

# Los planes de igualdad en las administraciones públicas

## Equality plans in Public Administrations

Remedios Roqueta Buj\*

*Catedrática de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social  
Universidad de València*

Recibido: 18/5/2023

Aceptado: 5/6/2023

doi: 10.20318/labos.2023.7939

*Resumen:* Las Administraciones Públicas están obligadas a respetar la igualdad de trato y de oportunidades en el ámbito del empleo público y, con esta finalidad, deben elaborar y aplicar un plan de igualdad con indiferencia del tamaño de su plantilla. Los rasgos más sobresalientes de la normativa aplicable a los planes de igualdad en las Administraciones Públicas son su sumariedad y ambigüedad, de forma que son muchos los extremos que quedan en el negro o, cuando menos, en la penumbra, lo que obliga a su intérprete a llevar a cabo una complicada labor de integración de lagunas. En este contexto se sitúa el presente estudio en el que se pretende clarificar el régimen aplicable a los planes de igualdad en el ámbito del empleo público.

*Palabras clave:* Planes de igualdad, administraciones públicas, principios de igualdad y no discriminación por razón de sexo, medidas de acción positiva, mujeres.

*Abstract:* Public Administrations are obliged to respect equal treatment and opportunities in the field of public employment and, for this purpose, they must prepare and apply an equality plan regardless of the size of their workforce. The most outstanding features of the regulations applicable to equality plans in Public Administrations are their summariness and ambiguity, so that there are many extremes that remain in the black or, at least, in the shadows, which forces their interpreter to carry out a complicated work of integration of gaps. This study is situated in this context, in which it is intended to clarify the regime applicable to equality plans in the field of public employment.

*Keywords:* Equality plans, public administrations, principles of equality and non-discrimination based on sex, positive action measures, women.

---

\*remedios.roqueta@uv.es

## 1. Introducción

El principio de igualdad por razón de género en el empleo público se rige por lo dispuesto en la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres (LOI), singularmente su Título V sobre «*El principio de igualdad en el empleo público*» –que paradójicamente no tiene carácter orgánico (DF 2.<sup>a</sup> LOI)–, y en los arts. 1.2.d) y 52 y en la DA 7.<sup>a</sup> del Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público (EBEP), redactada en los términos previstos por la DF 24.<sup>a</sup> de la Ley 31/2022, de 23 de diciembre, que se refieren al conjunto de los empleados públicos al servicio de las Administraciones públicas. Asimismo, la Ley 15/2022, de 12 de julio, integral para la igualdad de trato y la no discriminación, resulta aplicable en el ámbito del empleo público, tal y como prescribe el apartado cuarto de su art. 2.

En virtud de dicha normativa, las Administraciones Públicas están obligadas a elaborar un plan de igualdad con indiferencia del tamaño de su plantilla. Los rasgos más sobresalientes de la normativa aplicable a los planes de igualdad en las Administraciones Públicas, como se verá, son su sumariedad y ambigüedad, de forma que son muchos los extremos que deja en el negro o, cuando menos, en la penumbra, lo que obliga a su intérprete a llevar a cabo una complicada labor de integración de lagunas. En este contexto se sitúa el presente estudio en el que se pretende clarificar el régimen aplicable a los planes de igualdad en el ámbito del empleo público.

## 2. Normativa aplicable

Las Administraciones Públicas están obligadas a respetar la igualdad de trato y de oportunidades en el ámbito del empleo público y, con esta finalidad, deben adoptar medidas dirigidas a evitar cualquier tipo de discriminación laboral entre mujeres y hombres (DA 7.<sup>a</sup> EBEP). En particular, todas ellas deben elaborar y aplicar un plan de igualdad a desarrollar en el acuerdo de condiciones de trabajo del personal funcionario o convenio colectivo que sea aplicable, en los términos previstos en el mismo. Así lo disponen los apartados 2 y 3 de la DA 7.<sup>a</sup> del EBEP, en su nueva redacción dada por la DF 24.<sup>a</sup> de la Ley 31/2022, de 23 de diciembre, que tienen carácter básico.

En el ámbito de la Administración General del Estado, todos los Departamentos Ministeriales y Organismos Públicos remitirán, al menos anualmente, a los Ministerios de Trabajo y de Administraciones Públicas, información relativa a la aplicación efectiva en cada uno de ellos del principio de igualdad entre mujeres y hombres, con especificación, mediante la desagregación por sexo de los datos, de la distribución de su plantilla, grupo de titulación, nivel de complemento de destino y retribuciones promediadas de su personal (art. 63 LOI)<sup>1</sup>. Una vez verificada la evaluación sobre la igualdad en el empleo

---

<sup>1</sup> A tales efectos, en el ámbito de la Administración General del Estado, todos los Departamentos Ministeriales y Organismos Públicos remitirán, al menos anualmente, a los Ministerios de Trabajo y Asuntos

público, el Gobierno aprobará, al inicio de cada legislatura, un Plan para la Igualdad entre mujeres y hombres en la Administración General del Estado y en los organismos públicos vinculados o dependientes de ella (art. 64 LOI)<sup>2</sup>. El Plan establecerá los objetivos a alcanzar en materia de promoción de la igualdad de trato y oportunidades en el empleo público, así como las estrategias o medidas a adoptar para su consecución. El Plan será objeto de negociación, y en su caso acuerdo, con la representación legal de los empleados públicos en la forma que se determine en la legislación sobre negociación colectiva en la Administración Pública y su cumplimiento será evaluado anualmente por el Consejo de Ministros.

En el ámbito de las Comunidades Autónomas, hay que estar a lo que dispongan las Leyes reguladoras de la respectiva función pública (art. 6 EBEP) y/o de promoción de la igualdad entre mujeres y hombres en la respectiva Comunidad Autónoma.

Los planes de igualdad de las Entidades Locales se rigen por la DA 7.<sup>a</sup> del EBEP, de carácter básico, y por la legislación de la correspondiente Comunidad Autónoma (art. 3.1 EBEP), si bien son muy pocas las Comunidades Autónomas que han legislado sobre esta materia y mucho menos las que lo han hecho para el personal de las Corporaciones Locales ubicadas en su territorio.

En cambio, los arts. 45 y 46 de la LOI no resultan de aplicación a los planes de igualdad de las Administraciones Públicas, toda vez que se incluyen, sistemáticamente, en el capítulo relativo a los planes de igualdad de las empresas, y aluden, de modo constante, a las «empresas», a los «trabajadores y trabajadoras» y a la «normativa laboral»<sup>3</sup>. Igual conclusión cabe sostener en relación con el RD 901/2020, de 13 de octubre, por el que se regulan los planes de igualdad, en la medida en que responde a

---

Sociales y de Administraciones Públicas, información relativa «a la aplicación efectiva en cada uno de ellos del principio de igualdad entre mujeres y hombres, con especificación, mediante la desagregación por sexo de los datos, de la distribución de su plantilla, grupo de titulación, nivel de complemento de destino y retribuciones promediadas de su personal» (art. 64 LOI). Por ello, en todos los Ministerios uno de sus órganos directivos asumirá las funciones de la funciones de «Unidad de Igualdad», encargándose, entre otras funciones, de recabar la información estadística elaborada por los órganos del Ministerio y asesorar a los mismos en relación con su elaboración, elaborar estudios con la finalidad de promover la igualdad entre mujeres y hombres en las áreas de actividad del Departamento, asesorar a los órganos competentes del Departamento en la elaboración del informe sobre impacto por razón de género, fomentar el conocimiento por el personal del Departamento del alcance y significado del principio de igualdad mediante la formulación de propuestas de acciones formativas y velar por el cumplimiento de la LOI y por la aplicación efectiva del principio de igualdad (art. 77 LOI). Asimismo, se crea la Comisión Interministerial de Igualdad entre mujeres y hombres (art. 76 LOI), encargada, entre otras funciones, del «seguimiento y coordinación del desarrollo y aplicación de los informes de Impacto de Género y de las actuaciones de las Unidades de Igualdad constituidas en cada departamento ministerial, así como de la participación de las mujeres en los puestos de representación y dirección de la Administración General del Estado» [art. 3.d) RD 1370/2007, de 19 de octubre].

<sup>2</sup> Hasta la fecha, se han aprobado tres planes para la igualdad de género en la Administración General del Estado y en los Organismos Públicos vinculados o dependientes de ella (BOE 01/06/2011, 10/12/2015 y 01/01/2021).

<sup>3</sup> STS (CA) de 22 de febrero de 2022 (Rec. 20/2021). En sentido contrario, FABREGAT MONFORT, G., *Garantía del principio de igualdad en el empleo público local: planes de igualdad*, Estudios de Relaciones Laborales, Barcelona, 2022, pág. 36.

la necesidad de dar desarrollo reglamentario a las cuestiones a que se refiere el art. 46.6 de la LOI. El RD 902/2020, de 13 de octubre, de igualdad retributiva entre mujeres y hombres, tampoco resulta de aplicación directa en las Administraciones Públicas, lo que tiene relevancia en relación con los registros retributivos, las auditorías retributivas y la herramienta para la implementación del procedimiento de valoración de puestos de trabajo con perspectiva de género desarrollada por los Ministerios de Trabajo y Economía Social y de Igualdad. En definitiva, dada la separación legislativa impuesta por la LOI en materia de igualdad entre mujeres y hombres, según se trate de empresas o de Administraciones Públicas, los RR.DD. 901/200 y 902/2020 dejan fuera de su ámbito de aplicación a estas últimas, tanto por lo que se refiere al personal funcionario como al personal laboral, lo que no obstará a que estas normas reglamentarias puedan o, incluso, deban utilizarse como directrices o marcos de referencia en relación con los planes de igualdad en el ámbito del empleo público.

Seguramente, ello se explica por el hecho de que en el empleo público la situación de desigualdad entre mujeres y hombres puede no ser, al menos en algunos aspectos, tan acusada como en el sector privado, fundamentalmente por las siguientes razones<sup>4</sup>:

- 1.<sup>a</sup>) No existe tanta libertad ni discrecionalidad del empleador en la fijación de las condiciones de trabajo, especialmente en las retributivas, ya que las Administraciones están sujetas en su actuación al principio de legalidad y a la interdicción de la arbitrariedad y, además, están obligadas a dar cuenta periódicamente de sus actuaciones.
- 2.<sup>a</sup>) El acceso al empleo público está bastante objetivado y ello hace más difícil la discriminación en el acceso y en la promoción, materias en las que en el ámbito privado se producen numerosas discriminaciones, en muchas ocasiones basadas en prejuicios y prácticas sociales contrarias a la igualdad, complejas de erradicar, demostrar y combatir.
- 3.<sup>a</sup>) La mayor estabilidad en el empleo, junto a otros factores, conlleva una mayor tasa de sindicalización y, por consiguiente, unas mayores posibilidades de actuación sindical, muy diferentes, por ejemplo, de las que existen en las pequeñas empresas en el sector privado. La actuación de negociación, control y en su caso denuncia de las organizaciones sindicales es una garantía igualitaria que funciona, pues, con mayor intensidad en el empleo público.

