INFORME PARA LA VISTA
presentado en el asunto C-312/89 *

I. Hechos y procedimiento

1. Con arreglo a los artículos L.221-2, L.221-4 y L.221-5 del Código del Trabajo vigente en el territorio de la República Francesa, el descanso semanal a que tienen derecho los trabajadores por cuenta ajena, de una duración mínima de 24 horas ininterrumpidas, deberá darse obligatoriamente el domingo.

2. Esta norma tiene numerosas excepciones, que recogen los artículos L.221-5-1 y siguientes de ese mismo Código y que pueden clasificarse en tres grandes categorías:

— Establecimientos pertenecientes a sectores enumerados con carácter limitativo, tales como restaurantes, expendedurías de tabaco, tiendas de flores naturales, hospitales, industrias que manipulan materias susceptibles de una alteración muy rápida, etc. (en esta categoría deben incluirse asimismo determinados comercios de venta al por menor de productos alimenticios).

— Empresas industriales pertenecientes a un sector para el que un convenio colectivo haya previsto una excepción a la regla del descanso dominical.

— Empresas que se beneficien de una autorización gubernativa (del Prefecto) basada en el hecho de que el descanso simultáneo el domingo de todo el personal de un establecimiento resultaría perjudicial para el público o comprometería el normal funcionamiento de ese establecimiento.

3. Acusando a las sociedades SIDEF-Conforama, Arts et meubles y JIMA de abrir en domingo sus tiendas y emplear ese día a su personal, la Union départementale des syndicats CGT de l'Aisne acudió al Juez de medidas provisionales del tribunal de grande instance de Saint-Quentin a fin de que se prohibiese a las sociedades demandadas abrir sus tiendas el domingo, y ello bajo amenaza de multa coercitiva.

4. El Presidente del tribunal de grande instance de Saint-Quentin, resolviendo en materia de medidas provisionales, dictó el 5 de octubre de 1989 una resolución mediante la que remitía al Tribunal de Justicia dos cuestiones prejudiciales, cuestiones redactadas de la siguiente manera:

«El concepto de "medida de efecto equivalente" a las restricciones cuantitativas a la importación, tal como se recoge en el artículo 30 del Tratado CEE, ¿puede aplicarse a una disposición de alcance general que tenga por efecto prohibir el empleo de trabajadores por cuenta ajena los domingos, particularmente en un sector de actividad como el de la venta de mobiliario al público, teniendo en cuenta las circunstancias siguientes:

— Que dicho sector de actividad utiliza en amplia medida productos de importación procedentes principalmente de países de la CEE.

* Lengua de procedimiento: francés.

— Que, en los casos en que las empresas incluidas en el referido sector de actividad han infringido las disposiciones de Derecho interno, una parte importante del volumen de negocios de dichas empresas se realiza en domingo.

— Que cerrar los domingos puede reducir la magnitud del volumen de negocios realizado y, por consiguiente, del volumen de las importaciones procedentes de los países de la Comunidad.

— Que, por último, la obligación de que los trabajadores por cuenta ajena disfruten en domingo de su descanso semanal no existe en todos los Estados miembros?

En caso de respuesta afirmativa, ¿podría considerarse que las características del sector de actividad de que se trata corresponden a los criterios que enuncia el artículo 36 del Tratado?»

5. La resolución de remisión se registró en la Secretaría del Tribunal de Justicia el 11 de octubre de 1989.

6. Conforme al artículo 20 del Protocolo sobre el Estatuto del Tribunal de Justicia de la CEE presentaron observaciones escritas la parte demandante en el litigio principal, representada por M^{e} Khelfat, Abogado de Saint-Quentin, y por M^{es} A. Lyon-Caen, F. Fabiani y L. Liard, Letrados del Conseil d'Etat y de la Cour de cassation; la parte demandada, SIDEF-Conforama, representada por M^{e} M. Distel, Abogado de París; el Gobierno de la República Francesa, representado por la Sra. E. Belliard y el Sr. G. de Bergues, en calidad de Agentes, y la Comisión de las Comunidades Europeas, representada por su Consejero Jurídico Sr. R. Wainwright, y por el Sr. H. Lehman, en calidad de Agentes.

