

# PLANES DE IGUALDAD ELABORADOS UNILATERALMENTE POR EL EMPRESARIO: REFLEXIONES SOBRE SU ENCAJE NORMATIVO Y LA INCIDENCIA DEL RÉGIMEN SANCIONADOR

*Equality plans drawn up unilaterally by the employer: reflections on their regulatory fit and the impact of the penalty system*

ALICIA FERNÁNDEZ-PEINADO MARTÍNEZ\*

Universidad de Alicante, España

## RESUMEN

El estudio analiza la problemática de los planes de igualdad elaborados unilateralmente por el empresario. Se ofrece una revisión crítica de la doctrina jurisprudencial, subrayando que la admisión de planes de igualdad unilaterales supone en realidad la habilitación de una vía no prevista legalmente y con un discutible encaje en el marco normativo vigente. Se advierte del riesgo de convertir estos planes en un cumplimiento meramente formal que erosiona tanto la efectividad del principio de igualdad como el derecho constitucional a la negociación colectiva. Frente a ello, se plantean alternativas que, en lugar de normalizar la unilateralidad, abogan por reforzar el principio de culpabilidad en el régimen sancionador y por diseñar mecanismos normativos que aseguren la negociación efectiva, como la configuración de comisiones *ad hoc* inspiradas en el modelo del art. 41 ET.

Palabras clave: planes de igualdad, régimen sancionatorio laboral, negociación colectiva, principio de culpabilidad.

## ABSTRACT

The study analyzes the issue of gender equality plans unilaterally adopted by employers. It offers a critical review of case law, stressing that the acceptance of such unilateral plans effectively entails the judicial creation of a mechanism not envisaged by law and of questionable compatibility with the existing regulatory framework. It highlights the risk of reducing these plans to a mere formality, thereby undermining both the effectiveness of the principle of equality and the constitutional right to collective bargaining. In response, the article proposes alternatives which, rather than normalizing unilateralism, advocate reinforcing the principle of culpability within the sanctioning regime and designing regulatory mechanisms to guarantee effective negotiation, such as the establishment of *ad hoc* committees inspired by Article 41 of the Workers' Statute.

Keywords: gender equality plans, labor sanctioning regime, collective bargaining, principle of culpability.

## LABURPENA

Azterlanak empresaburuak bere aldetik egindako berdintasun-planen problematika aztertzen du. Jurisprudentzia-doktrinaren berrikuspen kritikoa eskaintzen da, eta azpimarratzen da aldebakarreko berdintasun-planak onartzeak berez dakarrela legez aurreikusi gabeo bide bat gaitzea, eta eztabaidagarrin dela indarreko arau-esparruan sartzea. Plan horiek betetze formal hutsa bihurtzezko arriskuaz ohartarazten da, berdintasun-printzipoaren eraginkortasuna eta negoziazio kolektiborako eskubide konstituzionala higatzen baititu. Horren aurrean, aldebakartasuna normalizatu beharrean, zehapen-araubidean errundutasun-printzipoa indartzearen alde egiten duten alternatibak planteatzen dira, bai eta negoziazio eraginkorra bermatuko duten arauqintza-mekanismoak diseinatzearren alde ere, hala nola, 41 ET.

Hitz gakoak: berdintasun-planak, lan-arloko zehapen-araubidea, negoziazio kolektiboa, errundutasun-printzipoa.

\* **Correspondencia a:** Alicia Fernández-Peinado Martínez – [alicia.fernandez@ua.es](mailto:alicia.fernandez@ua.es) – <https://orcid.org/0000-0003-0861-2717>

**Cómo citar:** Fernández-Peinado Martínez, Alicia (2025). «Planes de igualdad elaborados unilateralmente por el empresario: reflexiones sobre su encaje normativo y la incidencia del régimen sancionador»; *Lan Harremanak*, 54, 170-198. (<https://doi.org/10.1387/lan-harremanak.27939>).

Recibido: 23 octubre, 2025; aceptado: 26 noviembre, 2025.