Todo ello contribuye a que, ciertamente, la situación sea mejor que la existente en el sector privado.

---

<sup>4</sup> ALFONSO MELLADO, C. y FABREGAT MONFORT, G., «La igualdad efectiva de mujeres y hombres en las Administraciones Públicas», *Diploma de Especialización Profesional Universitario en Normativa Aplicable en Materia de Igualdad entre Mujeres y Hombres en el Trabajo: Agentes de Igualdad entre mujeres y hombres*, Curso 2010-2011, Adeit, Valencia, pág. 9.

### 3. Administraciones Públicas obligadas a elaborar y aplicar un plan de igualdad

De conformidad con la DA 7.<sup>a</sup> del EBEP, las «*Administraciones Públicas*» aprobarán un plan para la igualdad entre mujeres y hombres; expresión que hay que interpretar a la luz de lo dispuesto en el art. 2.1 del EBEP, a cuyo tenor este resulta aplicable al personal funcionario y en lo que proceda al personal laboral al servicio de la Administración General del Estado, las Administraciones de las Comunidades Autónomas y de las ciudades de Ceuta y Melilla, las Administraciones Locales, los organismos públicos, agencias y demás entidades de derecho público con personalidad jurídica propia, vinculadas o dependientes de cualquiera de las Administraciones Públicas y las Universidades Públicas. Por consiguiente, todas las Administraciones Públicas que tengan funcionarios y/o trabajadores a su servicio estarán obligadas a aprobar un plan de igualdad, con independencia del número de sus empleados públicos. Por lo demás, como la DA 7.<sup>a</sup> del EBEP tiene carácter básico (DF 1.<sup>a</sup> EBEP), las Comunidades Autónomas no pueden limitar la obligación de aprobar un plan de igualdad a las Administraciones Públicas que tengan 50<sup>5</sup> o 250 empleados/as<sup>6</sup> ni a los entes locales que tengan órganos específicos de representación del personal a su servicio<sup>7</sup>.

Esa obligación generalizada plantea un problema, el de las Administraciones Locales de pequeñas dimensiones. Obligarles a elaborar un plan de igualdad propio puede ser complejo y costoso, pero precisamente para estos supuestos pueden resultar de plena aplicación las posibilidades de negociación en ámbitos supramunicipales o de adhesión al plan de igualdad negociado en otra Entidad Local ubicada en la misma Comunidad Autónoma (art. 34 EBEP), si bien la negociación supramunicipal, a la hora de configurar las medidas dirigidas a evitar cualquier tipo de discriminación laboral entre mujeres y hombres, deberá tener en cuenta la situación específica de cada entidad adherida a la misma o algún mecanismo que permita la adaptación de las medidas en cada una de ellas<sup>8</sup>.

### 4. Ámbito de los planes de igualdad

#### 4.1. *Ámbito funcional*

De conformidad con lo establecido en el apartado 2 de la DA 7.<sup>a</sup> del EBEP, las «*Administraciones Públicas*» aprobarán «*un Plan para la Igualdad entre mujeres y hombres para*

<sup>5</sup> Cfr. art. 44 de la Ley Foral 17/2019, de 4 de abril, de igualdad entre Mujeres y Hombres de Navarra.

<sup>6</sup> Cfr. art. 51.1 de la Ley 7/2018, de 28 de junio, de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres en Aragón.

<sup>7</sup> Cfr. art. 15.2 de la Ley 17/2015, de 21 de julio, de igualdad efectiva de mujeres y hombres de Cataluña.

<sup>8</sup> ALFONSO MELLADO, C. y FABREGAT MONFORT, G., «La igualdad efectiva de mujeres y hombres...», cit., pág. 31.

*sus respectivos ámbitos*». Por lo tanto, el plan de igualdad debería comprender a los empleados públicos de cada Administración territorial o institucional de que se trate con independencia de que la misma cuente con varios centros de trabajo, Departamentos ministeriales o Consejerías, etc. No obstante lo anterior, los planes de igualdad se negocian conforme a «*la legislación sobre negociación colectiva en la Administración Pública*» y esta articula las mesas de negociación a nivel de cada persona jurídico-pública de carácter territorial y para el conjunto de los empleados públicos al servicio de esta y de los organismos públicos con personalidad jurídica propia, vinculados o dependientes de ella. En consecuencia, quedan incluidos en el ámbito de aplicación de los planes de igualdad los empleados públicos al servicio de la Administración territorial de que se trate (estatal, autonómica o local) y de los organismos públicos integrados en la misma. Y así, lo viene a corroborar el art. 64 de la LOI al prever «*un Plan para la Igualdad entre mujeres y hombres en la Administración General del Estado y en los organismos públicos vinculados o dependientes de ella*», esto es, un plan de igualdad único para todos los empleados públicos al servicio de la Administración General del Estado y sus organismos públicos. Con todo, debe tenerse en cuenta que los miembros de las mesas generales de negociación del personal funcionario de cada Administración Pública pueden crear niveles específicos de negociación para los funcionarios de aquellas organizaciones administrativas, como los organismos públicos en los que las condiciones de trabajo presenten una singularidad o particularidad (art. 34.4 EBEP), y en tal caso, éstos deberán contar con un plan de igualdad propio.

#### 4.2. *Ámbito personal*

De acuerdo con el apartado 2 de la DA 7.<sup>a</sup> del EBEP, las Administraciones Públicas aprobarán «*un Plan para la Igualdad entre mujeres y hombres para sus respectivos ámbitos, a desarrollar en el convenio colectivo o acuerdo de condiciones de trabajo del personal funcionario que sea aplicable, en los términos previstos en el mismo*». Por consiguiente, quedan comprendidos en el ámbito de aplicación del plan de igualdad de cada Administración Pública todos los empleados públicos a su servicio, ya sean funcionarios públicos o trabajadores con contrato de trabajo, sin perjuicio de que el plan deba ser desarrollado por separado en relación con cada uno de ellos<sup>9</sup>, y cualquiera que sea la clase de la relación funcional o laboral de que se trate (funcionarios de carrera o interinos o estatutarios y trabajadores fijos, indefinidos o temporales o con cualquier modalidad contractual, ya estén sujetos a una relación laboral común o especial).

---

<sup>9</sup> En el mismo sentido, ROMERO RÓDENAS, M.<sup>a</sup> J., *Planes de igualdad en la empresa privada y en el sector público*, Bomarzo, Albacete, 2021, pág. 41.

## 5. Las fases de elaboración de los planes de igualdad

### 5.1. Diagnóstico de situación

#### 5.1.1. Materias evaluables e indicadores de medición

En principio, parece innegable que el plan de igualdad debe partir de un previo diagnóstico de la situación que permita detectar las discriminaciones directas o indirectas por razón de sexo que puedan existir en la Administración Pública de que se trate; a partir de ahí, se deberán establecer los objetivos y adoptar las medidas necesarias para solventar los problemas detectados en cada organización y alcanzar así la igualdad efectiva de mujeres y hombres.

A tales efectos, en el ámbito de la Administración General del Estado, todos los Departamentos Ministeriales y Organismos Públicos remitirán, al menos anualmente, a los Ministerios de Trabajo y Asuntos Sociales y de Administraciones Públicas, información relativa *«a la aplicación efectiva en cada uno de ellos del principio de igualdad entre mujeres y hombres, con especificación, mediante la desagregación por sexo de los datos, de la distribución de su plantilla, grupo de titulación, nivel de complemento de destino y retribuciones promediadas de su personal»* (art. 64 LOI).

Es más, a la hora de elaborar el diagnóstico de situación, debe partirse del carácter complejo y pluridimensional de la brecha laboral entre mujeres y hombres. Ciertamente, las causas subyacentes de la discriminación de las mujeres en el ámbito del empleo son varias y diferentes, a saber<sup>10</sup>: a) La segregación horizontal del mercado de trabajo: las mujeres se concentran en un número más reducido de sectores y profesiones, por lo general, menos valorados, más precarios y peor remunerados. b) La segregación vertical del mercado de trabajo: las mujeres suelen ocupar los puestos de trabajo más bajos y peor remunerados de la organización empresarial y se encuentran con más dificultades para promocionar en la empresa. c) La dificultad para conciliar el trabajo, la vida familiar y personal, así como la distribución desigual de las responsabilidades familiares y domésticas, que llevan a una mayor proporción de mujeres a ocupar empleos a tiempo parcial y a interrumpir repetidamente sus carreras profesionales. d) La igualdad de las mujeres en ocasiones es coartada por una de las manifestaciones de discriminación y violencia por razón de sexo más extendida y al mismo tiempo más invisibilizada por su compleja identificación dentro del ámbito laboral, como es el acoso sexual y el acoso por razón de sexo.

Por ello, el diagnóstico debe recoger toda la información necesaria para medir y evaluar, a través de indicadores, cuantitativos y cualitativos, debidamente desagregados por régimen jurídico, funcional o laboral, y por sexo, en relación, por lo menos, con las siguientes cuestiones<sup>11</sup>:

<sup>10</sup> Por todos, RODRÍGUEZ GONZÁLEZ, S., *La no discriminación retributiva por causa del sexo y del género. Un derecho constitucional laboral específico*, Bomarzo, Albacete, 2020, págs. 37 y ss.

