

04 MAY 2021

La Administración Práctica

2018

Cuaderno 2 - Febrero 2018

Análisis doctrinal

2. Entidades locales.- Los planes de igualdad en las entidades locales (CAROLINA GALA DURÁN)

2 Entidades locales.- Los planes de igualdad en las entidades locales

CAROLINA GALA DURÁN

Catedrática de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Universidad Autónoma de Barcelona

ISSN 0210-2781

La Administración Práctica 2
Febrero 2018

Sumario:

- I. INTRODUCCIÓN
- II. CONCEPTO DE PLAN DE IGUALDAD Y PROCEDIMIENTO DE ELABORACION
- III. EL CONTENIDO DEL PLAN DE IGUALDAD
- IV. LA GESTIÓN DEL PLAN DE IGUALDAD
- V. CONCLUSIONES FINALES

RESUMEN:

En el año 2007 el EBEP impuso a todas las Administraciones Públicas la obligación de contar con un plan de igualdad entre hombres y mujeres. El objetivo de este trabajo es analizar la figura de los planes de igualdad (concepto, diagnóstico, contenido, procedimiento de elaboración, sanciones, etc.); figura que resulta aplicable a todas las entidades locales pero que en la práctica sigue siendo bastante desconocida. Negociación colectiva - Representación del personal

RESUMEN:

In 2007, the EBEP imposed on all Public Administrations the obligation to have an equality plan between men and women. The objective of this work is to analyze the figure of equality plans (concept, diagnosis, content, elaboration procedure, sanctions, etc.); figure that is applicable to all local entities but that in practice is still quite unknown.

PALABRAS CLAVE: Igualdad - No discriminación -

I. INTRODUCCIÓN

Es probable que, en bastantes casos, resulte desconocido todavía que la [disposición adicional 7ª](#) del TREBEP impuso –ya en el año 2007- la obligación de que todas las Administraciones Públicas del país y, en consecuencia, todas las entidades locales, con independencia de la dimensión de su

plantilla y su conformación interna, tengan un plan de igualdad para su personal. Plan de igualdad que no cabe confundir con el plan que, a nivel municipal, puede implantarse con el objetivo de fomentar las políticas de igualdad entre hombres y mujeres en ese concreto municipio y la ayuda a las víctimas de violencia de género. El plan de igualdad al que nos referimos, regulado en la disposición adicional ya mencionada y también en la [Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo](#), de igualdad efectiva de mujeres y hombres y en el [Estatuto de los Trabajadores](#) (para el caso del personal laboral, [artículo 85.1 y 2](#)), va dirigido directamente a garantizar la igualdad efectiva de mujeres y hombres en el seno de la propia plantilla de la entidad local.

En efecto, conforme a la mencionada disposición adicional, las Administraciones Públicas están obligadas a respetar la igualdad de trato y de oportunidades en el ámbito laboral y, con este objetivo, deberán adoptar medidas dirigidas a evitar cualquier tipo de discriminación laboral entre mujeres y hombres. Con tal fin, las Administraciones Públicas deberán elaborar y aplicar un plan de igualdad 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.

También es posible que el desconocimiento sobre esta obligación que, queremos insistir en ello, obliga a todas las entidades locales del país, se deba a la idea de que en las Administraciones Públicas no son necesarios los planes de igualdad, ya “que no se discrimina por razón de sexo a nadie en las condiciones laborales”, como consecuencia de la forma cómo se regulan y gestionan dichas condiciones. Sin embargo, a nuestro entender, tal afirmación peca de optimista ya que, si bien es probable que, por la aplicación del principio de legalidad y los mayores controles existentes, la discriminación entre hombres y mujeres sea menor que en el sector privado, no puede afirmarse, a priori, que la misma no existe, si tenemos en cuenta que en la negociación colectiva del personal laboral persisten complementos salariales vinculados a situaciones que cumplen muy mayoritariamente los hombres (complementos de disponibilidad horaria, flexibilidad horaria, mando, peligrosidad...), el porcentaje de mujeres en puestos de mando sigue siendo bajo o muy bajo, las medidas de conciliación de la vida laboral y familiar –con el impacto que pueden tener en el desarrollo de la carrera profesional- siguen solicitándolas muy mayoritariamente las mujeres, todavía persiste un cierto lenguaje sexista, etc.