ISSN 1575-7048 — eISSN 2444-5819 / © UPV/EHU Press



Esta obra está bajo una licencia  
Creative Commons Atribución 4.0 Internacional

## 1. Los planes de igualdad elaborados unilateralmente por el empresario: una figura excepcional y controvertida<sup>1</sup>

Una de las principales brechas existentes en el mercado de trabajo es la que se produce entre hombres y mujeres<sup>2</sup>. Por ello no es de extrañar que el principio de igualdad de trato y no discriminación por razón de sexo trate de tutelarse en nuestro ordenamiento jurídico desde diversas perspectivas, incluida, claro está, la negociación colectiva (Lousada, 2023: 96. Basterra, 2023: 98<sup>3</sup>). Para ello, desde la promulgación de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres (en adelante, LOI) se impuso la obligación a las empresas de negociar planes de igualdad con los representantes de los trabajadores (art. 45 LOI). Con la intervención de estos en la negociación de las condiciones de trabajo desde una perspectiva igualitaria, se pretende garantizar la efectividad de los Planes de Igualdad (PPII), ya que su participación permite que su contenido se ajuste a las verdaderas condiciones laborales en la empresa, evitando soluciones genéricas o desconectadas de la realidad productiva (Cabeza y Viqueira, 2023: 192).

Para cumplir tal cometido, resulta fundamental que los PPII aborden materias sustantivas propias del contenido clásico de la negociación colectiva, como la retribución, la clasificación profesional o la promoción profesional. Una configuración distinta limitaría enormemente su efectividad e, incluso, lo reduciría a un instrumento meramente formal (Escudero, 2007: 1011. Cabeza, 2007: 35). Siendo este el punto de partida, resulta totalmente coherente la configuración por el legislador de los PPII como una manifestación concreta del derecho constitucional a la negociación colectiva *ex art. 37.1 CE* (Lousada, 2023: 97).

Es tal la importancia que se otorga a este instrumento que el legislador, consciente de que la mera imposición de la obligación de negociar PPII no garantiza la consecución de los mismos, dio un paso más allá y reforzó su carácter obligatorio con la previsión de sanciones administrativas para el caso de que se incumpliera. En efecto, la obligación empresarial de contar con un PI se en-

---

<sup>1</sup> Este trabajo se enmarca en el proyecto «BUDGET-IT», financiado por la Unión Europea en el marco del programa de investigación e innovación Horizon Europe 2023 (Grant Agreement n.º 1010904391).

<sup>2</sup> Entre los parámetros que pueden citarse para respaldar esta afirmación tal vez el más ilustrativo es la brecha salarial existente entre hombres y mujeres. Según cifras del INE correspondientes al año 2021, el salario medio de las mujeres fue de 17.961,93 euros y el más común, de 13.514,82 euros. En cambio, los hombres percibieron un salario medio de 22.368,07 euros y uno modal de 18.506,79 euros. Datos consultados con fecha 08/10/2025. [https://www.ine.es/ss/Satellite?L=es\\_ES&c=INESeccion\\_C&cid=1259925408327&p=1254735110672&pagename=ProductosYServicios%2FPYSLayout&param1=PYSDetalle&param3=1259926137287](https://www.ine.es/ss/Satellite?L=es_ES&c=INESeccion_C&cid=1259925408327&p=1254735110672&pagename=ProductosYServicios%2FPYSLayout&param1=PYSDetalle&param3=1259926137287)

<sup>3</sup> La elaboración y aplicación de planes de igualdad encuentra su razón de ser en el derecho fundamental a la igualdad de trato y no discriminación (art. 14 CE), como un principio dinámico y evolutivo, que requiere adaptarse a la diversidad de realidades laborales.

cuenta claramente establecida en el art. 45 LOI y su incumplimiento puede acarrear consecuencias jurídicas graves, entre las que destacan la imposición de sanciones administrativas por infracción grave o muy grave en materia de relaciones laborales (arts. 7.13 y 8.17 LISOS), la imposibilidad de contratar con el sector público (art. 71.1.d LCSP) o, incluso, de acceder a incentivos en la contratación (art. 8.e Real Decreto-ley 1/2023, de 10 de enero, de medidas urgentes en materia de incentivos a la contratación laboral y mejora de la protección social de las personas artistas).

