c)* la ampliación sectorial y territorial del ámbito de aplicación de las excepciones por los órganos jurisdiccionales franceses.

44. Además, el Comité observa que la «Ley para el Crecimiento, la Actividad y la Igualdad de Oportunidades Económicas», de 6 de agosto de 2015, ha modificado, entre otras cosas, las disposiciones legislativas relativas al descanso semanal dominical, en particular los artículos del Código del Trabajo introducidos o enmendados mediante la ley de 10 de agosto de 2009. Toma nota de que la CGT-FO, así como la CGT, han presentado alegatos complementarios en relación con esa nueva ley y de que el Gobierno ha formulado observaciones con respecto a esos alegatos.
45. Los artículos 6, 7, 8 y 10 del Convenio son pertinentes para el examen de esta reclamación y dicen lo siguiente:

Artículo 6

1. Todas las personas a las cuales se aplique el presente Convenio, a reserva de las excepciones previstas en los artículos siguientes, tendrán derecho a un período de descanso semanal ininterrumpido de veinticuatro horas, como mínimo, en el curso de cada período de siete días.
2. El período de descanso semanal se concederá simultáneamente, siempre que sea posible, a todas las personas interesadas de cada establecimiento.
3. El período de descanso semanal coincidirá, siempre que sea posible, con el día de la semana consagrado al descanso por la tradición o las costumbres del país o de la región.
4. Las tradiciones y las costumbres de las minorías religiosas serán respetadas, siempre que sea posible.

Artículo 7

1. Cuando la naturaleza del trabajo, la índole de los servicios suministrados por el establecimiento, la importancia de la población que haya de ser atendida o el número de personas ocupadas sea tal que las disposiciones del artículo 6 no puedan aplicarse, la autoridad

pueden conceder excepciones temporales. Según la legislación vigente en el momento en que se presentó la reclamación, las excepciones prefectorales se conceden a petición de los establecimientos interesados cuando queda probado que el descanso dominical simultáneo de todo el personal perjudicaría al público o menoscabaría el funcionamiento normal del establecimiento (artículos L.3132-20 a L.3132-23). También pueden concederse excepciones prefectorales a establecimientos de venta minorista en los municipios o zonas que experimentan una afluencia especial debido a su especificidad turística, termal o cultural (artículo L.3132-25 en su redacción resultante de la ley núm. 2009-974 de 10 de agosto de 2009). Asimismo, mediante la ley de 10 de agosto de 2009, se estableció un nuevo régimen de excepciones en las ciudades de más de 1 millón de habitantes para «perímetros de utilización de consumo excepcional» (PUCE) caracterizados «por el hábito de consumo dominical, la importancia de la clientela interesada y la lejanía de esta última del perímetro mencionado» (artículos L.3132-25-1 a L.3132-25-6 del Código del Trabajo). Por último, en los artículos L.3132-26 y L.3132-27, se establece que las excepciones concedidas por el alcalde (y, en París, por el Prefecto) permiten suprimir por bando u orden gubernativa el descanso dominical en los establecimientos comerciales de venta minorista. El número máximo anual de dichas excepciones, concedidas a título colectivo para la totalidad de los comercios de un determinado sector, era de cinco hasta la adopción de la «Ley para el Crecimiento, la Actividad y la Igualdad de Oportunidades Económicas», de 6 de agosto de 2015.

competente o los organismos apropiados de cada país podrán adoptar medidas para someter a regímenes especiales de descanso semanal, si fuere pertinente, a determinadas categorías de personas o de establecimientos comprendidos en este Convenio, habida cuenta de todas las consideraciones sociales y económicas pertinentes.

2. Todas las personas a quienes se apliquen estos regímenes especiales tendrán derecho, por cada período de siete días, a un descanso cuya duración total será por lo menos equivalente al período prescrito por el artículo 6.