7. Visto el informe del Juez Ponente y oído el Abogado General, el Tribunal de Justicia decidió iniciar la fase oral sin previo recibimiento a prueba.

II. Observaciones escritas presentadas al Tribunal de Justicia

1. La *demandante* estima que existe una gran similitud entre el asunto presente y el asunto Torfaen Borough Council, C-145/88. La demandante recuerda que en la sentencia de 23 de noviembre de 1989, dictada en dicho asunto (Rec. p. 3851), el Tribunal de Justicia afirmó que las regulaciones nacionales de los horarios de venta al por menor tenían por objeto garantizar una distribución entre horas de trabajo y horas de descanso adaptada a las particularidades socioculturales nacionales o regionales, cuya apreciación corresponde, en el estado actual del Derecho comunitario, a los Estados miembros. Según la demandante, en dicha sentencia el Tribunal de Justicia hace constar que las corrientes de intercambio entre los Estados miembros no resultan afectadas por las referidas regulaciones, y que corresponde a los órganos jurisdiccionales nacionales apreciar si los efectos de tales regulaciones no exceden de los efectos propios a una normativa comercial sobre libre circulación de mercancías.

Así pues, la demandante considera que, en la referida sentencia de 23 de noviembre de 1989, el Tribunal de Justicia ya respondió a las cuestiones planteadas por el órgano jurisdiccional remitente, y que no procede, por consiguiente, que el Tribunal de Justicia se pronuncie de nuevo sobre dicho problema.

La demandante solicita al Tribunal de Justicia que:

— Declare que no procede pronunciarse sobre las cuestiones prejudiciales planteadas, a las que ya respondió en la citada sentencia de 23 de noviembre de 1989.

— Con carácter subsidiario, que declare lo siguiente:

«El artículo 30 del Tratado debe interpretarse en el sentido de que la prohibición que prevé no se aplica a una normativa nacional que prohíba que los comercios al por menor abran en domingo, cuando los efectos restrictivos que eventualmente puedan derivarse de ello para el comercio intercomunitario no rebasen el marco de los efectos característicos de una normativa de ese tipo.»

2. La *demandada* indica que, en la resolución de remisión, el órgano jurisdiccional nacional hace constar que el sector de actividad en el que se incluye comercializa productos procedentes de la Comunidad, que una parte importante del volumen de negocios se realiza en domingo y que el cierre dominical con arreglo a lo dispuesto en el artículo L.221-5 del Código de Trabajo daría lugar a una disminución del volumen de negocios y, por consiguiente, del volumen de las importaciones procedentes de la Comunidad.

Según la demandada, de esta determinación de los hechos, que es competencia exclusiva del órgano jurisdiccional nacional, se desprende que la legislación discutida tiene un efecto restrictivo sobre el comercio intracomunitario, efecto del que el Juez francés habría podido extraer todas sus consecuencias sin necesidad de solicitar una interpretación al Tribunal de Justicia. A este respecto, la demandada recuerda que, en la sentencia de 23 de noviembre de 1989 (Torfaen Borough Council, antes citada), el Tribunal de Justicia admitió efectivamente, aunque de un modo implícito, que la legislación británica relativa a la actividad de los comercios el domingo (y no la relativa al descanso de los trabajadores por cuenta ajena) daba lugar de hecho a restricciones del comercio intracomunitario.

De lo anterior se deduce, según la demandada, que debe responderse a la primera cuestión planteada en el sentido de que la aplicación de lo dispuesto por el artículo L.221-5 del Código de Trabajo constituye una medida de efecto equivalente a una restricción cuantitativa en el sentido del artículo 30 del Tratado CEE.

A continuación, la demandada indica que las disposiciones del artículo L.221-5 del Código de Trabajo no persiguen un objetivo que esté justificado con arreglo al Derecho comunitario. Teniendo en cuenta que el 26 % de los trabajadores por cuenta ajena y el 66 % de los trabajadores por cuenta propia trabajan los domingos, resulta imposible hablar en Derecho francés de un principio relativo al descanso semanal. El carácter puramente residual de la regla del descanso dominical viene corroborado por la existencia de una regulación muy desarrollada y precisa del trabajo en domingo.

