



# Consejo de Administración

348.ª reunión, Ginebra, 17 de junio de 2023

Sección Institucional

INS

Fecha: 18 de mayo de 2023

Original: español

Quinto punto del orden del día

## Informe del Director General

Quinto informe complementario: Informe del Comité encargado de examinar la reclamación en la que se alega el incumplimiento por parte de España del Convenio sobre la discriminación (empleo y ocupación), 1958 (núm. 111)

### ▶ Índice

	Página
I. Introducción.....	3
II. Examen de la reclamación .....	4
A. Alegatos de la organización querellante .....	4
B. Respuesta del Gobierno.....	5
III. Conclusiones del Comité .....	6
IV. Recomendaciones del Comité .....	8



## ▶ I. Introducción

---

1. Por comunicaciones recibidas el 23 de junio y el 6 de julio de 2022, la Federación Estatal de Trabajadores de las Administraciones Públicas de la Confederación General del Trabajo (FETAP-CGT), presentó a la Oficina Internacional del Trabajo una reclamación en virtud del artículo 24 de la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo, en la que se alega el incumplimiento, por parte del Gobierno de España, del Convenio sobre la discriminación (empleo y ocupación), 1958 (núm. 111). El Convenio núm. 111 fue ratificado por España el 6 de noviembre de 1967 y está en vigor en ese 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, este podrá hacer pública la reclamación y, en su caso, la respuesta recibida.

3. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 1 del Reglamento relativo al procedimiento para la discusión de reclamaciones presentadas con arreglo a los artículos 24 y 25 de la Constitución de la OIT, revisado por el Consejo de Administración en su 291.<sup>a</sup> reunión (noviembre de 2004), el Director General acusó recibo de la reclamación, informó de la misma al Gobierno de España y la transmitió a la Mesa del Consejo de Administración.
4. En su 346.<sup>a</sup> reunión (octubre-noviembre de 2022), el Consejo de Administración estimó que la reclamación era admisible y constituyó un comité tripartito para que la examinase. El comité tripartito estuvo integrado por la Sra. Simona Trino (miembro gubernamental, Italia), el Sr. Guido Ricci (miembro empleador, Guatemala), y la Sra. Liliana Ocmin (miembro trabajadora, Italia).
5. Al presentar su reclamación, la FETAP-CGT hizo uso del formulario en línea para la presentación de reclamaciones. En su formulario de reclamación, la FETAP-CGT expresó su acuerdo para explorar la posibilidad otorgada por el Consejo de Administración, en el marco del procedimiento de discusión de las reclamaciones, de hacer uso del procedimiento de conciliación voluntario a nivel nacional.

6. El Gobierno de España envió sus observaciones sobre la reclamación en una comunicación de fecha 2 de febrero de 2023. El Comité observa que el Gobierno indicó en sus observaciones que no considera necesario recurrir al procedimiento de conciliación voluntario a nivel nacional.
7. El Comité se reunió de forma virtual días 24 de abril y 11 de mayo de 2023 para examinar la reclamación y adoptar el presente informe.