<sup>11</sup> Por todos, TELLO-SÁNCHEZ, F. «Empezar por casa enfocando los planes de igualdad en la cultura organizacional de las administraciones públicas», *Revista Vasca de Gestión de Personas y Organizaciones Públi-*

- La distribución de la plantilla por edad, vinculación, tipo de relación administrativa o laboral, tipo de nombramiento o de contratación, jornada y antigüedad.
- El promedio de hombres y mujeres por sectores en los distintos cuerpos/escalas o categorías/grupos profesionales, buscando identificar aquellos en los que están infrarrepresentadas o sobrerrepresentadas las mujeres.
- La participación de hombres y mujeres en los diferentes procesos de selección (libres, de promoción interna o de consolidación de empleo temporal; tipos de pruebas que se realizan y de méritos que se valoran, etc.).
- La progresión de la carrera profesional vertical (participación en los procedimientos de provisión de puestos de trabajo, distinguiendo según se trate de concursos de méritos o de libre designación, grados personales consolidados, niveles de los puestos de trabajo adjudicados, etc.) y horizontal (sistemas de evaluación del desempeño y participación en los mismos, complementos de carrera horizontal devengados, etc.) de hombres y mujeres, así como de los programas de formación ofrecidos al personal, indagando al mismo tiempo qué tipo de formación se ofrece y si la orientación de los programas es incluyente, tanto en términos de temario, objetivos, o si es excluyente, al contemplarse horarios incompatibles para personas con responsabilidades de cuidado adicionales al trabajo, como es el caso de la mayoría de las mujeres.
- Las causas y promedio de mujeres y hombres declarados en bajas, sean por motivos médicos, despidos, jubilaciones, etc. Esta información puede ofrecer, entre otras cosas, información sobre cómo mujeres y hombres se ven afectados de manera diferencial por el clima laboral (y que derivan, por ejemplo, en bajas cuando la salud mental se ve perjudicada), o los despidos como consecuencia de restricciones presupuestarias donde, por lo general, es el personal femenino el que más sufre los ajustes.
- Los valores medios de las retribuciones básicas y complementarias del personal funcionario, desagregadas por sexos y distribuidas por subgrupos o grupos de clasificación profesional, cuerpos o escalas, niveles, categorías o escalones y cualquier otra circunstancia que pueda incidir en la cuantía de dichas retribuciones, y los valores medios de los salarios, los complementos salariales y las percepciones extrasalariales de la plantilla laboral, desagregados por sexos y distribuidos por grupos profesionales, categorías profesionales o puestos de trabajo iguales o de igual valor.
- Respecto a la conciliación, es necesario identificar el porcentaje de mujeres y hombres con cargas familiares (hijos menores y otras personas dependientes), y cuántos de éstos hacen uso de los diferentes beneficios tales como la reordenación del tiempo de trabajo, permisos, reducciones de jornada, excedencias o trabajo a distancia.

---

*cas*, nº. 18, 2020, págs. 119 y ss.; y FABREGAT MONFORT, G., *Garantía del principio de igualdad en el empleo público local...*, págs. 55 y ss.



- Finalmente, en el diagnóstico se debe indagar si existe en la Administración algún protocolo sobre acoso sexual, si se han constatado casos de acoso sexual o laboral (mobbing) y cómo se ha procedido en la reparación de daños y penalización, si se dan y normalizan comentarios discriminatorios, machistas, misóginos, homófobos o racistas entre el personal o incluso en las relaciones verticales, y cómo afectan las subjetividades de mujeres y hombres en cada caso frente a un análisis objetivo de las consecuencias para la efectiva igualdad.

Identificar y reconocer la situación del personal en relación con todos estos asuntos, según carácter administrativo o laboral de la relación, sexo, edad y otras variables que se entrecruzan tales como la discapacidad física o identidad sexual, contribuye no solo a visibilizar las brechas que con seguridad existen, sino, sobre todo, los desafíos que debe atender y cubrir el plan de igualdad a desarrollar en cada organización administrativa.

Por lo demás, todos los datos, aun separados por sexos, deben estar disociados y no contener datos personales susceptibles de identificar a los empleados/as de la Administración Pública<sup>12</sup>.

### 5.1.2. Registros retributivos, auditorías retributivas y valoración de puestos de trabajo con perspectiva de género

La Recomendación de la Comisión, de 7 de marzo de 2014, sobre el refuerzo del principio de igualdad de retribución entre hombres y mujeres a través de la «transparencia salarial» de los empleadores públicos y privados, establece que los Estados deben optar por, al menos, una de las siguientes medidas: (i) derecho individual a la información retributiva de los niveles salariales desglosada por género (promedios) a requerimiento del trabajador y la trabajadora; (ii) atribución del derecho a esta información con carácter periódico, en beneficio de las personas trabajadoras y de sus representantes, en las empresas de al menos cincuenta personas trabajadoras; (iii) obligación de que las empresas de al menos doscientas cincuenta personas trabajadoras elaboren auditorías salariales (con promedios retributivos y análisis de sistemas de valoración de los puestos) que deben ponerse a disposición de los y las representantes; (iv) garantía de que la cuestión de la igualdad de retribución, en particular las auditorías salariales, se debata en el nivel adecuado de la negociación colectiva.

Recientemente, se ha aprobado la Directiva (UE) 2023/970 del Parlamento Europeo y del Consejo de 10 de mayo de 2023, por la que se refuerza la aplicación del principio de igualdad de retribución entre hombres y mujeres por un mismo trabajo o un trabajo de igual valor a través de medidas de transparencia retributiva y de mecanismos para su cumplimiento. Esta Directiva, que se aplica a los empleadores de los sectores público y privado, establece requisitos mínimos para reforzar la aplicación del principio

<sup>12</sup> Cfr. STS (CA) de 28 de marzo de 2022 (Rec. 359/2020).

de igualdad de retribución por un mismo trabajo o un trabajo de igual valor entre hombres y mujeres consagrado en el art. 157 del TFUE y la prohibición de discriminación establecida en el art. 4 de la Directiva 2006/54/CE, en particular mediante la transparencia retributiva y el refuerzo de los mecanismos para su cumplimiento. Los Estados miembros pondrán en vigor las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas necesarias para dar cumplimiento a lo establecido en la presente Directiva a más tardar el 7 de junio de 2026.

Pues bien, el ordenamiento jurídico español obliga, como parte del diagnóstico, a<sup>13</sup>:

- a) Llevar en todas las empresas un registro anual con los valores medios de los salarios, los complementos salariales y las percepciones extrasalariales de su plantilla, desagregados por sexo y distribuidos por grupos profesionales, categorías profesionales o puestos de trabajo iguales o de igual valor, teniendo las personas trabajadoras «*el derecho a acceder, a través de la representación legal de los trabajadores en la empresa, al registro salarial de su empresa*» (arts. 28.2 ET y 5.1 del RD 902/2020).
- b) Confeccionar en las empresas con al menos cincuenta empleados la auditoría retributiva [arts. 46.2.e) LOI y 7.1 RD 902/2020]. El diagnóstico de la situación retributiva en la empresa requiere [art. 8.1.a) RD 902/2020]: 1.º La evaluación de los puestos de trabajo con perspectiva de género, pudiendo utilizarse a tales efectos la herramienta de valoración de los puestos de trabajo y de igualdad retributiva elaborada por el Ministerio de Trabajo y Economía Social y el Ministerio de Igualdad (art. 1.2 Orden PCM/1047/2022). 2.º La identificación de otros factores desencadenantes de las diferencias retributivas.

Sin embargo, salvo el art. 28.2 del ET, que sí rige para el personal laboral de las Administraciones Públicas, ni el art. 46.2.e) de la LOI ni los RR.DD. 901/2020 y 902/2020 resultan de aplicación en el ámbito de las Administraciones Públicas. Como puede observarse, el marco normativo que se impone en esta materia es mucho más liviano para las Administraciones Públicas que para las empresas.

En principio, existen razones que pueden explicar esa diferencia, a saber:

- a) La cuantía de las retribuciones básicas y complementarias (complemento de destino y específico) de los funcionarios debe fijarse para cada ejercicio presupuestario en la correspondiente Ley de Presupuestos Generales del Estado, por lo que no deberían existir diferencias retributivas basadas en el género.
- b) El personal laboral, a diferencia de los trabajadores del sector privado, tiene siempre respecto de la Administración Pública los derechos y obligaciones establecidos en las normas legales y convencionales, no entrando en juego ni la

---

<sup>13</sup> Por todos, ROQUETA BUJ, R., *La igualdad retributiva entre mujeres y hombres: registros y auditorías salariales*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2021, págs. 44 y ss.

autonomía colectiva de efectos personales limitados ni la autonomía individual. Lo que resulta explicable en atención a los principios de igualdad ante la ley y de no discriminación que rigen para las Administraciones Públicas en cuanto empleadoras y que les impiden el establecimiento selectivo de las condiciones de trabajo por encima de las previsiones legales o convencionales, a diferencia de los empleadores privados. Ciertamente, como ha declarado el Tribunal Constitucional, el art. 14 de la Constitución Española «no impone en el ámbito de las relaciones laborales una igualdad de trato en sentido absoluto, pues la eficacia en este ámbito del principio de la autonomía de la voluntad deja un margen en el que el acuerdo privado o la decisión unilateral del empresario, en ejercicio de sus poderes de organización de la empresa, puede libremente disponer la retribución del trabajador, respetando los mínimos legales o convencionales», de suerte que la diferencia salarial que no tenga un significado discriminatorio, por incidir en alguna de las causas prohibidas por la Constitución Española o el Estatuto de los Trabajadores, «no puede considerarse como vulneradora del principio de igualdad»<sup>14</sup>. Mas cuando el empresario «es la Administración Pública, ésta no se rige en sus relaciones jurídicas por el principio de la autonomía de la voluntad, sino que debe actuar con sometimiento pleno a la Ley y al Derecho (art. 103.1 CE), con interdicción expresa de la arbitrariedad (art. 9.3 CE)» y, como poder público que es, «está sujeta al principio de igualdad ante la ley que, como hemos declarado, concede a las personas el derecho subjetivo de alcanzar de los poderes públicos un trato igual para supuestos iguales»<sup>15</sup>.

Con todo, las discriminaciones por razón de sexo en materia retributiva son factibles en relación tanto con el personal funcionario como laboral. En efecto, el complemento de destino a percibir por cada funcionario depende del nivel asignado a su puesto de trabajo y del desarrollo de su carrera vertical, por lo que sí pueden producirse discriminaciones injustificadas por razón de sexo. Y lo mismo cabe decir en relación con el complemento específico, ya que su puesta en marcha requiere de dos procesos concurrentes (la determinación de los puestos a que se asigna y la fijación de su cuantía) y, además, las normas presupuestarias vienen limitándose a establecer la cantidad global destinada a la asignación de este complemento. Y, en fin, en el resto de las retribuciones complementarias de los funcionarios públicos también pueden producirse discriminaciones retributivas entre mujeres y hombres (complementos de productividad, gratificaciones por servicios extraordinarios y complementos de carrera profesional horizontal), ya que su asignación se realiza de forma individualizada y no de forma general para categorías, cuerpos o grupos. Y, en fin, la experiencia práctica suele mostrar la existencia de diferencias salariales entre los trabajadores y trabajadoras al servicio de las Administraciones Públicas.

<sup>14</sup> SSTC 34/1984, de 9 de marzo; y 2/1998, de 12 de enero.

<sup>15</sup> SSTC 161/1991, de 18 de julio; 2/1998, de 12 de enero; y 34/2004, de 8 marzo.