3. Las disposiciones del artículo 6 deberán aplicarse a las personas que trabajen en dependencias de establecimientos sujetos a regímenes especiales, en el caso de que dichas dependencias, si fuesen autónomas, estuviesen comprendidas entre los establecimientos sujetos a las disposiciones de dicho artículo.

4. Cualquier medida referente a la aplicación de las disposiciones de los párrafos 1, 2 y 3 de este artículo deberá tomarse en consulta con las organizaciones representativas interesadas de empleadores y de trabajadores, si las hubiere.

Artículo 8

1. Podrán autorizarse excepciones temporales totales o parciales (comprendidas las suspensiones y las disminuciones del descanso) a las disposiciones de los artículos 6 y 7 por la autoridad competente o por cualquier otro medio aprobado por la autoridad competente que esté de acuerdo con la legislación y la práctica nacionales:

- a) en caso de accidente o grave peligro de accidente y en caso de fuerza mayor o de trabajos urgentes que deban efectuarse en las instalaciones, pero solamente en lo indispensable para evitar una grave perturbación en el funcionamiento normal del establecimiento;
- b) en caso de aumentos extraordinarios de trabajo debidos a circunstancias excepcionales, siempre que no se pueda normalmente esperar del empleador que recurra a otros medios;
- c) para evitar la pérdida de materias percederas.

2. Al determinar las circunstancias en que puedan autorizarse excepciones temporales en virtud de las disposiciones de los apartados b) y c) del párrafo precedente, deberá consultarse a las organizaciones representativas interesadas de empleadores y de trabajadores, si las hubiere.

3. Cuando se autoricen excepciones temporales en virtud de las disposiciones de este artículo, deberá concederse a las personas interesadas un descanso semanal compensatorio de una duración total equivalente por lo menos al período mínimo previsto en el artículo 6.

[...]

Artículo 10

1. Se deberán tomar las medidas pertinentes para asegurar la adecuada aplicación de los reglamentos o disposiciones sobre descanso semanal por medio de una inspección adecuada o en otra forma.

2. Cuando lo permitan los medios por los cuales se aplique este Convenio, deberá establecerse un sistema adecuado de sanciones para imponer el cumplimiento de sus disposiciones.

Disposiciones legislativas y reglamentarias que se cuestionan

Ley de 3 de enero de 2008 y decreto de 7 de marzo de 2014

46. Con respecto al alegato de la organización querellante según la cual el establecimiento de regímenes especiales mediante la ley de 3 de enero de 2008 — que ha añadido los establecimientos de venta minorista de muebles a los sectores que pueden exceptuarse de la obligatoriedad del descanso dominical organizando el descanso semanal por rotación — y

el decreto de 7 de marzo de 2014, denominado «decreto del bricolaje», que ha tenido el mismo efecto en lo que concierne a los comercios de bricolaje, va más allá de lo permitido por el Convenio núm. 106, el Comité toma nota de la respuesta del Gobierno según la cual: 1) la reglamentación francesa sobre el descanso semanal asegura una mayor protección que la prevista en el Convenio puesto que garantiza a los trabajadores un descanso semanal de veinticuatro horas, a las que se suman las once horas de descanso diario, es decir, un total de treinta y cinco horas; 2) la modificación de la legislación adoptada en 2008 y 2014 respondió a la evolución de los estilos de vida de los franceses, en particular, en las grandes aglomeraciones, y a una necesidad del público, y 3) las disposiciones cuestionadas cumplen los requisitos establecidos en el artículo 7 del Convenio puesto que: *a)* se aplican a una determinada categoría de establecimientos; *b)* se justifican por la naturaleza de los servicios prestados por los establecimientos minoristas de bricolaje, habida cuenta de la evolución de los hábitos de consumo, y *c)* se basan en consideraciones económicas y sociales pertinentes en la medida en que se trata de satisfacer una necesidad del público.