Según la demandada, si el descanso dominical, a diferencia del descanso semanal, no parece ser un principio fundamental en Derecho francés, tampoco puede constituir un objeto que pueda justificarse en virtud de lo dispuesto por el artículo 36 del Tratado CEE. En su opinión, la prohibición del trabajo dominical, prohibición que es tan sólo parcial y que se puede eludir mediante compensaciones que benefician considerablemente a los trabajadores por cuenta ajena, no puede justificarse «por razones de orden

público, moralidad y seguridad públicas, protección de la salud y vida de las personas [...]».

La demandada señala que la modalidad de descanso semanal que se discute, establecida por un texto más de medio siglo anterior al Tratado CEE, obedece meramente a que se tuvieron en cuenta unas consideraciones religiosas cuya influencia seguía siendo importante en 1906, pero que tales consideraciones no pueden constituir un objetivo justificado con arreglo al Derecho comunitario ni suponer un obstáculo para el principio de libre circulación de mercancías, principio que constituye un aspecto esencial de la construcción comunitaria. Por otra parte, los obstáculos que se ocasionan al comercio intracomunitario resultan manifiestamente inútiles y excesivos con respecto a la realización del único objetivo que puede considerarse justificado en virtud del Derecho comunitario. La imposición de un día de descanso semanal obligatorio, si es al precio de ocasionar restricciones a las importaciones, no puede considerarse como una medida que resulte proporcionada con el único objetivo que puede justificarse con arreglo al Tratado CEE, a saber, «la mejora de las condiciones de vida y de trabajo de los trabajadores» a que se refiere el artículo 117 del Tratado.

Según la demandada, el principio de proporcionalidad exige que el coste de una medida resulte compensado por el beneficio social, en su sentido más amplio, derivado de la misma. En el caso presente, el reconocimiento de que la legislación discutida respeta el principio de proporcionalidad implica que se demuestre que la realización del objetivo que persigue dicha legislación justifica las restricciones ocasionadas al comercio intracomunitario.

En opinión de la demandada, el análisis pone de relieve que, en el plano de la dinámica comunitaria, semejante justificación no puede existir. La obligación de conceder el descanso semanal en domingo, distinta de la obligación de conceder un descanso semanal y de la que constituye tan sólo una modalidad, no resulta necesaria para el objetivo de la mejora de las condiciones de vida de los trabajadores. Según la demandada, puesto que el objetivo social perseguido puede alcanzarse (y en la práctica se alcanza en numerosas ocasiones) sin aplicar medidas que den lugar a restricciones, tales medidas resultan desproporcionadas y constituyen medidas de efecto equivalente, que no pueden justificarse invocando las disposiciones del artículo 36 del Tratado CEE.

Por otra parte, la demandada estima que el Tribunal de Justicia debe examinar asimismo la compatibilidad de las disposiciones nacionales en cuestión con el artículo 85 del Tratado CEE. El análisis del sistema derivado de las disposiciones de los artículos L.221-5 y siguientes del Código de Trabajo y de la jurisprudencia que precisa sus condiciones de aplicación revela que la medida restrictiva consistente en prohibir que los trabajadores por cuenta ajena trabajen en domingo puede, en algunos casos, derivarse de la existencia de acuerdos o prácticas concertadas de los que prohíbe el artículo 85.

La demandada solicita al Tribunal de Justicia que responda a las cuestiones planteadas de la siguiente manera:

«1) Una disposición de alcance general que tiene por efecto prohibir el empleo de trabajadores por cuenta ajena en domingo, especialmente en un sector de actividad como la venta de mobiliario al público, cuando dicho sector de actividad utiliza en amplia medida productos

de importación procedentes sobre todo de los países de la CEE, cuando una parte importante del volumen de negocios de las empresas de dicho sector de actividad se realiza en domingo en los casos en que tales empresas deciden infringir las disposiciones de Derecho interno, y cuando cerrar los domingos suponga reducir la magnitud del volumen de negocios realizado y, por tanto, del volumen de las importaciones procedentes de los países de la Comunidad, constituye una medida de efecto equivalente a una restricción cuantitativa incompatible con el Tratado.

2) Una disposición de ese tipo no puede ampararse en el artículo 36 del Tratado.»