Por ello, y a fin de detectar las posibles discriminaciones retributivas entre mujeres y hombres, es necesario que las Administraciones Públicas informen sobre las retribuciones promediadas de su personal funcionario (a) y laboral (b).

- a) Los Departamentos Ministeriales y Organismos Públicos remitirán, al menos anualmente, a los Ministerios de Trabajo y Asuntos Sociales y de Administraciones Públicas, información relativa a las «retribuciones promediadas de su personal» (art. 63 LOI). Por consiguiente, se debe llevar un registro con los valores medios de las retribuciones básicas y complementarias, desagregadas por sexos y distribuidas por subgrupos o grupos de clasificación profesional, cuerpos o escalas, niveles, categorías o escalones y cualquier otra circunstancia que pueda incidir en la cuantía de las retribuciones de los funcionarios públicos. Aunque la aplicación directa del art. 63 de la LOI se limita a la Administración General del Estado y los organismos públicos o dependientes de ella, resulta aplicable de forma subsidiaria al resto de las Administraciones Públicas
- b) Las Administraciones Públicas deben llevar un registro con los valores medios de los salarios, los complementos salariales y las percepciones extrasalariales de su plantilla laboral, desagregados por sexos y distribuidos por grupos profesionales, categorías profesionales o puestos de trabajo iguales o de igual valor, y los trabajadores tienen «el derecho a acceder, a través de la representación legal de los trabajadores en la empresa, al registro salarial de su empresa» (art. 28.2 ET). Cuando en una Administración Pública con al menos 50 trabajadores, el promedio de las retribuciones de los trabajadores de un sexo sea superior a los del otro en un 25% o más, tomando el conjunto de la masa salarial o la media de las percepciones satisfechas, la Administración deberá incluir en el Registro salarial una justificación de que dicha diferencia responde a motivos no relacionados con el sexo de las personas trabajadoras (art. 28.3 ET). Estas obligaciones, al estar previstas en el art. 28 del ET, resultan aplicables en relación con el personal laboral de las Administraciones Públicas (art. 7 EBEP). No obstante ello, según la DA 4.<sup>a</sup> del RD 902/2020, «al personal laboral al servicio de las Administraciones Públicas le resultará de aplicación lo previsto en el presente reglamento, de acuerdo con las peculiaridades establecidas en su legislación específica». De este modo, el RD 902/2020 precisa de un ulterior desarrollo y articulación en relación con el personal laboral al servicio de las Administraciones Públicas y mientras dicho desarrollo no se produzca no resulta de aplicación directa en el ámbito del empleo público laboral.

La normativa estatal expresamente no obliga a las Administraciones Públicas a realizar una valoración de los puestos de trabajo con perspectiva de género. Excepcionalmente, algunas leyes autonómicas para la promoción de la igualdad de género, a fin de garantizar el cumplimiento del principio de igualdad de retribución de mujeres y hombres, obligan a la Administración de la Comunidad Autónoma a realizar una valoración

técnica de las plazas de personal funcionario o de los puestos cubiertos por personal laboral en todos los cuerpos, escalas, grupos, niveles y categorías, considerando en la misma el efectivo desempeño de cada puesto e incorporando la perspectiva de género, que será revisada periódicamente o cada cuatro años<sup>16</sup>. No obstante, en la Comunidad Autónoma de Galicia dicha valoración técnica sólo se impone cuando en el cuerpo, escala, grupo o categoría exista una diferencia porcentual de, por lo menos, 20 puntos entre el número de mujeres y el número de hombres o cuando, por las circunstancias concurrentes, se aprecie una apariencia de discriminación por razón de sexo<sup>17</sup>. En cualquier caso, es evidente que, si se constata la segregación horizontal o vertical de las mujeres o una brecha salarial de género superior al 25%, que carece de una justificación objetiva y razonable, en la Administración Pública de que se trate, está tendrá que realizar la valoración de los puestos de trabajo con perspectiva de género.

## *5.2. Diseño del plan de igualdad*

El plan de igualdad contendrá las medidas que resulten necesarias en virtud del diagnóstico, pudiendo incorporar medidas relativas a la violencia de género, lenguaje y comunicación no sexista u otras, identificando todos los objetivos y las medidas evaluables por cada objetivo fijado para eliminar posibles desigualdades y cualquier discriminación, directa o indirecta, por razón de sexo en el ámbito de la Administración Pública. En cualquier caso, las medidas de igualdad contenidas en el plan de igualdad deberán responder a la situación real de la Administración Pública individualmente considerada reflejada en el diagnóstico y deberán contribuir a alcanzar la igualdad real entre mujeres y hombres en la misma. En fin, aunque el diagnóstico concluyese en la inexistencia de desigualdad en la entidad, seguirá siendo obligatorio, en su caso, la elaboración del plan de igualdad, introduciendo medidas que eviten la alteración de tal situación.

## **6. El procedimiento para la elaboración y aplicación de los planes de igualdad**

### *6.1. Régimen jurídico aplicable*

Los planes de igualdad serán objeto de negociación en la forma que se determine en la legislación sobre negociación colectiva en la Administración Pública (DA 7.<sup>a</sup>.2 EBEP y art. 64 LOI). De modo que ha de aplicarse específicamente la regulación que se contiene en los arts. 32 y siguientes del EBEP, con las adaptaciones correspondientes atendidas

---

<sup>16</sup> Cfr. los arts. 68 de la Ley 2/2019, de 7 de marzo, para la igualdad efectiva entre mujeres y hombres en Cantabria, y 16.5 de la Ley 17/2015, de 21 de julio, de igualdad efectiva de mujeres y hombres en Cataluña.

<sup>17</sup> Cfr. el art. 52 del Decreto Legislativo 2/2015, de 12 de febrero, por el que se aprueba el texto refundido de las disposiciones legales de la Comunidad Autónoma de Galicia en materia de igualdad.

las peculiaridades de este tipo de planes<sup>18</sup>. En cambio, como ya hemos visto, no resultan aplicables directamente ni los arts. 45 y 46 de la LOI ni los RR.DD. 901/2020 y 902/2020, lo que no obstará a que se puedan o deban utilizar como directrices o marcos de referencia en relación con el procedimiento para la elaboración y aplicación de los planes de igualdad en el ámbito del empleo público.

### 6.2. *El deber de negociar los planes de igualdad*

El plan de igualdad «*será objeto de negociación, y en su caso acuerdo, con la representación legal de los empleados públicos en la forma que se determine en la legislación sobre negociación colectiva en la Administración Pública*» (DA 7.ª.2 EBEP y art. 64 LOI). Por consiguiente, dicho plan debe ir precedido de la correspondiente negociación, pues dicha exigencia viene impuesta a la Administración General del Estado por la propia Ley Orgánica 3/2007<sup>19</sup> y al resto de las Administraciones Públicas por el EBEP.

### 6.3. *Plazo para iniciar el procedimiento de negociación*

Las Administraciones Públicas deberán iniciar el procedimiento de negociación del plan de igualdad al inicio de cada legislatura (DA 7.ª.2 EBEP y art. 64 LOI).

### 6.4. *La mesa de negociación competente para negociar el plan de igualdad*

El art. 36.3 del EBEP prevé la constitución de una Mesa General de Negociación común para el personal funcionario y laboral en la Administración General del Estado, así como en cada una de las Comunidades Autónomas, ciudades de Ceuta y Melilla y Entidades Locales. Estas mesas de negociación son competentes para negociar «*todas aquellas materias y condiciones de trabajo comunes al personal funcionario, estatutario y laboral de cada Administración Pública*» (art. 36.3 EBEP), esto es, aquellas materias o condiciones de trabajo del personal funcionario y laboral de la correspondiente Administración Pública que reciban un tratamiento legal unificado o, incluso, paralelo pero uniforme en el EBEP y otras normas administrativas. Pues bien, la DA 7.ª.2 EBEP y el art. 64 LOI aluden a un plan de igualdad único para cada Administración Pública que, por lo tanto, será aplicable a ambos colectivos, el funcional y el laboral. Y, siendo así, el plan de igualdad debe ser objeto de negociación conjunta y el ámbito natural para ello es el de la Mesa General de Negociación común para el personal funcionario y laboral de la correspondiente Administración Pública<sup>20</sup>.

<sup>18</sup> STS (CA) de 22 de febrero de 2022 (Rec. 20/2021).

<sup>19</sup> STS (CA) de 22 de febrero de 2022 (Rec. 20/2021).

<sup>20</sup> Cfr. STS (CA) de 24 de septiembre de 2008 (Rec. 198/2005). En cambio, FABREGAT MONFORT,

Los planes de igualdad, en la medida en que son aplicables a ambos tipos de personal (los funcionarios y los laborales), serán objeto de negociación en las mesas comunes, pero siempre y cuando la regulación convencional afecte a todos los empleados públicos<sup>21</sup>. En cambio, las materias y condiciones de trabajo que cuenten con regulaciones legales específicas y diferentes para los funcionarios y para el personal laboral habrán de ser pactadas en cada subámbito, ya sea en el funcional, ya en el laboral. Y ello será así, incluso, en aquellos aspectos como, por ejemplo, la carrera profesional y promoción (art. 19.2 EBEP) o la provisión de puestos y la movilidad funcional y geográfica del personal laboral (art. 83) en los que los convenios colectivos disponen de plena libertad para seguir el modelo laboral o el funcional, pues esta decisión corresponde adoptarla a los miembros de la comisión negociadora correspondiente. Y, de ahí, que el apartado 2 de la DA 7.<sup>a</sup> del EBEP disponga que en el ámbito de cada Administración Pública el plan de igualdad se desarrollará «en el convenio colectivo o acuerdo de condiciones de trabajo del personal funcionario que sea aplicable, en los términos previstos en el mismo».

### 6.5. Procedimiento de negociación

El art. 36 del EBEP no contiene ninguna referencia al procedimiento de negociación de las Mesas generales comunes al personal funcionario y laboral. Sin embargo, hay que indicar que el articulado del Capítulo IV del Título III de esta disposición legal suele referirse a las Mesas de negociación y a los Pactos y Acuerdos en general, por lo que no cabe sino concluir que aquéllas habrán de someterse a sus previsiones. De este modo, la negociación colectiva laboral en las materias y condiciones de trabajo comunes a los empleados públicos, incluidos los planes de igualdad y otras medidas de promoción de la igualdad, se somete a los límites del EBEP, con la consiguiente supremacía de las Administraciones Públicas, reflejada en el art. 38.3 –al requerir la validez y eficacia de los Acuerdos la aprobación expresa y formal de los órganos de gobierno de las Administraciones Públicas–, 38.7 –al permitir que éstos adopten una decisión unilateral cuando fracasa la negociación– y 38.10 del EBEP –al contemplar la suspensión o modificación unilateral del cumplimiento de los Pactos y Acuerdos ya firmados por causa de grave interés público–.