47. El Comité observa que, en el marco del mecanismo de control periódico de la aplicación del Convenio núm. 106 por parte de Francia, la Comisión de Expertos, tras realizar un análisis completo y minucioso de la legislación y de los distintos documentos facilitados (informes del Gobierno y observaciones de los interlocutores sociales, incluida la CGT-FO), no consideró que las disposiciones en cuestión contravinieran lo dispuesto en el Convenio núm. 106. En su último comentario³, la Comisión de Expertos pidió al Gobierno que siguiera presentándole información actualizada en relación con el debate público sobre el trabajo dominical y, en particular, que le transmitiera el punto de vista de los interlocutores sociales y las conclusiones y recomendaciones del grupo de trabajo al que encargó la elaboración de un informe sobre esta cuestión, así como cualquier cambio de carácter legislativo que se introduzca o se prevea introducir sobre esa base. En este contexto, el Comité recuerda que las excepciones de carácter no temporal admitidas en virtud del artículo 7 del Convenio núm. 106 deben estar justificadas por «la naturaleza del trabajo, la índole de los servicios suministrados por el establecimiento, la importancia de la población que haya de ser atendida o el número de personas ocupadas» y que deben concernir a «determinadas categorías de personas o de establecimientos», «habida cuenta de todas las consideraciones sociales y económicas pertinentes». *El Comité considera que la determinación de las categorías de personas o establecimientos cubiertos por el Convenio núm. 106 que pueden someterse a un régimen especial de descanso semanal, con arreglo a lo dispuesto en el artículo 7 del Convenio, debe efectuarse en el contexto del país en cuestión, teniendo en cuenta los criterios establecidos por el Convenio, en particular las consideraciones sociales y económicas pertinentes.*

Ley de 10 de agosto de 2009

48. Con respecto a los alegatos relativos a las zonas turísticas o culturales y a los «perímetros de utilización de consumo excepcional» (PUCE), el Comité observa que dichos alegatos se refieren a las disposiciones introducidas o enmendadas mediante la ley de 10 de agosto de 2009, que no han suscitado objeciones por parte de la Comisión de Expertos. Observa también que esas disposiciones fueron enmendadas, a su vez, mediante la Ley para el Crecimiento, la Actividad y la Igualdad de Oportunidades Económicas, de 6 de agosto de 2015. *Habida cuenta de estas circunstancias, el Comité no proseguirá con el examen de esos alegatos iniciales.*

³ Véase la solicitud directa de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones, publicada en 2014, que puede consultarse en la dirección: http://www.ilo.org/dyn/normlex/fr/f?p=1000:13100:0::no:13100:p13100_comment_id,p11110_country_id,p11110_country_name,p11110_comment_year:3141929,102632,france,2013.

Ley de 6 de agosto de 2015

49. El Comité toma nota de los alegatos relativos a la ampliación del ámbito de aplicación de los regímenes especiales en virtud de la ley de 6 de agosto de 2015, cuyo decreto de aplicación habría ampliado el alcance y el efecto de éstos, lo que agravaría el incumplimiento de las obligaciones dimanantes del Convenio núm. 106. El Comité observa que, de manera general, el Gobierno responde que la ley de 6 de agosto de 2015 ha adecuado el marco jurídico, sin ampliar el trabajo dominical, para poner fin a la inseguridad jurídica que pudiera existir, con dos objetivos: dar a los empleadores un mayor margen de acción para ajustar su oferta comercial dominical en función de las necesidades locales, y ofrecer a todos los asalariados garantías y contrapartidas reales, sobre la base de convenios colectivos de trabajo. El Comité observa que, según el Gobierno, el principio del carácter voluntario del trabajo dominical se ha generalizado y que, independientemente del régimen de excepciones aplicadas al descanso dominical, actualmente la ley establece un procedimiento de consulta obligatorio con las organizaciones de empleadores y de trabajadores asalariados concernidos.