## ► II. Examen de la reclamación

---

### A. Alegatos de la organización querellante

8. La organización querellante alega que la [Ley 37/2011, de 10 de octubre de 2011, de Medidas de Agilización Procesal](#), que reforma el orden jurisdiccional contencioso-administrativo y modifica el artículo 139 de la [Ley 29/1998, de 13 de julio de 1998, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa](#), viola los artículos 1, 1), b) y 3, c) del Convenio núm. 111 al imponer, solamente a aquellos trabajadores del sector público que estén regidos por el derecho administrativo, las costas procesales en caso de que su reclamación ante la autoridad jurisdiccional sea desestimada.
9. Refiriéndose a los componentes del artículo 1, 1), b) del Convenio, la organización querellante alega que existe una discriminación al constatarse: 1) una diferencia de trato, 2) un criterio de discriminación, y 3) una destrucción o alteración de la igualdad de oportunidades y de trato.
10. Primeramente, la FETAP-CGT indica que la diferencia de trato viene determinada por la reforma legislativa de la Ley 37/2011. Explica que, antes de dicha reforma, las costas procesales en los procedimientos del orden jurisdiccional contencioso-administrativo no se imponían a la parte vencida, salvo que el Tribunal apreciara mala fe o temeridad siendo, pues, el pronunciamiento sobre las costas algo excepcional. Indica que, mediante la reforma legislativa, se modifica el criterio de imposición de costas al «criterio por vencimiento objetivo», en virtud del cual, se imponen a la parte vencida las costas procesales salvo que el Tribunal aprecie en el caso serias dudas de derecho o de hecho <sup>1</sup>.
11. En segundo lugar, la organización querellante explica que dicha diferencia de trato entre trabajadores del sector público depende del régimen de contratación: los trabajadores regidos por el derecho administrativo deben acudir a la jurisdicción contencioso-administrativa para dirimir cuestiones respecto de sus condiciones y derechos laborales, quedando supeditados a la imposición de costas por criterio de vencimiento objetivo; sin embargo, los trabajadores regidos por el derecho laboral acuden a la jurisdicción social para reclamar los mismos derechos y no sufren dicha imposición de costas.
12. En tercer y último lugar, la organización querellante afirma que existe una destrucción o alteración de la igualdad de oportunidades y de trato ya que las costas procesales de la jurisdicción contencioso-administrativa son de tal cuantía que, en la realidad, limitan fuertemente las posibilidades de los trabajadores afectados de reclamar sus derechos laborales ante la autoridad judicial. Al respecto, la organización se refiere a varias sentencias en las que los trabajadores o trabajadoras concernidas han recibido condenas por costas con

---

<sup>1</sup> La FETAP-CGT explica que dicha medida se adoptó para reducir la litigiosidad existente y para garantizar y mejorar el derecho de los ciudadanos a la tutela judicial efectiva.

cuantía de, por ejemplo, 500 euros y 2 500 euros. También proporciona ejemplos de sentencias del orden jurisdiccional social en las que no se ha determinado la imposición de costas.

13. La organización querellante considera que dicha discriminación se circunscribe en el ámbito de «el empleo y la ocupación».
14. La FETAP-CGT alega, en consecuencia, la violación del artículo 3, c) del Convenio, que establece la obligación de todo Miembro de «derogar las disposiciones legislativas y modificar las disposiciones prácticas administrativas que sean incompatibles con dicha política».

## B. Respuesta del Gobierno

15. En sus observaciones, el Gobierno indica que el fundamento de la reclamación excede el ámbito de aplicación del Convenio por dos motivos. Primeramente, en relación con las causas de discriminación, el Gobierno se refiere al tenor del artículo 1, párrafo 1, apartados *a)* y *b)* del Convenio y afirma que la alegada diferencia entre el régimen jurídico del personal funcionario de carrera y del personal laboral no se fundamenta en ninguno de los motivos expresamente prohibidos por el Convenio núm. 111. Asimismo, añade que, entre los motivos de discriminación que el Convenio prevé que se puedan prohibir, se entiende que se incluye la afiliación sindical o las actividades sindicales, la edad, la orientación sexual, la discapacidad o la infección por el VIH y el sida. En segundo lugar, el Gobierno se refiere al ámbito objetivo de aplicación del Convenio respecto del «empleo y la ocupación». En ese sentido, subraya que la reclamación presentada versa en torno al criterio para la imposición de costas en la jurisdicción contencioso-administrativa, cuestión que proyecta toda su incidencia en el ámbito de la tutela judicial efectiva, pero no en las concretas condiciones de trabajo y empleo.
16. Igualmente, el Gobierno considera importante apuntar a la diferente naturaleza jurídica del vínculo de la administración con el personal funcionario de carrera y el personal laboral, tratándose de una relación estatutaria en el caso de los primeros, y de una relación contractual sinalagmática en el caso de los segundos.
17. En sus observaciones, el Gobierno también explica que en virtud del artículo 235 de la [Ley 36/2011, de 10 de octubre de 2011, reguladora de la Jurisdicción Social](#), el criterio de imposición de costas a la parte vencida también se aplica en el orden social, excepto cuando la parte vencida «goce del beneficio de justicia gratuita o cuando se trate de sindicatos, o de funcionarios públicos o personal estatutario que deban ejercitar sus derechos como empleados públicos ante el orden social». El Gobierno indica, pues, que según dicho artículo a los funcionarios públicos o personal estatutario no se les aplica la imposición de costas a la parte vencida, mientras que sí se aplica al personal laboral que, solo podrán acogerse a la excepción si gozan de justicia gratuita. Asimismo, el Gobierno añade que la determinación del criterio del vencimiento objetivo en la imposición de costas en el orden contencioso-administrativo se ha matizado con reformas legislativas subsiguientes. Al respecto, el Gobierno informa que en virtud de la Ley 42/2015, se permite que los funcionarios públicos puedan comparecer por sí mismos en defensa de sus derechos estatutarios, cuando estos se refieran a cuestiones de personal que no impliquen separación de empleados públicos inamovibles.
18. El Gobierno considera, pues, que la Ley 29/1998, de 13 de julio de 1998, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa, es ajustada a derecho y no contraviene lo dispuesto en el Convenio núm. 111.