### 6.6. El deber de negociar de buena fe

Las negociaciones deberán realizarse bajo el principio de la buena fe. En efecto, el art. 33.1 del EBEP sujeta la negociación colectiva al principio de «buena fe negociada». A ma-

---

G., Garantía del principio de igualdad..., cit., pág. 48, sostiene que el plan de negociación puede negociarse en las mesas comunes o en las mesas específicas del personal funcionario y laboral. En cuanto a la composición de la mesa de negociación, véase, por todos, ROQUETA BUJ, R., *Derecho del Empleo Público*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2022, págs. 592 y ss.

<sup>21</sup> Cfr. SSTS (CA) de 9 de octubre de 2013 (Rec. 1873/2012) y 16 de abril de 2014 (Rec. 938/2013).

por abundamiento, el art. 34.7 del EBEP dispone que *«ambas partes estarán obligadas a negociar bajo el principio de la buena fe y proporcionarse mutuamente la información que precisen relativa a la negociación»*.

Ahora bien, el deber de negociar y de hacerlo, además, de acuerdo con el principio de buena fe no obliga a las partes a llegar a un acuerdo, y prueba de ello es la expresa previsión legal de mecanismos para suplir los fracasos de la negociación<sup>22</sup>. Ciertamente, en muchas materias el margen de maniobra de la autonomía negocial de las Administraciones Públicas está muy condicionado por los límites presupuestarios y por las autorizaciones exigidas legalmente, por lo que su negativa a aceptar las propuestas de las organizaciones sindicales no es que esté guiada por una voluntad de obstrucción u obstaculización de la negociación, sino que obedece a un escenario de negociación estrecho impuesto por el marco legal.

La inexistencia de un deber de llegar a un acuerdo, a juicio del Tribunal Supremo, determina que la Administración no esté obligada a celebrar un número mínimo de reuniones ni *«a mantener la negociación con carácter indefinido, puesto que en última instancia a ella compete tomar o promover las decisiones precisas para dar satisfacción a los intereses generales»*<sup>23</sup>. El deber de negociar de buena fe obliga, más simplemente, a mantener una actitud *«abierta»* a la posibilidad de compromiso. Sin embargo, la trascendencia de esta obligación es evidente si se relaciona con la posibilidad de regulación unilateral que, en base al apartado 7 del art. 38 del EBEP, se abre a la Administración, de forma que aquella sólo puede ser considerada como un recurso extremo. De lo contrario, la Administración podría mantener una actitud inflexible durante el proceso de negociación, a sabiendas de que al final se le abriría aquella posibilidad, quedando vacío prácticamente de contenido el derecho a la negociación colectiva en la función pública.

Todo instrumento negocial o reglamentario elaborado en contravención del principio de la buena fe negocial será contrario a Derecho, ilícito y, por tanto, nulo<sup>24</sup>. Las actas de las reuniones de la mesa de negociación adquieren una gran relevancia en orden a la acreditación de la existencia de la buena fe negocial. En efecto, los tribunales ponderan especialmente las manifestaciones vertidas en dichas actas, a la hora de decretar el cumplimiento o incumplimiento del deber de negociar de buena fe<sup>25</sup>. Por ello, a la Administración le conviene que en las actas se reflejen la información facilitada a la representación sindical, las razones esgrimidas para no tratar las cuestiones planteadas por dicha representación, cuando se encuentran incluidas en el catálogo de materias que deben ser objeto de negociación, o no aceptar las contraofertas sindicales, etc. Y, si la Administración no facilita la información necesaria para permitir el debate entre las distintas propuestas y posiciones o no lo hace con la antelación suficiente, las organi-

<sup>22</sup> Por todas, las SSTS (CA) de 13 de abril de 1998 (Rec. 353/1996), 4 de marzo de 2003 (Rec. 44/2001) y 12 de abril de 2019 (Rec. 2811/2016); y la STS (Social) de 11 de marzo de 2020 (Recud. 203/2018).

<sup>23</sup> STS (CA) de 6 de junio de 1995 (Rec. 217/1993).

<sup>24</sup> SSTS (CA) de 23 de abril de 2014 (Rec. 1252/2013) y 27 de octubre de 2014 (Rec. 3452/2013).

<sup>25</sup> Por todas, las SSTS (CA) de 18 de octubre de 2004 (Rec. 86/2002) y 13 de junio de 2018 (Rec. 19/2016).



zaciones sindicales deben ponerlo de manifiesto y formular la correspondiente protesta en el acta.

### *6.7. Finalización del procedimiento de negociación*

El procedimiento de negociación puede terminar con acuerdo o sin él.

#### 6.7.1. Terminación normal: acuerdo entre las partes

El proceso negociador puede concluir normal o anormalmente. La terminación normal es aquella en la que las partes llegan a un acuerdo en la negociación colectiva (art. 86.1 LPAC). El EBEP silencia el régimen de adopción de los acuerdos negociales. No obstante ello, hay que indicar que, dado que la mesa es un órgano de composición mixta con presencia de representantes tanto de los sindicatos como de la Administración, el proceso de formación de la voluntad de la mesa negociadora se construye a través de un *iter* complejo: a) La inicial formación de la voluntad de cada una de las representaciones; y b) la posterior formación de la voluntad conjunta de la mesa.

Los acuerdos adoptados en el seno de la mesa negociadora requieren el asentimiento de ambas representaciones.

En materia de delimitación de las reglas a seguir para la formación de la voluntad de los representantes sindicales, la cuestión es más compleja que en relación con la Administración, habida cuenta el carácter de los mismos, puesto que —a diferencia de ésta—, ostentan una representación parcial que dificulta la conclusión de Acuerdos y Pactos de eficacia general. Durante la vigencia de la LORAP, para cubrir el vacío legal la doctrina proponía la aplicación del criterio de carácter mayoritario de forma que los Pactos y Acuerdos se entendían aprobados por la representación funcional cuando recibían el voto favorable de la mayoría de la representación sindical, siendo éste el criterio que, pese al silencio del EBEP, debe mantenerse.

Por parte de la Administración, al ser la representación unitaria, se plantean menos problemas, salvo el de determinar el procedimiento a seguir en orden a la formación de su voluntad negociadora y a la exteriorización de esta. En esta línea, teniendo en cuenta que los Acuerdos son reglamentos o proyectos de ley negociados y los Pactos convenios colectivos dotados de eficacia jurídica normativa, en la esfera estatal habrán de seguirse las reglas previstas en el art. 26 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno (LGO) y en el Título VI de la LPAC en orden a la formación de la voluntad normativa del Gobierno<sup>26</sup>. En virtud de las mismas el órgano competente para aprobar o, en su caso, preparar la disposición de que se trate debe recabar una serie de consultas, dictámenes e informes para asegurar la necesidad, oportunidad, acierto y legalidad de esta.

<sup>26</sup> Cfr. STS (CA) de 10 de marzo de 1993 (Rec. 296/1988).

Finalmente, la formación de la voluntad de la mesa negociadora tendrá carácter resolutorio si coinciden las dos voluntades previas.

### 6.7.2. Terminación anormal: soluciones

La conclusión anormal encaja dentro de los supuestos en que no se produce acuerdo en la negociación. El art. 38.7 del EBEP hace referencia a los supuestos en que «*no se produzca acuerdo en la negociación*». El legislador contempla la posibilidad de falta de acuerdo en el seno de la mesa negociadora, pero no precisa los casos concretos en que puede darse tal situación.

Pese a ello, la ruptura de las negociaciones puede obedecer a alguna de las siguientes motivaciones: a) La no concurrencia a las deliberaciones de una de las partes, siempre que la misma no se justifique en alguna de las causas excluyentes del deber de negociar. b) La imposibilidad de llegar a un acuerdo con las mayorías sindicales representativas precisas según los arts. 33.1 y 35.1 del EBEP. c) La utilización por alguna de las partes de dolo, fraude o coacción para lograr el consentimiento de la otra.

Conforme al art. 38.7 del EBEP, en caso de desacuerdo, primero habrá de intentarse la mediación, si lo solicita una de las partes negociadoras (art. 45.3 EBEP), y, sólo cuando ésta fracase, podrá el órgano de gobierno correspondiente dictar un reglamento para suplir el consiguiente vacío normativo. Además, el art. 45 del EBEP contempla la posibilidad de que las partes designen de común acuerdo y libremente a un tercero que desempeñe la tarea de dirimir, merced a una resolución de obligado cumplimiento, el conflicto de intereses suscitado (art. 45.3 EBEP). En definitiva, son tres las alternativas legalmente previstas para los supuestos de desacuerdo en la negociación, a saber: la mediación, el arbitraje y la decisión administrativa. En fin, a falta de acuerdo alcanzado directamente entre las partes o con la asistencia de un mediador o árbitro, las Administraciones Públicas deben aprobar en todo caso el plan de igualdad y remitirlo al Registro de Planes de Igualdad<sup>27</sup>.

### 6.8. El registro de los planes de igualdad

En el plazo de 3 meses se creará un Registro de Planes de Igualdad, adscrito al departamento con competencias en materia de función pública, al que deberán remitir las distintas Administraciones públicas sus planes de igualdad, así como sus protocolos que permitan proteger a las víctimas de acoso sexual y por razón de sexo, para un mejor conocimiento, seguimiento y transparencia de las medidas a adoptar por todas las Administraciones Públicas en esta materia (DA 7.<sup>a</sup>.3 EBEP).

La Resolución de 16 de marzo de 2023, de la Secretaría de Estado de Función Pública, ha creado el Registro de planes de igualdad de las Administraciones Públicas y

<sup>27</sup> En el mismo sentido, ALFONSO MELLADO, C. y FABREGAT MONFORT, G., «La igualdad efectiva de mujeres y hombres...», cit., pág. 31.

sus protocolos frente al acoso sexual y por razón de sexo (BOE 21/03/2023). Al Registro de Planes de Igualdad se incorporarán los Planes de Igualdad de las Administraciones Públicas (estatal, autonómica y local), así como de aquellos organismos públicos que tengan la consideración de Administración Pública o que estén integrados en la misma y tengan un plan de igualdad propio, así como los Protocolos frente al acoso sexual y por razón de sexo del mismo ámbito. A tales efectos, los órganos competentes en materia de igualdad remitirán al buzón institucional [registro.planespublicosigualdad@correo.gob.es](mailto:registro.planespublicosigualdad@correo.gob.es) es dependiente de la Dirección General de la Función Pública, los mencionados Planes y Protocolos, así como las posteriores actualizaciones de estos. Los Planes y Protocolos serán publicados en la sección de igualdad de la página web del Ministerio de Hacienda y Función Pública <https://funcionpublica.hacienda.gob.es> así como en el Portal [www.administracion.gob.es](http://www.administracion.gob.es) para general conocimiento.