50. El Comité toma nota de que, específicamente, las organizaciones de trabajadores se refieren a las excepciones contempladas por la ley de 6 de agosto de 2015 en el marco siguiente:

- Las *zonas turísticas internacionales* que, según la CGT-FO y la CGT, representan una nueva ampliación del ámbito de aplicación de las excepciones puesto que se permite no solamente hacer trabajar a los asalariados el domingo, sino también entre las 21 horas y las 24 horas. Según esas organizaciones, ello contraviene el Convenio núm. 106 porque los criterios en los que se basa su aplicación no responden a ninguna de las condiciones establecidas en el artículo 7 del Convenio y no existe un control del tipo de actividad realizada. A ese respecto, el Comité toma nota de que el Gobierno señala que la creación de las zonas turísticas internacionales responde a una necesidad real, por ser Francia el primer destino turístico del mundo y el comercio una de las actividades predilectas de los turistas. El Comité toma nota de que el Gobierno indica que se han delimitado 12 zonas turísticas internacionales en aplicación de los criterios establecidos por el decreto núm. 2015-1173, de 23 de septiembre de 2015, relativos a la proyección internacional de esas zonas, su conexión por medio de infraestructuras de transporte, la afluencia excepcional de turistas extranjeros y un volumen importante de compras efectuadas por esos turistas.
- Las *zonas turísticas*, cuyos establecimientos, según aducen las organizaciones de trabajadores, pueden aplicar excepciones al principio del descanso dominical sin plantearse la cuestión de si es posible satisfacer las necesidades de los turistas respetando al mismo tiempo ese principio, puesto que no es necesario verificar si la apertura dominical de esos establecimientos responde a una necesidad de consumo de los turistas. A ese respecto, el Comité toma nota de que el Gobierno señala que no se han modificado los criterios para delimitar esas zonas y que su número deberá ser limitado porque muchas de ellas ya están clasificadas como municipios o zonas turísticas con arreglo al Código del Trabajo.
- Las *zonas comerciales* que, según la CGT-FO y la CGT, pueden establecer excepciones al principio del descanso dominical sin tomar en consideración la utilidad que reporta a esos comercios el hecho de abrir el domingo. Añaden que la autoridad administrativa goza de poder discrecional para otorgar las excepciones, lo cual no garantiza el respeto de las condiciones establecidas en el artículo 7 del Convenio núm. 106. A ese respecto, el Comité toma nota de que el Gobierno indica que el objetivo que se persigue con el establecimiento de esas zonas es dejar de basarse únicamente en el criterio de los hábitos de consumo dominical para tener también en consideración el potencial de desarrollo comercial, y que ello no significa que se cuestione el principio del descanso

dominical, dado el carácter sumamente restrictivo de las disposiciones y criterios normativos establecidos.