Ahora bien, pese a este planteamiento, no puede obviarse que los PPII no han producido, hasta la fecha, el resultado esperado, tal y como ha puesto de manifiesto parte de la doctrina (Cabeza, 2020: 24. Luján y Selma, 2017: 51. Nieto, 2015). En muchos casos, su contenido responde más a un cumplimiento formal de la obligación legal que a un verdadero esfuerzo de avance en materia de igualdad. Esta situación obedece a diversos factores, entre los que cabe destacar la dificultad de articular los PPII con la negociación colectiva ordinaria (Cabeza, 2020: 24). Esta falta de coordinación provoca que en la práctica su contenido reproduzca cláusulas genéricas y programáticas, no prevean mecanismos efectivos de control o falte conexión entre los diagnósticos y las medidas finalmente adoptadas. El resultado es que, pese a la proliferación de los PPII, esta figura corre el riesgo de convertirse en una mera formalidad burocrática.

Esta falta de eficiencia puede verse agravada por la aparición en nuestro sistema de relaciones laborales de los PPII unilateralmente adoptados por el empresario, esto es, elaborados sin intervención ni participación de la representación de los trabajadores, al margen del procedimiento de negociación colectiva que constituye su cauce natural. El origen de este instrumento se halla en la confluencia de diversos factores normativos y fácticos. Mientras la LOI establece con meridiana claridad la obligación empresarial de negociar y contar con un PI, so pena de incurrir en una infracción administrativa con graves consecuencias, la realidad ha puesto de manifiesto múltiples supuestos en los que tal negociación se torna imposible o estéril para el empresario debido a la ausencia de representación de los trabajadores, a la negativa de esta a participar en el proceso negociador o a situaciones de bloqueo imputables exclusivamente a la parte social.

Esta falta de adecuación entre el mandato normativo y la realidad fáctica ha generado una notable actividad jurisprudencial que, partiendo de una posición inicial rechazo a la elaboración unilateral de PPII por el empresario, ha evolucionado hacia el reconocimiento de situaciones excepcionales en las que puede tener cabida (Molero, 2025: 1)<sup>4</sup>. Sin embargo, la solución judicial, por pragmá-

<sup>4</sup> La autora analiza cómo el TS ha terminado por consolidar una doctrina que, si bien sigue afirmando la naturaleza negocial de los planes, admite su adopción unilateral en supuestos excepcionales, con carácter provisional, lo que genera importantes dudas sobre la coherencia del modelo normativo vigente.

tica que pueda resultar, plantea importantes interrogantes sobre su adecuación tanto para la tutela efectiva del derecho fundamental a la igualdad de trato y no discriminación, como para la preservación del derecho constitucional a la negociación colectiva (art. 37.1 CE), que constituye el cauce legal establecido para la elaboración de los PPII.

En efecto, por un lado, porque permite al empleador autorregular aspectos conexos con materias laborales de especial trascendencia, como la retribución, la jornada, la promoción profesional o el acceso al empleo, que por su propia naturaleza forman parte del núcleo esencial de la negociación colectiva. Consecuencia que debe tacharse, cuando menos, de anómala. Por otro, porque podría reducir el plan a un mero formalismo, orientado a acreditar el cumplimiento de la obligación legal, pero desprovisto de la dimensión participativa que asegure su eficacia real. Al no participar la representación de los trabajadores en la actividad de diagnóstico y elaboración del plan, se incrementa el riesgo de que las actuaciones adoptadas por el empresario sean parciales, poco ajustadas a la realidad empresarial o meramente programáticas. En resumen, esta figura, aunque constituye una respuesta práctica, no está exenta de riesgos.

El presente estudio se propone examinar de manera sistemática los antecedentes normativos y jurisprudenciales de los PPII para tratar de contribuir al debate con propuestas interpretativas alternativas, así como con sugerencias de *lege ferenda* orientadas a mejorar el marco normativo.

## 2. Doctrina judicial sobre los planes de igualdad unilateralmente elaborados por el empresario

Antes de proceder al análisis de la doctrina actual del TS sobre los PPII unilateralmente elaborados por el empresario, resulta conveniente detenerse, siquiera de forma sucinta, en el examen de los antecedentes normativos y jurisprudenciales que han permitido reconocer esta figura en el ámbito de las relaciones laborales. El régimen jurídico de los PPII ha sido objeto de importantes modificaciones normativas que, obviamente, han ido matizando la doctrina judicial, generando un marco interpretativo sin cuyo estudio previo sería difícil comprender el alcance de los pronunciamientos jurisdiccionales más recientes.