Y, en todo caso, para poder afirmar que no existe discriminación en una determinada entidad local debe realizarse previamente un diagnóstico desde la perspectiva de la no discriminación por razón de sexo; elemento que constituye precisamente el primer paso en la implantación de un plan de igualdad. Sin dicho diagnóstico, cualquier afirmación en esta cuestión resulta precipitada.

II. CONCEPTO DE PLAN DE IGUALDAD Y PROCEDIMIENTO DE ELABORACION

Cabe tener presente, con carácter previo, que la regulación en esta materia es bastante escasa y también genérica, sin que, además, se haya producido el correspondiente desarrollo reglamentario.


En primer lugar, respecto al concepto de plan de igualdad, éste se encuentra recogido en el [artículo 46](#) de la Ley Orgánica 3/2007, donde se señala, con términos un tanto crípticos, que se trata de un “conjunto ordenado de medidas, adoptadas después de realizar un diagnóstico de situación, tendentes a alcanzar en la empresa la igualdad de trato y de oportunidades entre mujeres y hombres y a eliminar la discriminación por razón de sexo”. De ello se deriva, tal y como señalamos anteriormente, que el primer paso a seguir es realizar un diagnóstico de situación de la entidad local en materia de igualdad de trato y de oportunidades entre mujeres y hombres, para, a partir de sus resultados concretos, elaborar el plan de igualdad, por cuanto en el mismo se fijarán los concretos objetivos de igualdad a alcanzar y las estrategias y prácticas a adoptar para su consecución. Asimismo, se establecerán sistemas eficaces de seguimiento y evaluación de los objetivos fijados en el plan.

Por tanto, el diagnóstico es la “foto” en materia de igualdad efectiva entre hombres y mujeres en la plantilla de la correspondiente entidad local y, conforme a lo que dicha “foto” muestre se elaborará el concreto plan de igualdad, con los objetivos específicos a conseguir para alcanzar dicha

igualdad, las estrategias y prácticas que se van a utilizar para alcanzar dichos objetivos, un cronograma –donde se especifique con claridad los plazos para alcanzar cada una de las medidas previstas en el plan y la/s persona/as responsables de su implantación efectiva- y un sistema de evaluación y seguimiento de los objetivos alcanzados (es necesario definir los indicadores de medición y los instrumentos de recogida de información para conocer el grado de cumplimiento del plan y de los objetivos alcanzados; el seguimiento a la implementación del plan debería ser continuo y la evaluación realizarse tras su implementación).

Cabe tener presente, pues, que la finalidad del diagnóstico es: recoger información sobre el personal de la entidad, desagregando la información por sexo; intercambiar opiniones y debatir con otras personas de la plantilla sobre la política y prácticas de recursos humanos y la igualdad (a través de cuestionarios anónimos, grupos de discusión...); analizar la información –cuantitativa y cualitativa- recogida; y especificar las áreas en las que se están produciendo desigualdades entre mujeres y hombres para plantear posibles soluciones como base para el plan de igualdad.