## 7. El contenido de los planes de igualdad

### 7.1. *Las medidas de los planes de igualdad*

El Plan de igualdad establecerá los objetivos a alcanzar en materia de promoción de la igualdad de trato y oportunidades en el empleo público, así como las estrategias o medidas a adoptar para su consecución (DA 7.<sup>a</sup>.2 EBEP y art. 64 LOI). Análogamente puede tenerse en cuenta lo dispuesto para el sector privado y para el plan de igualdad de la AGE en la LOI, pero no puede pasarse por alto precisamente que la DA 7.<sup>a</sup>.2 del EBEP y el art. 64 de la LOI remiten el contenido del plan de igualdad a lo que pueda negociarse en el instrumento negociador correspondiente<sup>28</sup>.

En cualquier caso, parece innegable que el plan, en función de los problemas detectados en orden a la efectiva igualdad en la correspondiente Administración Pública, debe contener 1.<sup>a</sup>) Medidas específicas para promover la igualdad en el acceso al empleo público. 2.<sup>a</sup>) Medidas específicas para promover la igualdad en la carrera profesional vertical. 3.<sup>a</sup>) Medidas específicas contra la discriminación retributiva. 4.<sup>a</sup>) Medidas específicas para facilitar la conciliación personal, familiar y laboral y promover el ejercicio responsable de dichos derechos. 5.<sup>a</sup>) Medidas específicas para prevenir el acoso sexual y el acoso por razón de sexo en el trabajo.

### 7.2. *Las medidas antidiscriminatorias y de acción positiva*

Para la consecución de los objetivos fijados, los planes de igualdad podrán establecer medidas antidiscriminatorias y también medidas de acción positiva a favor de las empleadas públicas (mayo en el acceso al empleo público o en la promoción profesional) (arts. 11 LOI

---

<sup>28</sup> ALFONSO MELLADO, C. y FABREGAT MONFORT, G., «La igualdad efectiva de mujeres y hombres...», cit., pág. 32.

y 10.2 Ley 15/2022). Estas medidas de acción positiva no serían contrarias a la normativa comunitaria. En efecto, el art. 3 de la Directiva 2006/54/CE autoriza medidas nacionales en el ámbito del acceso al empleo público o en la promoción profesional que, favoreciendo especialmente a las mujeres, están destinadas a mejorar su capacidad de competir en el mercado de trabajo y desarrollar una carrera profesional en pie de igualdad con los hombres. El objetivo de dicha disposición es lograr una igualdad sustancial y no meramente formal al reducir las desigualdades de hecho que pueden surgir en la vida social y, de este modo, evitar o compensar, conforme al art. 157.4 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, las desventajas en la carrera profesional de las personas afectadas.

Así lo ha entendido la doctrina jurisprudencial comunitaria al señalar lo siguiente:

- 1.º) Las acciones positivas en favor de las mujeres en el acceso al empleo público son posibles en los sectores en los que están infrarrepresentadas siempre que los candidatos posean méritos equivalentes o sensiblemente equivalentes y se garantice, a los candidatos masculinos con igual capacitación que las candidatas femeninas, desde el punto de vista de su aptitud, competencia y prestaciones profesionales, que las candidaturas serán objeto de una apreciación objetiva que tenga en cuenta todos los criterios relativos a la persona de los candidatos de ambos sexos e ignore la preferencia concedida a las candidatas femeninas cuando uno o varios de esos criterios, que no podrán ser discriminatorios en perjuicio de las candidatas femeninas, hagan que la balanza se incline a favor del candidato de sexo masculino. En cambio, los arts. 157.4 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea y 3 de la Directiva 2006/54/CE no permiten a los Estados miembros reservar la exención del límite de edad de 45 años para ingresar en el empleo público a las viudas que no se hayan vuelto a casar y que se vean en la necesidad de trabajar, con exclusión de los viudos que no se hayan vuelto a casar y que se encuentren en la misma situación, ya que estas condiciones de acceso al empleo público resultan, en todo caso, desproporcionadas en relación con el objetivo perseguido de limitar las desigualdades de hecho existentes entre hombres y mujeres, especialmente debido a que las mujeres asumen la parte sustancial de las labores domésticas, en particular, en las familias con hijos, así como con el fin de facilitar la inserción laboral de las mujeres<sup>29</sup>.
- 2.º) Las acciones positivas en la promoción profesional a favor de las empleadas públicas son posibles en los niveles o puestos de trabajo en los que están infrarrepresentadas siempre que los candidatos posean méritos equivalentes o sensiblemente equivalentes y se garantice, a los candidatos masculinos con igual capacitación que las candidatas femeninas, desde el punto de vista de su aptitud, competencia y prestaciones profesionales, que las candidaturas serán objeto de una apreciación objetiva que tenga en cuenta todos los criterios relativos a la persona de los candidatos de ambos sexos e ignore la preferencia

---

<sup>29</sup> STJCE de 30 de septiembre de 2004 (Asunto C-319/03).

concedida a las candidatas femeninas cuando uno o varios de esos criterios, que no podrán ser discriminatorios en perjuicio de las candidatas femeninas, hagan que la balanza se incline a favor del candidato de sexo masculino<sup>30</sup>. En cambio, una normativa nacional que conceda de modo automático e incondicional preferencia a las candidatas femeninas que tengan una cualificación igual a la de sus competidores masculinos va más allá de una medida de fomento de la igualdad de trato y sobrepasa los límites de la excepción establecida en el art. 3 de la Directiva<sup>31</sup>. Asimismo, resulta incompatible con el Derecho comunitario una normativa que permita dar preferencia a un candidato del sexo infrarrepresentado que, aun cuando posea la capacitación suficiente, no tenga una capacitación igual a la de los candidatos del sexo opuesto<sup>32</sup>.

Es más, hay que tener en cuenta que el rigor e intensidad con que operan los principios de mérito y capacidad difieren según se trate del inicial ingreso en la función pública o del ulterior desarrollo o promoción de la carrera administrativa<sup>33</sup>:

- 1.º) En los procesos de selección, incluidos los de promoción interna, no dejan de jugar los principios de mérito y capacidad en el acceso a la función pública que la Constitución Española consagra en su art. 103.3, principios que concretan y articulan el genérico juicio de igualdad en esta materia consagrado por el art. 23.2<sup>34</sup>.
- 2.º) En la provisión de puestos de trabajo entre personas que ya han accedido a la función pública y, por ende, acreditado los requisitos de mérito y capacidad, cabe tener en cuenta otros criterios distintos enderezados a lograr una mayor eficacia en la organización y prestación de los servicios públicos o a satisfacer otros bienes constitucionalmente protegidos, como la promoción de la igualdad efectiva de mujeres y hombres<sup>35</sup>. Por ello, a mi juicio, en este caso sí serían admisibles las «cuotas rígidas» –esto es, aquellas que, a igualdad de capacitación, reconocieran preferencia automática e incondicional a las mujeres en la provisión de los puestos de trabajo en los que estuvieran subrepresentadas–.

Igual diferenciación hay que mantener en relación con las medidas de acción positiva para eliminar las desigualdades y promover la igualdad en la valoración de los

---

<sup>30</sup> SSTJCE de 11 de noviembre de 1997 (Asunto C-450/93), 28 de marzo de 2000 (Asunto C-158/97) y 6 de julio de 2000 (Asunto C-407/98)

<sup>31</sup> STJCE de 17 de octubre de 1995 (Asunto C-450/93).

<sup>32</sup> STJCE de 6 de julio de 2000 (Asunto C-407/98).

<sup>33</sup> Por todas, las SSTC 365/1993 de 13 de diciembre; 388/1993, de 23 de diciembre; 30/2008, de 25 de febrero; 126/2008, de 27 de octubre; y 236/2015, de 19 de noviembre.

<sup>34</sup> STC 111/2014, de 26 de junio.

<sup>35</sup> Por todas, las SSTC 207/1988, de 8 de noviembre; 293/1993, de 18 de octubre; 365/1993 de 13 de diciembre; 388/1993, de 23 de diciembre; 30/2008, de 25 de febrero; 126/2008, de 27 de octubre; y 236/2015, de 19 de noviembre.

méritos, según se trate de procesos de selección o de provisión de puestos, a pesar de que tanto la jurisprudencia comunitaria como la doctrina jurisprudencial mezclan y confunden ambos tipos de medidas. En este sentido, el art. 56 de la LOI establece que sin perjuicio de las mejoras que pudieran derivarse de acuerdos suscritos entre la Administración General del Estado o los organismos públicos vinculados o dependientes de ella con los representantes del personal al servicio de la Administración Pública, la normativa aplicable a los mismos establecerá un régimen de excedencias, reducciones de jornada, permisos u otros beneficios con el fin de proteger la maternidad/paternidad y facilitar la conciliación de la vida personal, familiar y laboral. Pues bien, de conformidad con el art. 57 de esta disposición legal «*en las bases de los concursos para la provisión de puestos de trabajo se computará, a los efectos de valoración del trabajo desarrollado y de los correspondientes méritos, el tiempo que las personas candidatas hayan permanecido en las situaciones a que se refiere el artículo anterior*». Ahora bien, no será posible hacer una interpretación extensiva del término «*provisión de puestos de trabajo*» que pueda comprender los procesos selectivos para el ingreso como funcionario de carrera o personal laboral fijo, incluidos los procesos de promoción interna o de consolidación de empleo temporal, en los que rigen los principios de igualdad, mérito y capacidad<sup>36</sup>.