### ▶ III. Conclusiones del Comité

---

19. Las conclusiones se basan en el examen que el Comité ha realizado de los alegatos presentados por la organización querellante, así como en las observaciones comunicadas por el Gobierno en el presente procedimiento.
20. Según la organización querellante, la [Ley 37/2011, de 10 de octubre de 2011, de Medidas de Agilización Procesal](#), que reforma el orden jurisdiccional contencioso-administrativo y modifica el artículo 139 de la [Ley 29/1998, de 13 de julio de 1998, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa](#), establece una diferencia de trato basada en el régimen de contratación entre los trabajadores del sector público regidos por el derecho administrativo y aquellos regidos por el derecho laboral, al sujetar a los primeros a un criterio de imposición de costas procesales por vencimiento objetivo. Indica que, por un lado, los trabajadores regidos por el derecho administrativo deben acudir a la jurisdicción contencioso-administrativa para dirimir cuestiones respecto de sus condiciones y derechos laborales, quedando supeditados a la imposición de costas por criterio de vencimiento objetivo. Por otro lado, alega, que los trabajadores regidos por el derecho laboral acuden a la jurisdicción social para reclamar los mismos derechos y no sufren dicha imposición de costas. Según la organización querellante, las costas procesales de la jurisdicción contencioso-administrativa son de tal cuantía que, en la realidad, limitan fuertemente las posibilidades de los trabajadores afectados de reclamar sus derechos laborales ante la autoridad judicial.
21. En la reclamación presentada se alega, pues, una violación de los artículos 1, 1), *b*) y 3, *d*) del Convenio núm. 111. El Comité también recuerda que el artículo 3 del Convenio es complementario del artículo 2 del Convenio. Los artículos mencionados disponen lo siguiente:

#### *Artículo 1*

1. A los efectos de este Convenio, el término **discriminación** comprende:
  - a*) cualquier distinción, exclusión o preferencia basada en motivos de raza, color, sexo, religión, opinión política, ascendencia nacional u origen social que tenga por efecto anular o alterar la igualdad de oportunidades o de trato en el empleo y la ocupación;
  - b*) cualquier otra distinción, exclusión o preferencia que tenga por efecto anular o alterar la igualdad de oportunidades o de trato en el empleo u ocupación que podrá ser especificada por el Miembro interesado previa consulta con las organizaciones representativas de empleadores y de trabajadores, cuando dichas organizaciones existan, y con otros organismos apropiados.
2. Las distinciones, exclusiones o preferencias basadas en las calificaciones exigidas para un empleo determinado no serán consideradas como discriminación.
3. A los efectos de este Convenio, los términos **empleo** y **ocupación** incluyen tanto el acceso a los medios de formación profesional y la admisión en el empleo y en las diversas ocupaciones como también las condiciones de trabajo.

#### *Artículo 2*

Todo Miembro para el cual este Convenio se halle en vigor se obliga a formular y llevar a cabo una política nacional que promueva, por métodos adecuados a las condiciones y a la práctica nacionales, la igualdad de oportunidades y de trato en materia de empleo y ocupación, con objeto de eliminar cualquier discriminación a este respecto.