- Las *estaciones ferroviarias*, con respecto a las cuales, según la CGT-FO y la CGT, no se ha establecido una correlación entre los establecimientos beneficiarios y las necesidades de los usuarios. La CGT-FO añade que actualmente no se encuentra en condiciones de calibrar el alcance de esa excepción. Según estas organizaciones, la excepción otorgada no se justifica a tenor de lo dispuesto en el Convenio núm. 106. A ese respecto, el Comité toma nota de que el Gobierno afirma que la gran mayoría de los franceses está a favor de la apertura dominical de los comercios situados en los recintos de las estaciones ferroviarias y que esa excepción se aplicaría a 12 estaciones ferroviarias de Francia.
 - Los *comercios minoristas del sector de la alimentación* situados en las zonas turísticas internacionales y en las estaciones ferroviarias que, según la CGT-FO, pueden hacer trabajar a sus asalariados el domingo hasta las 24 horas, en las zonas turísticas internacionales, y hasta las 21 horas, en las estaciones ferroviarias. El Comité toma nota de que el Gobierno señala que ello sólo es posible a condición de que estén cubiertos por un convenio colectivo que prevea contrapartidas para los trabajadores, en particular salariales.
 - el número de domingos en los que los *alcaldes* pueden autorizar una excepción — que conforme a la nueva ley serían 12 en lugar de cinco — mediante, según la CGT, una «simple consulta» sin carácter obligatorio, y que, por consiguiente, se aleja los principios de negociación colectiva previstos en el Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, 1949 (núm. 98), y vulnera el párrafo 2 del artículo 8 del Convenio núm. 106. El Comité toma nota de que la CGT-FO afirma que esta situación menoscaba el derecho de los trabajadores y contraviene las disposiciones del Convenio sobre los trabajadores con responsabilidades familiares, 1981 (núm. 156). A ese respecto, el Comité toma nota de que el Gobierno destaca que se trata de una facultad del alcalde y no de una obligación, y que la ley establece nuevos procedimientos de consulta obligatorios para el alcalde.
- 51.** En general, por lo que respecta a la ley de 6 de agosto de 2015, el Comité observa que las nuevas excepciones previstas por la ley, según las organizaciones de los trabajadores, contravienen el Convenio núm. 106 y, según el Gobierno, están justificadas por la importancia de la clientela (turística, internacional o comercial) que ha de ser atendida y por las expectativas del público. En estas circunstancias, el Comité recuerda que las excepciones de carácter no temporal admitidas de conformidad con el artículo 7 del Convenio núm. 106 deben estar justificadas por «la naturaleza del trabajo, la índole de los servicios suministrados por el establecimiento, la importancia de la población que haya de ser atendida o el número de personas ocupadas» y que deben concernir a «determinadas categorías de personas o de establecimientos», «habida cuenta de todas las consideraciones sociales y económicas pertinentes». ***El Comité considera que la determinación de las categorías de personas o establecimientos cubiertos por el Convenio núm. 106 que pueden someterse a un régimen especial de descanso semanal, con arreglo a lo dispuesto en el artículo 7 del Convenio, debe efectuarse en el contexto del país en cuestión, teniendo en cuenta los criterios establecidos por el Convenio, en particular las consideraciones sociales y económicas pertinentes.***

Consulta con los interlocutores sociales en el marco del procedimiento de concesión de excepciones