Respecto a las preguntas que pueden servir de base para elaborar el diagnóstico, éstas pueden articularse en torno a las materias siguientes: a) características de la plantilla (¿cuántas mujeres y hombres hay en plantilla?, ¿edades?, ¿en qué grupos profesionales están?, ¿en qué áreas o departamentos están mujeres y hombres?, ¿qué tipos de contratos tienen y su jornada?...); b) selección de personal (¿cómo se realiza la valoración de puestos de trabajo?, ¿qué criterios hay en los procesos de selección?, ¿qué tipos y contenidos de pruebas de acceso se utilizan?, ¿quién selecciona tiene formación en igualdad?...); c) promoción profesional (¿se hace un seguimiento del itinerario de cada persona?, ¿cuántas personas han promocionado, por sexo?, ¿a qué puestos?, ¿a qué departamentos?, ¿se fomentan las promociones de mujeres?...); d) formación (¿se fomenta la formación continua de todas las personas?, ¿qué tipos de formación se ofrecen?, ¿en qué horarios y lugares se ofrece la formación interna?, ¿qué contenidos tiene la formación?...); e) remuneraciones (¿cómo se definen las remuneraciones de cada puesto de trabajo?, ¿cómo se distribuyen los beneficios sociales por sexo?...); f) conciliación de la vida laboral y familiar (¿hay medidas definidas para la conciliación?, ¿cómo se detectan las necesidades de conciliación?...); y, g) prevención del acoso sexual y por razón de sexo (¿existe un protocolo de prevención e intervención?, ¿cuál es el procedimiento?...). No hay duda que las respuestas a tales preguntas nos van a ofrecer una información muy interesante y relevante respecto a la realidad presente en materia de igualdad efectiva entre hombres y mujeres en la correspondiente entidad local.

Por otra parte, cabe destacar que la  [Ley Orgánica 3/2007](#) no establece si dicho diagnóstico debe negociarse con la representación del personal, aunque, a nuestro entender, resulta recomendable, ya que el propio éxito del plan de igualdad depende de lograr el máximo consenso posible en torno al mismo. Asimismo, dicho diagnóstico debe ser lo más completo posible y su elaboración puede corresponder a la propia entidad local (departamento de recursos humanos, de forma exclusiva o compartida) o bien encargarse a una entidad externa especializada en este tipo de actividades. Obviamente, para poder elaborar este diagnóstico y para poner en marcha y garantizar un buen resultado del propio plan de igualdad, se requiere que la entidad local prevea y reserve el presupuesto correspondiente.

Desde una perspectiva procedimental, también cabe tener en cuenta que solo puede haber un único plan de igualdad en una entidad local, que éste debe incorporar a toda la plantilla de la misma, sin perjuicio del establecimiento de acciones especiales para determinados colectivos profesionales, grupos o centros. Asimismo, el plan de igualdad es un documento “vivo”, lo que implica, en consecuencia, que vistos los resultados del sistema de evaluación y seguimiento establecido en el plan se irán eliminando objetivos previstos (en cuanto se hayan alcanzado), se modificarán objetivos o estrategias, etc., por lo que se trata de un documento que se irá renovando y que persistirá hasta el momento en que se dé una igualdad real y efectiva entre mujeres y hombres en dicha entidad local. Lógicamente, por el mismo motivo, el correspondiente diagnóstico deberá ir actualizándose periódicamente.

Por otra parte, también cabe tener presente que la complejidad del plan de igualdad vendrá condicionada por la propia dimensión de la plantilla de la entidad local (no será lo mismo una

pequeña entidad local que una grande o muy grande) y también por la propia situación de partida en cuanto a la igualdad efectiva de hombres y mujeres en dicha entidad.

Y finalmente, la propia [Ley Orgánica 3/2007](#) garantiza el acceso de los representantes del personal o, en su defecto, de los propios empleados, a la información sobre el contenido del plan de igualdad y la consecución de sus objetivos. Por tanto, la representación del personal juega un papel fundamental en esta materia, no solo en su fase de elaboración e implementación sino también como vía de vigilancia y control de la aplicación del plan de igualdad.