En este sentido, desde una perspectiva evolutiva, es posible identificar dos fases en la configuración normativa de los PPII. La primera se extiende desde la promulgación de la LOI, que introdujo por primera vez la obligación de elaborar PPII en determinadas empresas, hasta la publicación del Real Decreto-ley 6/2019, de 1 de marzo, de medidas urgentes para la garantía de la igualdad de trato y de oportunidades entre mujeres y hombres en el empleo y la ocu-

pación. Esta etapa inicial se caracterizó por un marco normativo menos definido, puesto que el grueso del régimen jurídico de los PPII —en especial la legitimación y el procedimiento para su negociación— era objeto de regulación, por remisión, en el Título III del ET. Esto es, se les aplicaba el régimen jurídico previsto para los convenios colectivos estatutarios. La segunda fase se inició precisamente con la entrada en vigor de dicho Real Decreto-ley 6/2019, el cual amplió notablemente el ámbito subjetivo de empresas obligadas a contar con un PI, y se consolidó con la aprobación del Real Decreto 901/2020, de 13 de octubre, que dotó a los PPII de un régimen jurídico propio en determinadas materias, desgajando parcialmente su regulación del ET.

## 2.1. Etapa inicial: El rechazo a los planes de igualdad unilateralmente elaborados por el empresario

### 2.1.1. *Marco normativo*

Con el fin de delimitar claramente el marco normativo que resulta relevante al objeto de la problemática que surge con los PPII elaborados unilateralmente por la empresa, no se abordará en estas líneas el régimen jurídico de estos instrumentos, cuya complejidad excede de un trabajo de esta naturaleza. Por ello, únicamente se examinarán los supuestos que determinan los supuestos que determinan la obligatoriedad de contar con un PI, el procedimiento previsto para su negociación, los sujetos legitimados para participar en dicho proceso, así como las consecuencias jurídicas derivadas del incumplimiento empresarial, en particular el régimen sancionatorio.

#### a) *Empresas obligadas a negociar un Plan de Igualdad*

Desde la promulgación de la LOI, los supuestos en los que una empresa está obligada a negociar un PI responden a diversos escenarios, ya que, como se desprende del art. 45 LOI, su negociación es obligatoria cuando la empresa rebase un determinado umbral de empleo, cuando lo exija el convenio colectivo que sea de aplicación en la empresa y, por último, como consecuencia de la previa comisión de una infracción administrativa en materia de igualdad<sup>5</sup>. Veamos.

En primer lugar, se impuso la obligación de negociar PPII en las empresas que superasen los 250 trabajadores, esto es, en las denominadas grandes empresas. En principio, dado el volumen de empleo, la posibilidad de que se hubiera articulado una representación legal y/o sindical de los trabajadores en el seno de la empresa o, al menos, en algún centro de trabajo determinaba que fuera relati-

<sup>5</sup> También reconoce el precepto la posibilidad de que empresas no obligadas accedan voluntariamente a negociar un PI. Sin embargo, en la medida en que este supuesto no constituye una obligación empresarial, no va a ser objeto de estudio.

vamente sencillo identificar por el empresario una contraparte con la que entablar las negociaciones<sup>6</sup>.

En segundo lugar, la LOI también previó desde su promulgación, la posibilidad de que los convenios colectivos ampliaran el conjunto de empresas sujetas a esta exigencia. En efecto, el art. 45.3 LOI dispuso que las empresas debían elaborar y aplicar un PI cuando así lo dispusiera el convenio colectivo que les fuera aplicable, conforme a los términos establecidos en dicho acuerdo. La amplitud con la que se formula esta disposición (al referirse al «convenio colectivo que sea de aplicación») permite interpretar que dicha obligación puede derivarse tanto de un convenio colectivo de empresa como de uno de ámbito sectorial. Esta última posibilidad, la de los convenios colectivos sectoriales, implica que, en la práctica, la exigencia de negociar PI pueda extenderse incluso a pequeñas empresas y microempresas, que, ante la falta de representación de los trabajadores, suelen ser las principales destinatarias de este tipo de acuerdos. Considerando la preponderancia de esta tipología de empresas en el tejido productivo español, la cuestión adquiere especial relevancia<sup>7</sup>. Y es que, cuanto menor es el volumen de empleo en una empresa, mayores son las dificultades para que exista un órgano de representación legal de los trabajadores (Molero, 2025: 3).