52. Con respecto al alegato relativo a la falta de concertación obligatoria, tal como se establece en el Código del Trabajo, sobre la disposición mediante la cual se han añadido los establecimientos de venta minorista de muebles a la lista de comercios que se benefician de una excepción permanente que les permite emplear a trabajadores el domingo y que fue introducida mediante una enmienda parlamentaria a la ley núm. 2008-3 de 3 de enero de 2008, el Comité observa que el Gobierno no ha facilitado información a ese respecto.
53. El Comité toma nota de los alegatos de las organizaciones de trabajadores relativas a la falta de consultas o a la posibilidad de eludir las disposiciones que establecen la obligación de celebrar consultas. Asimismo, observa que, según la CGT, ello equivale a incumplir las reglas elementales de negociación colectiva y a ignorar a las organizaciones sindicales representativas, lo que contraviene el Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87) y los Convenios núms. 98 y 106. El Comité toma nota de que el Gobierno destaca que, en virtud de la ley de 6 de agosto de 2015, existe en la actualidad, independientemente del régimen de excepciones aplicadas al descanso dominical, un procedimiento de consulta obligatorio con las organizaciones de empleadores y de trabajadores asalariados concernidos (que se aplica en todos los casos salvo, por lo que respecta a las excepciones prefectorales, en situaciones de urgencia en las que no es posible celebrar esas consultas, pero con sujeción a condiciones muy estrictas).
54. El Comité toma nota de que la reclamación no se refiere a la manera en que Francia cumple las obligaciones dimanantes de los Convenios núms. 87 y 98, y que, por tanto, no puede pronunciarse con respecto a esos alegatos. No obstante, el Comité recuerda que el Convenio núm. 106 contiene disposiciones que establecen la obligación de consultar con los interlocutores sociales. En efecto, el párrafo 4 del artículo 7 del Convenio núm. 106 dispone que las medidas referentes a la aplicación de los regímenes especiales de descanso semanal deberán tomarse en consulta con las organizaciones representativas interesadas de empleadores y de trabajadores. El párrafo 2 del artículo 8 establece que, al determinar las circunstancias en que puedan autorizarse excepciones temporales, en caso de aumentos extraordinarios de trabajo o para prevenir la pérdida de materias perecedoras, deberá consultarse a las organizaciones representativas interesadas de empleadores y de trabajadores. A ese respecto, el Comité observa que el Código del Trabajo de Francia, modificado por la ley de 6 de agosto de 2015, contiene varias disposiciones que se refieren al diálogo social y que prevén la consulta, e incluso el acuerdo, con los asalariados o sus representantes para aplicar excepciones al principio del descanso dominical. Así, por ejemplo, en el caso de las excepciones otorgadas sobre la base de criterios geográficos — zonas turísticas internacionales, zonas turísticas, zonas comerciales y estaciones ferroviarias —, los establecimientos que quieran hacer trabajar a sus asalariados el domingo deben estar cubiertos por un convenio colectivo, bien sea a nivel de sector, de grupo, de empresa o de establecimiento, o a nivel territorial (punto II del artículo L.3132-25-3 del Código del Trabajo). Sin embargo, se ha previsto que, en los establecimientos con menos de 11 asalariados, de no existir un convenio colectivo o un convenio concertado a nivel territorial, pueda concederse el descanso semanal de manera rotatoria a todos los empleados o a una parte de la plantilla tras la celebración de consultas por el empleador con los trabajadores asalariados concernidos — y la aprobación de la mayoría de ellos — acerca de la compensación y las contrapartidas otorgadas. Asimismo, en relación con las excepciones concedidas por el prefecto cuando se haya determinado que el disfrute simultáneo del descanso dominical por todos los asalariados de un establecimiento sería lesivo para el público o afectaría al funcionamiento normal de ese establecimiento (artículo L.3132-20 del Código del Trabajo), dichas excepciones se acuerdan en virtud de un convenio colectivo o, en su defecto, de una decisión unilateral del empleador previa votación (punto I del artículo L.3132-25-3). Además, por lo que atañe a los «domingos del alcalde» la ordenanza

al respecto se adopta tras consultar con las organizaciones de empleadores y asalariados concernidos (artículo R.3132-21). En cambio, no existe esa obligación con respecto a las excepciones otorgadas a los establecimientos cuyo funcionamiento o apertura se considera necesario por la naturaleza de la producción, la actividad o las necesidades del público (artículo L.3132-12), y a los comercios minoristas del sector de la alimentación (artículo L.3132-13). *En esas circunstancias, teniendo en cuenta todas las informaciones proporcionadas por las organizaciones de los trabajadores así como por el Gobierno, el Comité subraya la importancia de celebrar consultas efectivas con los interlocutores sociales y recuerda que todas las medidas relativas a las excepciones al principio del descanso semanal deben adoptarse en consulta con los interlocutores sociales, como se dispone en el párrafo 4 del artículo 7 y en el párrafo 2 del artículo 8 del Convenio núm. 106.*