En este punto cabe incidir en una cuestión importante: el plan de igualdad debe negociarse con la representación del personal, si bien, ni el [TREBEP](#) ni la [Ley Orgánica 3/2007](#) imponen el acuerdo final, por lo que de no alcanzarse éste, la entidad local debe contar igualmente con el plan de igualdad. Es más, de lo establecido en el [artículo 85](#) del Estatuto de los Trabajadores y en la [disposición adicional 7ª](#) del TREBEP, se deriva que la negociación del plan de igualdad se desarrollará en el marco de la propia negociación colectiva del convenio colectivo del personal laboral o del acuerdo de condiciones de trabajo del personal funcionario. Cabe tener presente, no obstante, que el plan de igualdad puede constituir un contenido específico de dicho convenio o acuerdo o bien negociarse en dicho marco pero no incorporarse dentro del contenido del convenio colectivo del personal laboral o acuerdo de condiciones de trabajo del personal funcionario.

En todo caso, resulta fundamental que el plan de igualdad sea conocido por toda la plantilla de la entidad local, por su propia importancia y finalidad (con tal fin, debería entregarse o enviarse un ejemplar del mismo a toda la plantilla, incluida las personas de nuevo ingreso, publicar el plan en la intranet de la organización, organizarse sesiones informativas, cursos de formación, etc.).

III. EL CONTENIDO DEL PLAN DE IGUALDAD

En cuanto al contenido del plan de igualdad, el [artículo 47](#) de la Ley Orgánica 3/2007 señala, con términos genéricos, que para la consecución de los objetivos fijados en el plan, éste podrá contemplar, entre otras, las materias de acceso al empleo, clasificación profesional, promoción y formación, retribuciones, ordenación del tiempo de trabajo para favorecer, en términos de igualdad entre mujeres y hombres, la conciliación laboral, personal y familiar, y la prevención del acoso sexual y del acoso por razón de sexo. Se trata de una lista abierta de materias. Y resulta evidente que dicho contenido vendrá condicionado, tal y como ya hemos señalado, por los propios resultados del diagnóstico realizado previamente.

Respecto al contenido de las medidas que podrían recogerse en el correspondiente plan de igualdad, puede resultar muy útil seguir como pauta lo previsto en las diversas guías publicadas con tal finalidad por instituciones públicas como el Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, el Instituto de la Mujer estatal, las distintas consejerías o institutos de la mujer autonómicos, sindicatos, etc.

En primer lugar, respecto a las medidas que podrían adoptarse en el campo de la selección y contratación del personal cabe señalar, entre otras, las siguientes: definir y precisar procedimientos de selección de personal y el tipo de pruebas de acceso así como su contenido de acuerdo al principio de igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres; establecer la revisión periódica del equilibrio por sexo de la plantilla y la ocupación equilibrada de mujeres y de hombres en todos los puestos y categorías profesionales con el compromiso de adoptar medidas de acción positiva para corregir esas desigualdades, o establecer acciones positivas para el acceso de mujeres al empleo (preferencia en la contratación en marcos de subrepresentación, en igualdad de condiciones, medida que ha sido aceptada plenamente tanto por la jurisprudencia comunitaria como por la doctrina del propio Tribunal Constitucional).

En segundo lugar, en el marco de la clasificación profesional (principalmente en relación con el personal laboral) pueden implantarse medidas como utilizar términos neutros en la denominación y clasificación profesional, sin denominarlos en femenino o masculino; regular un sistema de clasificación profesional que garantice la no discriminación por género, definiendo de forma

neutra los criterios que conforman los grupos y las categorías profesionales; o recoger un sistema objetivo de valoración del trabajo que permita la evaluación periódica del encuadramiento profesional así como la corrección de las situaciones que puedan estar motivadas por una minusvaloración del trabajo de las mujeres.

En cuanto a la promoción profesional pueden incorporarse medidas como identificar los obstáculos que dificultan la participación de las mujeres en la promoción; la información y motivación a mujeres para participar en los procesos de promoción profesional; establecer sistemas de promoción profesional sobre la base de criterios técnicos y objetivos que no sean excluyentes por sexo ni contengan criterios discriminatorios; adoptar medidas de acción positiva que fomenten la promoción de mujeres a los cargos de responsabilidad o puestos donde estén subrepresentadas; o recoger criterios objetivos para fijar planes de desarrollo profesional para toda la plantilla en igualdad de oportunidades y condiciones.