3. El *Gobierno francés* estima que su legislación sobre descanso semanal dominical no incurre en la prohibición que prevé el artículo 30 del Tratado CEE. En primer lugar, hace constar que dicha legislación resulta indistintamente aplicable a los productos importados y a los nacionales. A su juicio, esa legislación no tiene por objeto o efecto hacer más difícil o más onerosa la comercialización de los productos importados con respecto a los productos nacionales (véase la sentencia de 7 de abril de 1981, United Foods y Van den Abeele, 132/80, Rec. p. 995).

Por otra parte, el Gobierno francés considera que la referida legislación constituye la expresión de una política social protectora de los trabajadores por cuenta ajena. Las excepciones que la ley prevé al principio del descanso semanal dominical, aparte de que a veces se justifican asimismo por motivos de carácter social, como el de que se realicen en domingo un mínimo de actividades necesarias para la vida social, se basan en criterios objetivos sin relación alguna con la naturaleza, nacional o de importación, de los productos comercializados por los establecimientos que pudieran beneficiarse de ello.

El Gobierno francés estima que el Tribunal de Justicia ha admitido claramente la compatibilidad de este tipo de legislaciones con el Derecho comunitario. Ya en la sentencia de 14 de julio de 1981, Oebel (155/80, Rec. p. 1993), el Tribunal de Justicia consideró que una normativa nacional sobre horarios de trabajo, de reparto y de venta en el sector de la panadería y de la pastelería constituía una opción legítima de política económica y social, conforme con los objetivos de interés general que persigue el Tratado CEE.

Según el Gobierno francés, en el caso presente conviene ceñirse más bien a la sentencia dictada por el Tribunal de Justicia en relación con la legislación británica que prohíbe el ejercicio de actividades comerciales en domingo, sentencia en la que el Tribunal de Justicia declaró que «el artículo 30 del Tratado debe interpretarse en el sentido de que la prohibición que prevé no se aplica a una normativa nacional que prohíba a los comerciantes minoristas abrir en domingo, cuando los efectos restrictivos sobre el comercio comunitario que eventualmente puedan derivarse de la misma no rebasen el ámbito de los efectos propios de una normativa de ese tipo» (sentencia de 23 de noviembre de 1989, Torfaen Borough Council, antes citada).

Sin embargo, según el Gobierno francés, en esa sentencia el Tribunal de Justicia dejó abierta la posibilidad de que los efectos de tales normativas pudiesen rebasar el ámbito de los efectos propios a ese tipo de normativas. El Gobierno francés estima que no sucede así con la legislación francesa, por cuanto es indistintamente aplicable a los productos nacionales y a los importados y por cuanto las limitadas excepciones que

prevé se basan en criterios objetivos sin relación alguna con la naturaleza, nacional o de importación, de los productos comercializados por los establecimientos que pudieran beneficiarse de ella.

El Gobierno francés considera que no puede poner en entredicho la compatibilidad de ese tipo de legislación con el Derecho comunitario la circunstancia de que algunos de los sectores de actividad contemplados recurran en amplia medida a las importaciones, de que una parte importante del volumen de negocios de las empresas obligadas a interrumpir su actividad el domingo sería realizado, en caso contrario, precisamente ese día, y de que el volumen de negocios (e indirectamente las importaciones procedentes de otros Estados miembros de la Comunidad) resultaría afectado por tal prohibición, y todo ello sin perjuicio de la dificultad de comprobar dicha circunstancia.

Habida cuenta de lo que antecede, el Gobierno francés opina también que no se puede alegar la existencia en otros Estados miembros de legislaciones más liberales para defender la incompatibilidad de la legislación francesa con el Derecho comunitario. En su opinión, la eventual disparidad entre las legislaciones nacionales vigentes en un sector determinado obedece, en efecto, a la inexistencia de armonización en ese mismo sector, y dicha disparidad no puede implicar, en cuanto tal, la incompatibilidad de las legislaciones más restrictivas con el Derecho comunitario, salvo si se considera que las instituciones comunitarias tienen la obligación de armonizar las legislaciones nacionales en todos los sectores.