Ampliación jurisprudencial del ámbito de aplicación de los regímenes especiales

55. El Comité toma nota de los alegatos según los cuales la jurisprudencia de los órganos jurisdiccionales franceses agrava el incumplimiento de los principios enunciados en el Convenio al ampliar aún más, sobre la base del principio de igualdad, el ámbito de aplicación de los regímenes especiales, tanto en lo tocante a los sectores de actividad como a los territorios que pueden beneficiarse de esas excepciones. De ese modo, según la CGT-FO, varias resoluciones judiciales han extendido el ámbito de aplicación de la excepción obtenida por el sector del mueble al sector de la decoración del hogar y de los electrodomésticos por considerar que existía el riesgo de distorsión de la competencia, y ese mismo mecanismo permitió incluir el sector del bricolaje en el ámbito de aplicación de las excepciones. El Comité toma nota de que el Gobierno señala que esas resoluciones no tienen por objeto reconocer una excepción permanente y general para los establecimientos que no pertenecen a los sectores inscritos en la lista de los que pueden beneficiarse de tal excepción (artículo R.3132-5 del Código del Trabajo) y que los jueces determinan los riesgos de distorsión de la competencia en función de criterios que no se prestan a generalizaciones. En sus alegatos complementarios, la CGT y la CGT-FO señalan que existe una confusión entre la noción de satisfacción de los deseos de los consumidores y la de satisfacción de sus necesidades reales, y la CGT-FO añade que el Consejo de Estado ha adoptado una noción de «necesidad» muy amplia para dar cabida a la aplicación de excepciones. *A ese respecto, el Comité, tras tomar nota de la información facilitada por las partes, recuerda la importancia de que todas las excepciones al principio del descanso semanal, incluidas aquellas cuyo ámbito de aplicación ha sido ampliado por la jurisprudencia, cumplan los criterios establecidos en el Convenio.*

Carácter no disuasorio de las sanciones y la concesión de excepciones abusivas

56. El Comité ha examinado el conjunto de alegatos relacionados, por un lado, con la falta de sanciones eficaces y lo insatisfactorio de la reglamentación interna en caso de incumplimiento del principio del descanso semanal dominical y, por el otro lado, con la concesión de excepciones abusivas por parte de la administración y la inexistencia de sanciones adecuadas.
57. El Comité toma nota a ese respecto de que la organización querellante deplora la falta de persecución real de las infracciones por parte de las autoridades encargadas de asegurar la efectividad de la norma y de llevar a cabo esa persecución, especialmente en algunos departamentos donde la tolerancia de las autoridades del Estado es tal que la práctica establecida es contraria a la norma. La organización querellante afirma que el riesgo de sanciones penales resulta insuficiente y no disuasorio a falta de una verdadera persecución

de las infracciones y de sanciones suficientes. Si bien reconoce la labor efectuada por los servicios de inspección del trabajo, destaca la falta de medios y las disparidades en la aplicación de la ley, lo que refleja una falta de voluntad política. Por último, señala las dificultades existentes para llevar a buen término las actuaciones judiciales incoadas, puesto que está surgiendo en la jurisprudencia una tendencia a dificultar la admisibilidad de las reclamaciones presentadas por las organizaciones sindicales.