Con todo, los permisos y licencias legalmente establecidos con motivo de la gestación y posterior alumbramiento en tanto conectados con la protección de la salud e integridad del feto y de la madre, no pueden quedar equiparados a estos efectos al resto de permisos y licencias<sup>37</sup>. El principio de no discriminación por razón de sexo obliga a compensar las desventajas que el embarazo ocasiona a las mujeres, al incidir de forma exclusiva sobre ellas. Por ello, nadie discute que los servicios prestados por las empleadas públicas durante los permisos por nacimiento, deben ser objeto de valoración en los procesos de selección de las Administraciones Públicas<sup>38</sup>. Es más, la corresponsabilidad en

---

<sup>36</sup> Ni el EBEP ni la LO 3/2007 reconocen derecho alguno a que el tiempo transcurrido en situación de excedencia por cuidado de familiar sea computable a los interinos como servicios efectivamente prestados a fin de acceder a la función pública o a la condición de personal laboral fijo. En sentido contrario, la STS (CA) de 21 de diciembre de 2016 (Rec. 726/2015), si bien se centra en cuestiones más bien formales. En cambio, la STS (CA) de 19 de septiembre de 2022 (Rec. 6188/2020), aunque reconoce que el art. 57 de la Ley Orgánica 3/2007, al prever que el tiempo de excedencia para cuidado de hijos compute también en caso de provisión de puestos de trabajo, se refiere a quienes ya son funcionarios públicos, como, según el III Convenio el «ingreso libre» es una modalidad de «provisión de vacantes», concluye que al aplicarse el art. 57 de la Ley Orgánica 3/2007 a «*los concursos para la provisión de puestos de trabajo*» en la Administración General del Estado, tal precepto es aplicable también al ingreso o acceso libre como contratado laboral, por lo que el tiempo de excedencia para el cuidado de hijos en un trabajo previo en el sector privado es computable como mérito a efectos de valorar la experiencia profesional previa. En este mismo sentido, la STS (CA) de 19 de enero de 2023 (Rec. 7061/2020) considera que el cómputo como tiempo de trabajo efectivo a efectos de valoración procede tanto en los procesos de provisión de puestos de trabajo como en los procesos selectivos de ingreso en la función pública, en aplicación del principio constitucional de igualdad entre mujeres y hombres.

<sup>37</sup> STC 162/2016, de 3 de octubre.

<sup>38</sup> Las SSTS (CA) de 14 de enero de 2020 (Rec. 4816/2017) y 5 de junio de 2020 (Rec. 4751/2017) consideran que la no inclusión en la fase de concurso de un proceso selectivo del período de baja por maternidad de la empleada pública vulnera los principios de igualdad y de no discriminación por razón de sexo.

los cuidados de los hijos y la lucha contra la discriminación laboral de la mujer obligan a igualar a estos efectos el permiso de nacimiento de ambos progenitores.

No obstante lo anterior, el art. 21.1.c) del Decreto Legislativo 1/2023, de 16 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley para la Igualdad de Mujeres y Hombres y Vidas Libres de Violencia Machista contra las Mujeres en el País Vasco, establece que las normas o actos administrativos que regulen los procesos selectivos de acceso, provisión y promoción en el empleo público, deben incluir *«previsiones para que en los baremos de méritos se valoren, a los efectos de experiencia profesional, el tiempo durante el que las personas candidatas hayan permanecido en la situación de excedencia por cuidado de familiares o por violencia de género, el tiempo atribuible a reducciones de jornada o permisos que tengan por finalidad proteger la maternidad y paternidad, o facilitar la conciliación corresponsable de la vida personal, familiar y laboral, así como el tiempo en el que las empleadas públicas hayan hecho uso de permisos por razón de violencia de género»*. Y, por su parte, el art. 65.2 de la Ley 4/2011, de 10 de marzo, del Empleo Público de Castilla-La Mancha, determina que, para el cómputo del plazo de dos años exigido para poder participar en los procesos de promoción interna, también se tendrá en cuenta el tiempo en que se permanezca en las situaciones de *«excedencia por cuidado de familiares y excedencia por violencia de género declaradas en el cuerpo o escala desde el que se promociona»*. Es más, el art. 51 del Decreto Legislativo 2/2015, de 12 de febrero, por el que se aprueba el texto refundido de las disposiciones legales de la Comunidad Autónoma de Galicia en materia de igualdad, prevé una *«puntuación específica por el ejercicio de derechos de conciliación»*, medida de acción positiva que, a juicio de la STSJ de Galicia (CA) de 28 de marzo de 2018 (Rec. 51/2017), responde al objetivo de promover el principio de igualdad de trato y de oportunidades entre mujeres y hombres, la protección de la maternidad, y la corresponsabilidad con el consiguiente respaldo de la normativa comunitaria y constitucional. Derecho que, a juicio de dicha sentencia, se debe reconocer tanto a las mujeres como a los hombres y que puede extenderse a todos los procedimientos de acceso al empleo público, sea el de ingreso por el turno libre, sea por el turno de discapacitados, siempre que se trate de procedimientos en los que se recurra al sistema de concurso o concurso-oposición, esto es, a sistemas de selección que incluyan la valoración de méritos de los candidatos y candidatas, que hayan prestado servicios en la Administración Pública, y que, por tanto, durante su prestación hayan podido disfrutar de los permisos de conciliación.

En cuanto a este tipo de medidas que se establecen para fomentar el acceso de las mujeres al empleo público, hay que señalar que éstas no tienen en cuenta el diferente rigor e intensidad con que operan los principios de mérito y capacidad según se trate del ingreso en la función pública o del ulterior desarrollo o promoción de la propia carrera administrativa ni el hecho de que a problemáticas distintas se deben dar incentivos distintos y no siempre en sentido unidireccional –esto es, dirigidos a los empleadores– sino a los propios empleados, tal y como, por ejemplo, se ha hecho en buena parte de los países europeos, con carácter universal, mediante la subvención de guarderías o el establecimiento de guarderías públicas.

Si, en efecto, las trabas fundamentales que dificultan el acceso al empleo de las mujeres en igualdad de condiciones con los hombres son, de un lado, la maternidad y, de otro lado, el cuidado de hijos y de familiares a su cargo, parecería que las soluciones deberían hacer frente precisamente a estos dos problemas. Así, de una parte, frente al hecho de la maternidad, resulta necesario valorar los permisos por nacimiento de ambos progenitores y los permisos por riesgo durante el embarazo o la lactancia natural como tiempo de servicios en los procesos de selección de las Administraciones Públicas. Y, de otra parte, frente a la segunda traba, dado que la necesaria corresponsabilidad de la pareja en el cuidado de los hijos y de familiares es una cuestión voluntaria de difícil imposición por el Estado, más allá de incentivos o condicionantes indirectos, resulta igualmente necesario el establecimiento de «sucedáneos» tales como las guarderías y escuelas infantiles o subvenciones y el eficaz desarrollo de la Ley de Dependencia.

Así pues, la igualdad en el acceso al empleo de las mujeres pasa necesariamente por la ampliación de la red pública de escuelas infantiles y guarderías laborales, o por la concesión de prestaciones económicas equivalentes, en los períodos extraescolares, con el fin de hacer compatible el trabajo con la maternidad y la paternidad, a aquellas trabajadoras y trabajadores con descendencia de menos de tres años de edad y en período de vacaciones a los mayores de tres años, y por el establecimiento de servicios asequibles, flexibles, de calidad y de fácil acceso para atender las necesidades de cuidado de las personas que no pueden valerse por sí mismas para realizar actividades de la vida cotidiana por carecer de autonomía funcional suficiente, esto es, por el desarrollo efectivo de la Ley de Dependencia. Estas políticas públicas tendrían sin duda mayor impacto, al redundar en unas mayores oportunidades generales de empleo y de conciliación de la vida laboral y familiar para las mujeres, y resultarían mucho más respetuosas con los principios de igualdad, mérito y capacidad en el acceso al empleo público. No parece acertado trasladar al resto de empleados públicos que aspiran a promocionar ni a los opositores libres los costes de los instrumentos de conciliación.

Además, la normativa reseñada sólo permite mantener o adoptar medidas que ofrezcan ventajas concretas destinadas a evitar o compensar desventajas en la carrera profesional, con objeto de garantizar la plena igualdad entre hombres y mujeres en la vida laboral. A mayor abundamiento, la protección de la mujer por sí sola no es razón suficiente para justificar la diferenciación, ni es suficiente tampoco que el sujeto beneficiario de la protección sea la mujer en cuanto tal mujer, pues ello, en tales términos, es evidentemente contrario al art. 14 de la CE. De este modo, la prohibición de la discriminación por razón de sexo requiere y admite la existencia de medidas singulares en favor de la mujer, que traten de corregir una situación desigual de partida por el hecho biológico de ser mujer (embarazo, maternidad y lactancia natural)<sup>39</sup> y de medidas de acción positivas

---

<sup>39</sup> Los arts. 14 y 28 de la Directiva 2006/54/CE no se oponen a la disposición de un convenio colectivo nacional que reserva a las trabajadoras que crían a sus hijos ellas mismas el derecho a un permiso una vez expirado el permiso legal de maternidad, siempre que ese permiso adicional tenga por objeto la protección de las trabajadoras tanto en relación con las consecuencias del embarazo como en relación con su maternidad, es decir, si está destinado a proteger la condición biológica de la mujer y las particulares relaciones que



o similares para superar situaciones históricas de desigualdad o compensar situaciones fácticas desfavorables, pero, al mismo tiempo, exige la eliminación, en principio, de las normas protectoras del trabajo femenino, y que pueden suponer en sí mismas un obstáculo para el acceso real de la mujer al empleo en igualdad de condiciones de trabajo con los varones. Ha de valorarse, en consecuencia, si la norma convencional es una norma «protectora», que responde a una consideración no igual de la mujer como trabajadora y que, por ello, sería constitucionalmente ilegítima o si, al contrario, es una medida tendente a compensar una desigualdad de partida y que trata de lograr una igualdad efectiva de acceso y de mantenimiento del empleo de la mujer en relación con el varón. Y cuando se establece para la mujer una retribución superior por el trabajo en domingo<sup>40</sup> o un plus de peligrosidad para el transporte nocturno<sup>41</sup>, no estamos ante medidas establecidas para favorecer la promoción del trabajo de la mujer, sino más bien, al conectarse con la diferente forma de llevar a cabo el trabajo nocturno por el personal femenino y el masculino o con la eventual peligrosidad del transporte por la noche, respectivamente, se parte de una noción diferenciadora de la mujer a la que se supone sujeta a unos inconvenientes o riesgos que nunca amenazan al varón, y por ello mismo, ha de calificarse como de medidas protectoras en favor de la mujer con el consiguiente riesgo de un posible efecto boomerang de las mismas en contra de las propias mujeres.

### *7.3. El contenido mínimo obligatorio de los planes de igualdad*

Los planes de igualdad en el empleo público, a imagen y semejanza de los planes de igualdad de las empresas (art. 8.2 RD 901/2020), deberán tener el siguiente contenido mínimo:

- a) Determinación de las partes que los conciertan.
- b) Ámbito personal, territorial y temporal.
- c) Informe del diagnóstico de situación de la Administración Pública.
- d) Definición de objetivos cualitativos y cuantitativos del plan de igualdad.
- e) Descripción de medidas concretas, plazo de ejecución y priorización de las mismas, así como diseño de indicadores que permitan determinar la evolución de cada medida.
- f) Identificación de los medios y recursos, tanto materiales como humanos, necesarios para la implantación, seguimiento y evaluación de cada una de las medidas y objetivos.
- g) Calendario de actuaciones para la implantación, seguimiento y evaluación de las medidas del plan de igualdad.