En tercer lugar, en materia de formación pueden incluirse en el plan de igualdad actuaciones como establecer la formación continua del personal en horario laboral, facilitando la asistencia de las personas con responsabilidades familiares (cuando no fuera posible realizarla dentro de la jornada, combinar la presencial con la formación a distancia para facilitar la conciliación o establecer ayudas económicas por gastos de cuidado de personas dependientes); promover la participación de las empleadas en acciones formativas que faciliten su acceso a la promoción profesional; o fomentar la formación de mujeres para puestos en los que tengan menor presencia.

En cuarto lugar, en el marco de las remuneraciones (principalmente en el supuesto del personal laboral) sería posible revisar que los complementos salariales no primen las tareas realizadas por los empleados (complementos de peligrosidad, toxicidad, esfuerzo físico, disponibilidad, dedicación plena...) en lugar de otras características de puestos ocupados principalmente por las empleadas; recoger el principio de igual remuneración por trabajos equivalentes; o especificar una estructura retributiva y complementos salariales transparentes, e incluir una cláusula de control para evitar discriminaciones en el futuro.

Por otra parte, en el ámbito de la seguridad y salud en el trabajo se puede adoptar la medida de evaluar los riesgos laborales y los planes de prevención incluyendo la atención a los riesgos para la reproducción y la incidencia del estrés acumulado. Resulta evidente que, aún hoy en día, la prevención de riesgos laborales sigue interpretándose mayoritariamente en clave masculina.

En quinto lugar, en materia de conciliación de la vida laboral y familiar (materia estrella, pero no la única en un plan de igualdad) se pueden incorporar actuaciones como: fomentar el uso de las medidas de conciliación por parte de los empleados así como la corresponsabilidad de mujeres y hombres en el ámbito familiar y doméstico; introducir cláusulas de flexibilidad: en el horario de entrada y salida, posibilidad de excedencias cortas, extensión de los permisos de maternidad/paternidad, reducción de jornada, puestos de trabajo compartidos, elección preferente de vacaciones por las personas con responsabilidades familiares, prohibición de reuniones que alarguen la jornada laboral...; introducir cláusulas en relación a la movilidad y el tiempo de trabajo: jornada continua, tiempos de descanso más cortos cuando la jornada es partida, fomentar el teletrabajo, celebrar videoconferencias para reuniones...; e introducir y definir servicios de apoyo: guardería en la entidad local o ayudas externas, pago de servicios de cuidados cuando se tenga que prolongar el horario de trabajo para asistir a formación, etc.

En sexto lugar, respecto a la prevención del acoso resulta conveniente fijar todos los tipos de acoso como falta muy grave (cabe tener presente lo previsto en el [artículo 95](#) del TREBEP) y definir un protocolo de prevención e intervención para los casos de acoso. A nuestro entender, si bien esta materia puede constituir un contenido del plan de igualdad, resulta conveniente que el protocolo sea un documento independiente, vinculado no solo a la igualdad y no discriminación entre hombres y mujeres sino también a la prevención de riesgos laborales, por cuanto no podemos olvidar que el acoso constituye un riesgo de carácter psicosocial frente al que resulta responsable la propia entidad local. Este protocolo se encuentra regulado en el [artículo 48](#) de la Ley Orgánica 3/2007.

Y, finalmente, en cuanto a los posibles contenidos no podemos olvidar las acciones informativas y de sensibilización, consistentes, entre otras, en la formación en igualdad a los responsables de recursos humanos, personal directivo o representación del personal; el uso de lenguaje e imágenes no sexistas en la comunicación interna y externa de la entidad local o la información y sensibilización y formación sobre igualdad a todo el personal de la entidad.