- 58.** El Comité toma nota igualmente de que la CGT-FO reprocha a los prefectos — los representantes del Estado a nivel local — que no siempre sometan a la justicia administrativa las ordenanzas municipales ilegales, cuando podrían hacerlo si éstas se dirigen a la Prefectura. Y lo que es más, los mismos prefectos se extralimitarían en el ejercicio de las facultades que les son conferidas en materia de establecimiento de excepciones al principio del descanso semanal dominical al adoptar una interpretación contraria a la jurisprudencia, a pesar de que ésta es abundante y viene recordada a través de circulares, sobre los criterios de concesión de excepciones. La organización querellante denuncia la tolerancia que muestran las autoridades administrativas con los establecimientos que no respetan la ley, especialmente al no derogar decisiones que la justicia ha declarado ilícitas, al no publicar decisiones que conceden excepciones a fin de evitar que puedan ser recurridas o al recibir a representantes de empresas infractoras y adoptar decisiones que les son favorables. Además, cuando se imponen sanciones, éstas son insuficientemente disuasorias. En apoyo de sus argumentos presentados *supra*, la CGT-FO cita un gran número de resoluciones judiciales dictadas por distintos órganos jurisdiccionales franceses.
- 59.** El Comité toma nota de la información proporcionada por el Gobierno en respuesta a estos alegatos, en particular, que Francia se ha dotado de un marco jurídico que permite garantizar el respeto de los principios enunciados en el Convenio mediante un régimen de sanciones y medios jurídicos a disposición de la inspección del trabajo. El Gobierno indica a ese respecto que, en virtud del artículo R.3132-2 del Código del Trabajo, la infracción de lo dispuesto en los artículos L.3132-1 a L.3132-14 y L.3132-16 a L.3132-31 relativos al descanso semanal, así como de lo dispuesto en los decretos adoptados para su aplicación, podrá ser sancionada con una multa de 1 500 euros por cada trabajador ilegalmente empleado. La reincidencia está igualmente penada. También señala que es incorrecto afirmar que el control de la buena aplicación de las normas relativas al descanso semanal no está asegurado por los servicios de inspección del trabajo. De ese modo, añade que en 2013 y 2014 se levantaron 146 actas y en ese mismo período se llevaron a cabo 73 procedimientos de urgencia con medidas cautelares destinadas a lograr que se dictaran órdenes de cierre bajo pena de multa coercitiva. El Gobierno señala que el derecho al recurso es un principio general del derecho francés y que la organización querellante tiene la posibilidad de acudir a los tribunales, lo que ha tenido la oportunidad de hacer, si considera que se conceden autorizaciones que contravienen lo dispuesto en el Convenio núm. 106 y la legislación vigente. Con respecto al monto de los daños y perjuicios concedidos, el Gobierno indica que los jueces lo determinan en función del perjuicio sufrido por atentar contra la vida privada del trabajador al tener que trabajar el domingo en violación de la legislación vigente. Según el Gobierno, la cuantía media acordada por los jueces de primera instancia asciende a 2 500 euros por infracción comprobada. Además, cita un fallo del Tribunal de Apelación de Versalles en el que se condenó a una empresa de venta minorista de bricolaje a pagar una multa coercitiva de 500 000 euros por no haber respetado una sentencia judicial que le ordenaba no emplear a trabajadores el domingo. En opinión del Gobierno, eso demuestra que no se sostiene el argumento según el cual las sanciones impuestas por los tribunales son insuficientes y de carácter simbólico.
- 60.** El Comité toma nota de la información proporcionada por las partes. Tras examinar las numerosas resoluciones judiciales presentadas, el Comité constata la existencia de varias resoluciones en las que se anularon los bandos u órdenes gubernativas de prefectos o alcaldes por las que se autorizaba a los comercios a abrir el domingo. Además, en un gran número de

resoluciones citadas por las partes se imponen sanciones a los comercios que abrieron ilegalmente el domingo. Esas sanciones van de 22 000 a 2 410 000 euros y equivalen, en su mayoría, a la liquidación de las multas coercitivas impuestas por los jueces, las cuales iban de 10 000 a 100 000 euros por cada domingo en que se había abierto ilegalmente. *En vista de la información disponible, el Comité considera que los mecanismos vigentes en Francia para asegurar la buena aplicación de las normas relativas al descanso semanal se ajustan a los criterios enunciados en el párrafo 1 del artículo 10 del Convenio núm. 106 y que las sanciones, impuestas por el poder judicial, parecen demostrar la existencia de un sistema de sanciones adecuado, tal como se exige en el párrafo 2 de dicho artículo.*

IV. Recomendaciones del Comité

61. *A la luz de las conclusiones que figuran en los párrafos 42 a 60 supra, el Comité recomienda al Consejo de Administración que:*

- a) apruebe el presente informe;*
- b) pida al Gobierno que tome en consideración las observaciones contenidas en los párrafos 47, 48, 51, 54, 55 y 60;*
- c) pida al Gobierno que presente una memoria a la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones para que ésta pueda examinarla dentro del ciclo de presentación periódica, y*
- d) publique el presente informe y declare cerrado el procedimiento incoado por la reclamación.*

Ginebra, 22 de marzo de 2016

(Firmado) Diego Cano Soler

Renate Hornung-Draus

Mody Guiro

Punto que requiere decisión: párrafo 61