### Artículo 3

Todo Miembro para el cual el presente Convenio se halle en vigor se obliga por métodos adaptados a las circunstancias y a las prácticas nacionales, a:

- a) tratar de obtener la cooperación de las organizaciones de empleadores y de trabajadores y de otros organismos apropiados en la tarea de fomentar la aceptación y cumplimiento de esa política;
- b) promulgar leyes y promover programas educativos que por su índole puedan garantizar la aceptación y cumplimiento de esa política;
- c) derogar las disposiciones legislativas y modificar las disposiciones prácticas administrativas que sean incompatibles con dicha política;
- d) llevar a cabo dicha política en lo que concierne a los empleos sometidos al control directo de una autoridad nacional;
- e) asegurar la aplicación de esta política en las actividades de orientación profesional, de formación profesional y de colocación que dependan de una autoridad nacional;
- f) indicar en su memoria anual sobre la aplicación de este Convenio las medidas adoptadas para llevar a cabo esa política y los resultados obtenidos.

22. El Comité toma nota de que el Gobierno considera que el fundamento de la reclamación excede el ámbito de aplicación objetivo del Convenio. Al respecto, apunta que el régimen de contratación no constituye un motivo de discriminación prohibido por el Convenio, y que la imposición de costas incide en el ámbito de la tutela judicial efectiva, pero no en las concretas condiciones de trabajo y empleo.
23. El Comité toma nota de que el Gobierno también proporciona información sobre la diferente naturaleza jurídica del vínculo de la administración con el personal funcionario de carrera y el personal laboral. Asimismo, se refiere a otras disposiciones legislativas sobre la imposición de costas procesales, indicando que según el artículo 235 de la Ley 36/2011, los funcionarios públicos o el personal estatutario son aquellos a los que no se les aplica la imposición de costas a la parte vencida, mientras que la misma sí se aplicaría al personal laboral de la administración que, en tal caso, solo podrían evitar dicho criterio en el caso de que gozaran de justicia gratuita.
24. El Comité constata que el «régimen de contratación» de un trabajador no se encuentra entre los motivos prohibidos de discriminación expresamente previstos por el artículo 1, 1), a) del Convenio (es decir, la raza, el color, el sexo, la religión, la opinión política, la ascendencia nacional y el origen social).
25. Por otra parte, el Comité recuerda que el artículo 1, 1), b) del Convenio prevé la posibilidad de que los Estados Miembros especifiquen otros motivos prohibidos de discriminación adicionales a aquellos previstos en el artículo 1, 1), a) del Convenio. Sin embargo, el Comité constata que la organización querellante no ha proporcionado información sobre la existencia de disposiciones legislativas o de otra índole que especifiquen el régimen de contratación del trabajador como motivo prohibido de discriminación en el empleo y la ocupación de acuerdo con el Convenio núm. 111. Es más, el Comité toma nota de que el Gobierno se expresa en contrario, citando otros motivos de discriminación que sí se consideran incluidos en el Convenio (la afiliación sindical o las actividades sindicales, la edad, la orientación sexual, la discapacidad y la infección por el VIH y el sida).
26. **En estas condiciones y a la vista de todas las informaciones a su disposición, el Comité concluye que no puede considerarse que el régimen de contratación sea un motivo prohibido de discriminación en el empleo y la ocupación en virtud del Convenio núm. 111 en España y, en consecuencia, no continuará con el examen de los alegatos al respecto.**

## ► IV. Recomendaciones del Comité

---

27. **A la luz de las conclusiones que figuran en los párrafos 19 a 26 del documento en relación con los asuntos planteados en la reclamación, el Comité recomienda al Consejo de Administración que:**
- a) apruebe el informe contenido en el documento, y en particular, las conclusiones formuladas en el párrafo 26, y**
  - b) publique el presente informe y dé por concluido el procedimiento iniciado por la reclamación presentada por la Federación Estatal de Trabajadores de las Administraciones Públicas de la Confederación General del Trabajo (FETAP-CGT).**

Ginebra, 11 de mayo de 2023

*(Firmado)* Sra. Simona Trino  
(Miembro gubernamental)

Sra. Liliana Ocmin  
(Miembro trabajadora)

Sr. Guido Ricci  
(Miembro empleador)