Como último elemento en este ámbito, cabe recordar lo señalado anteriormente: el contenido concreto de cada plan de igualdad lo fijará los resultados del correspondiente diagnóstico, por lo que puede tener un alcance más o menos extenso, y contener las medidas antes apuntadas o bien otras distintas.

IV. LA GESTIÓN DEL PLAN DE IGUALDAD

Como en cualquier cuestión, la forma como se gestione el plan de igualdad constituye un elemento clave. Y en este ámbito cabe realizar varias consideraciones:

a) Con independencia de la dimensión de la entidad local implicada, resulta esencial la implicación efectiva de la propia entidad en su implementación. De no ser así, el plan de igualdad se convertirá en un mero documento, sin valor real.

b) Respecto a quién será el que gestione la puesta en marcha e implementación del plan de igualdad, junto al hecho de que, como señalamos anteriormente, cada acción o medida prevista tendrá identificada una persona o personas responsables, será necesario que alguien lidere todo el proceso, y aquí sí la dimensión de la propia entidad local tendrá relevancia y, en consecuencia, dicha función podrá atribuirse, según el caso, a secretaría-intervención, recursos humanos, una comisión de igualdad, etc.

Cuando la entidad tenga una cierta dimensión podrá constituirse una comisión de igualdad encargada del seguimiento, evaluación y revisión del plan de igualdad, configurada de forma paritaria por representantes de la entidad local y de la representación del personal.

En todo caso, resulta esencial proporcionar formación en igualdad a todas las personas implicadas en la implementación y gestión del plan de igualdad y garantizar la participación de la representación del personal en todo el proceso.

c) Dado el caso, se puede contar con asistencia externa especializada en la gestión y seguimiento del plan de igualdad.

d) Resulta fundamental garantizar la información continua sobre el proceso, objetivos y desarrollo del plan de igualdad a toda la plantilla y a la representación del personal, con la finalidad de asegurar la máxima transparencia.

e) También resulta importante realizar el seguimiento del plan de igualdad desde el primer momento de su puesta en marcha, revisando el cumplimiento de los indicadores especificados para cada acción. Ese seguimiento también pondrá de manifiesto los elementos en que resulta necesario revisar el plan de igualdad.

f) Como ya hemos afirmado, el plan de igualdad es una herramienta flexible que deberá ir revisándose a la par que se vayan cumpliendo los objetivos o éstos deban adaptarse. Y persistirá hasta el momento en que se alcance una igualdad efectiva y real entre los hombres y las mujeres que conforman la plantilla de la entidad local.

Y, g) aunque con escasa incidencia en el marco de las Administraciones Públicas, la Ley de infracciones y sanciones en el orden social, califica como falta grave el no cumplir las obligaciones que en materia de planes de igualdad establecen el Estatuto de los Trabajadores o el convenio colectivo que sea de aplicación.

V. CONCLUSIONES FINALES

Aun cuando no hay datos oficiales sobre esta cuestión, cabe presumir que son bastantes las entidades locales que no cuentan todavía con el correspondiente plan de igualdad para su plantilla (y tampoco con el protocolo para la prevención e intervención en los casos de acoso sexual y por razón de sexo), y ello a pesar de que, como hemos visto, el [EBEP](#) y la [Ley 3/2007](#) impusieron tal obligación hace más de diez años. A nuestro entender, no hay excusa posible para ese retraso, máxime cuando estamos hablando de lograr la igualdad efectiva de mujeres y hombres en el ámbito laboral, valor protegido a nivel constitucional y también en el marco comunitario e interno.

También cabe destacar que la normativa autonómica en materia de igualdad impone importantes obligaciones a las entidades locales, pero tales obligaciones así como los propios planes de igualdad no se consideran una prioridad en la gestión de los recursos humanos (como tampoco lo es en el sector privado), realidad que cabría revertir lo antes posible. Aunque pueda sorprendernos la desigualdad entre hombres y mujeres también puede darse en el sector público y deberían arbitrarse todas las medidas necesarias para evitarla.