En conclusión, el Gobierno francés propone al Tribunal de Justicia que responda al órgano jurisdiccional remitente que el artículo 30 debe interpretarse en el sentido de que la prohibición que prevé no se aplica a una normativa nacional que obligue a conceder el descanso semanal en domingo excepto en casos basados en criterios objetivos.

Según dicho Gobierno, la referida conclusión no puede verse afectada por la magnitud de las importaciones en determinados sectores económicos implicados, ni por la circunstancia de que el volumen de negocios de las empresas obligadas a interrumpir sus actividades pueda verse reducido, ni tampoco por la existencia de legislaciones más liberales en otros Estados miembros.

4. La *Comisión* recuerda la sentencia de 23 de noviembre de 1989, en el asunto C-145/88 (Torfaen Borough Council, antes citada), y considera que las cuestiones planteadas por el órgano jurisdiccional remitente han de valorarse a la vista del principio que establece dicha sentencia. No obstante, a diferencia de la legislación examinada en aquel momento, la normativa nacional que ahora se discute no versa sobre la prohibición de abrir los comercios en domingo, sino sobre la obligación de conceder a los trabajadores por cuenta ajena un día de descanso semanal, el domingo.

La Comisión indica que se trata de una disposición de Derecho laboral que no se circunscribe al sector comercial sino que se aplica a todos los sectores de actividad, tales como, por ejemplo, los sectores industriales y asociativos; en cambio, no se aplica a todos los comercios, pues se excluye expresamente a los restaurantes, establecimientos de bebidas y expendedurías de tabaco, tiendas de flores naturales, empresas de periódicos y de información, determinadas tiendas de venta de artículos alimenticios al por menor, que pueden conceder a sus empleados el

descanso semanal mediante un sistema de turnos, así como las empresas que disponen de una autorización concedida por la autoridad administrativa.

La Comisión estima que una legislación en materia de Derecho social que tenga efectos directos sobre la comercialización de los productos puede afectar a las posibilidades de venta de mercancías importadas y, por tanto, a la importación de mercancías. La prohibición de emplear en domingo a trabajadores por cuenta ajena, en las condiciones descritas, constituye una medida aplicable indistintamente a los productos nacionales y a los importados: así pues, en el supuesto sometido por el órgano jurisdiccional nacional, la prohibición de que los establecimientos de venta de muebles abran en domingo afecta desde luego a la venta ese día de muebles importados, pero en la misma proporción que a los muebles producidos en el territorio del Estado miembro.

La Comisión señala que, en la sentencia de 23 de noviembre de 1989 (Torfaen Borough Coincil, antes citada), el Tribunal de Justicia declaró que una medida indistintamente aplicable de este tipo debía valorarse, por una parte, examinando si la normativa en cuestión persigue un objetivo justificado con arreglo al Derecho comunitario y, por otra parte, verificando si los eventuales obstáculos ocasionados a los intercambios comunitarios no van más allá de lo que resulta necesario para alcanzar el objetivo perseguido.

Según la Comisión, el Tribunal de Justicia quiso de este modo sentar un principio aplicable a todas las normativas de esta naturaleza existentes en la Comunidad. De hecho, es fácil comprobar que la normativa en cuestión pretende proteger a los trabajadores por cuenta ajena, garantizándoles, por una parte, un día de descanso semanal, y, por otra parte, que ese día de descanso sea el mismo para todos, con objeto de hacer posible la vida familiar y, como señalaba el Abogado General en los conclusiones que presentó en el asunto C-145/88, de promover las actividades no profesionales y los contactos sociales, habiéndose elegido el domingo como resultado de una tradición histórico-religiosa. Lo anterior constituye obviamente una opción de política económica y social conforme con los objetivos de interés general perseguidos por el Tratado CEE y comparable con medidas de protección social como las constituidas por la prohibición del trabajo nocturno, la limitación de la duración del trabajo diario y semanal o el derecho a vacaciones anuales retribuidas.

En lo relativo al examen de la proporcionalidad de los eventuales obstáculos al comercio intercomunitario con respecto a los objetivos legítimos perseguidos, el Tribunal de Justicia consideró, en la ya citada sentencia Torfaen Borough Council, que «la cuestión de comprobar si los efectos de una determinada normativa nacional no rebasan efectivamente ese ámbito forma parte de la apreciación de los hechos, apreciación que corresponde al órgano jurisdiccional nacional».