---

mantiene con su hijo durante el período posterior al parto [STJCE de 18 de noviembre de 2020 (Asunto C-463/19)].

<sup>40</sup> STC 81/1982, de 21 de diciembre.

<sup>41</sup> STC 28/1992, de 9 de marzo.

- h) Sistema de seguimiento, evaluación y revisión periódica.
- i) Composición y funcionamiento de la comisión u órgano paritario encargado del seguimiento, evaluación y revisión periódica de los planes de igualdad.
- j) Procedimiento de modificación, incluido el procedimiento para solventar las posibles discrepancias que pudieran surgir en la aplicación, seguimiento, evaluación o revisión, en tanto que la normativa legal o convencional no obligue a su adecuación.

## 8. La naturaleza de los planes de igualdad

El art. 38.8 de la Ley 7/2007 prevé que *«los Pactos y Acuerdos que, de conformidad con lo establecido en el artículo 37, contengan materias y condiciones generales de trabajo comunes al personal funcionario y laboral, tendrán la consideración y efectos previstos en este artículo para los funcionarios y en el artículo 83 del Estatuto de los Trabajadores para el personal laboral»*. Así pues, se reconoce la naturaleza jurídica dual de los pactos y acuerdos alcanzados en este tipo de mesas de negociación, sin que se exija que los mismos se formalicen en instrumentos negociales separados.

## 9. La vigencia de los planes de igualdad

Si las Administraciones Públicas deben iniciar el procedimiento de negociación del plan de igualdad al inicio de cada legislatura (DA 7.<sup>a</sup>.2 EBEP y art. 64 LOI), el periodo de vigencia o duración del mismo, que será determinado, en su caso, por las partes negociadoras, no podrá ser superior a cuatro años.

Aun cuando se haya fijado una duración determinada, será posible adelantar ésta a una fecha anterior a la acordada cuando las partes, en el ejercicio de su libertad para establecer la duración del plan de igualdad, hayan previsto la posibilidad de una denuncia «ante tempus» condicionada –pendiente del acaecimiento de un hecho futuro e incierto–, cuando se produzca una modificación sustancial de las circunstancias que hubieran servido de base para la elaboración del plan de igualdad en vigor y cuando una resolución judicial condene a la Administración Pública por discriminación directa o indirecta por razón de sexo o determine la falta de adecuación del plan de igualdad a los requisitos legales o reglamentarios. La terminación anticipada del plan de igualdad también podrá realizarse de común acuerdo entre las partes, si bien en este caso, salvo que se de alguna de las circunstancias antes señaladas, del lado de los empleados públicos, entrarán en el mutuo acuerdo las organizaciones sindicales que lo hubieran firmado y no los que, pudiendo hacerlo, no lo hicieron. Una vez abierta la negociación –revisión del plan de igualdad en cuestión–, es evidente que no podrán oponerse a que los sindicatos que tengan legitimación para negociar en dicho ámbito puedan participar en ella.

## 10. La vigilancia, seguimiento y evaluación de los planes de igualdad

El cumplimiento del plan de igualdad «*será evaluado con carácter anual*» (DA 7.ª.2 EBEP). Aunque las Unidades de Igualdad de los ministerios y la Comisión Interministerial de Igualdad entre mujeres y hombres<sup>42</sup> u órganos análogos de las demás Administraciones Públicas puedan actuar en ese sentido, los planes de igualdad deben diseñar sus propios mecanismos de vigilancia, seguimiento y evaluación. Y así, deben incluir una comisión u órgano concreto de vigilancia y seguimiento del plan, en el que participen de forma paritaria la representación de la Administración Pública y de los empleados públicos, y que, en la medida de lo posible, tenga una composición equilibrada entre mujeres y hombres<sup>43</sup>.

Asimismo, los representantes legales de los trabajadores tienen encomendada una función de vigilancia del respeto y aplicación del principio de igualdad de trato y de oportunidades entre mujeres y hombres [art. 64.7.a) ET]. A tales efectos, la representación legal de los trabajadores también «*tendrá derecho a recibir información, al menos anualmente, relativa a la aplicación en la empresa del derecho de igualdad de trato y de oportunidades entre mujeres y hombres, en la que deberá incluirse el registro previsto en el artículo 28.2 y los datos sobre la proporción de mujeres y hombres en los diferentes niveles profesionales, así como, en su caso, sobre las medidas que se hubieran adoptado para fomentar la igualdad entre mujeres y hombres en la empresa y, de haberse establecido un plan de igualdad, sobre la aplicación del mismo*» (art. 64.3 ET).

Por su parte, los Delegados de Personal y miembros de las Juntas de Personal tienen derecho a recibir información «*sobre la política de personal, así como sobre los datos referentes a la evolución de las retribuciones, evolución probable del empleo en el ámbito correspondiente y programas de mejora del rendimiento*» [art. 40.1.a) EBEP]. Además, les corresponden las funciones de vigilar el cumplimiento de las normas vigentes en materia de condiciones de trabajo, prevención de riesgos laborales, Seguridad Social y empleo y ejercer, en su caso, las acciones legales oportunas ante los organismos competentes [art. 40.1.e) EBEP]. Es importante señalar que dentro del concepto de «*normas vigentes*» se incluyen los planes de igualdad, dada su eficacia jurídica normativa, de forma que los representantes unitarios, evidentemente sin perjuicio de las competencias en este ámbito de las organizaciones sindicales pactantes o, en su caso, de la comisión de vigilancia y seguimiento del plan, van a seguir su cumplimiento por parte de la Administración.

## 11. Régimen de infracciones y sanciones en materia de planes de igualdad

La Inspección de Trabajo y Seguridad Social, en los términos previstos en la normativa aplicable, deberá velar particularmente por el respeto del derecho a la igualdad de trato

<sup>42</sup> Cfr. arts. 76 y 77 de la LOI.

<sup>43</sup> USO por carecer de suficiente implantación no ha formado parte de la negociación del III plan de igualdad de la AGE que fue suscrito por las organizaciones sindicales CC.OO., UGT, CSIF y CIG, ni tampoco puede considerarse que USO pueda formar parte de las comisiones técnicas de igualdad por vinculadas a la Mesa General, ni de la comisión delegada de igualdad del CSIC [SAN de 16 de enero de 2023 (Proc. 311/2022)].

y no discriminación en el acceso al empleo y en las condiciones de trabajo (art. 9.4 Ley 15/2022). Para ello, en el ejercicio de su función de vigilancia y exigencia del cumplimiento de las normas de orden social, la Inspección de Trabajo y Seguridad Social incluirá en su plan anual integrado de actuación con carácter de objetivo de alcance general, el desarrollo de planes específicos sobre igualdad de trato y no discriminación en el acceso al empleo y en las condiciones de trabajo (art. 9.4 Ley 15/2022). Ahora bien, esta labor se llevará a cabo en el ámbito del empleo público laboral por la inspección general de servicios y los órganos equivalentes de las Comunidades Autónomas (art. 9.4 Ley 15/2022) y en los centros de trabajo y establecimientos militares por los organismos competentes del Ministerio de Defensa (art. 9.4 Ley 15/2022)<sup>44</sup>. Previsiones que contrastan con el art. 19.1.a) de la Ley 23/2015, de 21 de julio, Ordenadora del Sistema de Inspección de Trabajo y Seguridad Social, que extiende la actuación de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social a los centros de trabajo y, en general, los lugares de trabajo en los que se desarrollen relaciones laborales, aun cuando estén directamente regidos o gestionados por las Administraciones Públicas o por entidades de Derecho público con personalidad jurídica propia vinculadas o dependientes de cualesquiera de ellas, con sujeción, en este último caso, a lo previsto en la normativa que regula dicha actuación en las Administraciones Públicas. Y siendo así, es previsible que el régimen sancionador en materia de igualdad por razón de sexo se aplique con bastante elasticidad en el ámbito del empleo público laboral.

## 12. Conclusiones

El marco normativo que se impone en materia de igualdad es mucho más liviano para las Administraciones Públicas que para las empresas, cuando aquellas deberían dar ejemplo. Además, el tratamiento normativo tan escaso y, hasta cierto punto, simple de que son objeto los planes de igualdad en las Administraciones Públicas se manifiesta en uno de los aspectos más negativos de la regulación legal, a saber, en las lagunas tan importantes que deja respecto a la ordenación de numerosos puntos. De esta forma, se corre el riesgo de que las partes negociadoras se centren en cuestiones meramente accidentales, desviando su atención de los temas verdaderamente importantes.

En contrapartida, la DA 7.<sup>a</sup> del EBEP resulta excesivamente gravosa para las Entidades Locales de pequeña y mediana dimensión. La solución normativa es acertada en el caso de las Administraciones Públicas con 50 o más empleados públicos, pero no respecto al resto porque obliga a negociar y aplicar un plan de igualdad propio en cada una de ellas. Ante esta situación, caben dos soluciones: primera, la negociación de planes de igualdad supralocales para todas las Entidades Locales de una determinada Comunidad Autónoma

---

<sup>44</sup> No obstante, la Inspección de Trabajo y Seguridad Social sí es competente para fiscalizar el cumplimiento de las normas vigentes en materia de igualdad por razón de sexo en las empresas externas que prestan servicio en centros militares al amparo de la Orden PRE/2457/2003, de 29 de agosto, por la que se aprueba la Instrucción sobre ordenación de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social en empresas que ejerzan actividades en centros, bases o establecimientos militares.

o, incluso, de toda la nación; segunda, la adhesión a un plan de igualdad de otra Entidad Local que esté ubicada en la misma Comunidad Autónoma. Sin embargo, aunque ambas soluciones encuentran asidero en el EBEP, este también adolece de numerosas lagunas que, en parte, explican el escaso desarrollo de la negociación supramunicipal.

En cuanto a las medidas de acción positiva en favor de las mujeres, hay que realizar una llamada de atención a los operadores jurídicos sobre el diferente rigor e intensidad con que operan los principios de mérito y capacidad según se trate del ingreso en la función pública o del ulterior desarrollo o promoción de la propia carrera administrativa.

Y, en fin, aunque la regulación española que se contiene en la LOI, el art. 28 del ET y los RR.DD. 901/2020 y 902/2020 en líneas generales se ajusta a las exigencias que marca la nueva Directiva (UE) 2023/970, no puede decirse lo mismo en relación con la normativa aplicable en las Administraciones Públicas.