La Comisión estima que semejante apreciación no puede dejarse a los órganos jurisdiccionales nacionales. Según ella, en primer lugar es de temer que, al proceder a dicha apreciación, los órganos jurisdiccionales nacionales lleguen en algunos casos a soluciones contrarias al Derecho comunitario. Por lo demás, es real el riesgo de ver cómo órganos jurisdiccionales diferentes llegan a soluciones divergentes para casos similares o incluso idénticos, a falta de una unificación llevada a cabo en la Comunidad por un único órgano jurisdiccional.

La Comisión considera que, si bien la diversidad de las legislaciones nacionales en materia de días y horas de apertura de comercios hace delicada una apreciación uniforme, no es menos cierto que el examen de una normativa particular debe hacer posible averiguar si sus normas son o no contrarias al Derecho comunitario y aportar al Juez nacional una solución al problema de interpretación que le permita resolver el litigio del que esté conociendo.

La Comisión considera que el hecho de que no exista en todos los Estados miembros la obligación de conceder a los trabajadores por cuenta ajena su descanso semanal en domingo no tiene como efecto disminuir el comercio intracomunitario. Las diferencias entre los días y horas de apertura de las tiendas pueden, por el contrario, aumentar los intercambios entre dos Estados miembros que tengan una frontera común.

En el caso de autos, la Comisión considera que no parece que los efectos restrictivos que para la libre circulación de mercancías supone la prohibición de emplear trabajadores por cuenta ajena en domingo, prohibición moderada por excepciones referidas principalmente a la venta de bienes de consumo inmediato, sean desproporcionados con respecto al resultado perseguido. En realidad, tales efectos son muy limitados. Sin duda que los consumidores se encuentran en la imposibilidad de adquirir en domingo ciertas mercancías, importadas o no, tales como el mobiliario en el asunto que examina el órgano jurisdiccional nacional. No resulta inimaginable que esa imposibilidad haga bajar la demanda total de determinados productos y reduzca, por consiguiente, las importaciones.

Según la Comisión, estos elementos permiten afirmar que la prohibición de emplear a trabajadores por cuenta ajena en domingo no produce efectos desproporcionados para el comercio en relación con el objetivo legítimo de protección social. Del mismo modo, habida cuenta de las excepciones que recoge la ley para las tiendas que venden productos de consumo inmediato, no parece que el objetivo de protección social que persigue la legislación pueda alcanzarse por otro medio que obstaculice menos los intercambios.

Sin embargo, la Comisión estima que, desde un punto de vista global, es poco probable que el cierre de determinadas categorías de tiendas los domingos conduzca a que los consumidores renuncien definitivamente a adquirir productos que se venden los otros seis días de la semana. De hecho, el consumidor, que no ignora que ciertas mercancías no pueden adquirirse en domingo, se adapta a esta situación y organiza sus compras consecuentemente. Además, no es evidente que el ligero repliegue que puede afectar al consumo no beneficie a los productos importados.

Por lo que se refiere al régimen de excepciones administrativas previsto por el Código del Trabajo, la Comisión estima que, si la autoridad administrativa competente decidiese autorizar la apertura el domingo de tiendas que venden sobre todo productos de origen nacional, negando tal autorización a los comercios que venden mercancías comparables pero sobre todo de origen comunitario, existiría una práctica discriminatoria con respecto a los productos importados. En ese supuesto, que no parece corresponder al caso sometido al examen del Juez nacional, se trataría de una medida de efecto equivalente a una restricción cuantitativa, aplicable exclusivamente a los productos importados, sin que pudiese justificarse por una exigencia imperativa, y que, por consiguiente, sería contraria a la prohibición que establece el artículo 30.

Por consiguiente, la Comisión propone al Tribunal de Justicia que responda de la siguiente manera a la cuestión planteada:

«El artículo 30 del Tratado debe interpretarse en el sentido de que la prohibición que prevé no se aplica a una normativa nacional que prohíba el empleo en domingo de trabajadores por cuenta ajena en los establecimientos comerciales, siempre que las excepciones concedidas no supongan una discriminación de hecho para los productos importados con respecto a los productos nacionales.»

M. Díez de Velasco
Juez Ponente