En tercer lugar, cabe señalar que las empresas que, en principio, no estuvieran legalmente obligadas a elaborar un PI (ya sea por razón del volumen de plantilla o por previsión convencional) podrían, no obstante, verse compelidas a implementarlo como consecuencia de la comisión de determinadas conductas infractoras consistentes en vulnerar el derecho a la igualdad de trato y no discriminación (arts. 8.12 y 16.1.c LISOS) como, por ejemplo, toda decisión empresarial unilateral que implique discriminación directa o indirecta, o represalias, por razón de características personales o el ejercicio de derechos vinculados al principio de igualdad y no discriminación. Por lo que aquí interesa, junto con la sanción principal, el art. 46.bis LISOS prevé sanciones accesorias que pueden ser conmutadas por la elaboración y aplicación de un PI, siempre que la empresa no esté ya legalmente obligada a ello.

---

<sup>6</sup> Límite que, en la actualidad, como se verá más adelante, se ha reducido hasta los 50 trabajadores, no sin importantes consecuencias prácticas, por el art. 1.1 Real Decreto-ley 6/2019, de 1 de marzo, de medidas urgentes para garantía de la igualdad de trato y de oportunidades entre mujeres y hombres en el empleo y la ocupación.

<sup>7</sup> Según el informe CIFRAS PYME 2025 (abril) elaborado a partir de datos mensuales publicados por el Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones sobre las empresas inscritas en la Seguridad Social, el porcentaje de microempresas (de 1 a 9 trabajadores) y pequeña empresa (entre 10 y 49 trabajadores) supone el 43,85% del total de empresas (entendiendo por tales sociedades mercantiles, cooperativas, otras entidades societarias y trabajadores autónomos con asalariados). Consultado el 10-06-2025 en <https://industria.gob.es/es-es/estadisticas/paginas/estadisticas-y-publicaciones-sobre-pyme.aspx>

b) *Sujetos legitimados para negociar el plan de igualdad y procedimiento de negociación*

Tras la promulgación de la LOI, el marco normativo aplicable en materia de legitimación para negociar PPII se encontraba en una situación de cierta indeterminación técnica, puesto que su art. 45 no reguló expresamente qué sujetos estaban habilitados para pactarlos remitiendo con carácter general su regulación a la «legislación laboral». Esta remisión genérica llevó a que se aplicaran supletoriamente las reglas de legitimación del Título III ET para la negociación de convenios colectivos.

Es importante señalar que la interpretación del art. 45 LOI, que sostuvo la aplicación supletoria de las normas estatutarias sobre legitimación negocial de convenios colectivos, no surgió arbitrariamente para suplir un vacío normativo, sino que encontró apoyo legal en el propio art. 85 ET que, al regular el contenido de los convenios colectivos, establece expresamente que podrán incluir materias como los PPII. En concreto, dicho precepto dispone que «en la negociación de los mismos existirá, en todo caso, el deber de negociar medidas dirigidas a promover la igualdad de trato y de oportunidades entre mujeres y hombres en el ámbito laboral o, en su caso, planes de igualdad con el alcance y contenido previsto en el capítulo III del título IV de la Ley Orgánica 3/2007».

Esta conexión entre la LOI y el Título III del ET apoya la idea de que el legislador no concibió los PPII como instrumentos de gestión unilateral, sino como una manifestación del derecho a la negociación colectiva. Y ante la falta de previsión específica en torno a la legitimación y procedimiento para negociarlos, lo lógico es que estuvieran sujetos a las reglas previstas en el Título III del ET. En consecuencia, mientras no existiera un desarrollo reglamentario específico (como el introducido más adelante por el RD 901/2020) la vía jurídicamente sólida para negociar un PI era a través de los sujetos legitimados para la negociación colectiva conforme a los arts. 87 y 88 ET.

En cuanto al procedimiento para su negociación, al igual que ocurría con la legitimación, también carecía de previsión normativa específica, por lo que se remitió al régimen general del art. 89 ET que regula el desarrollo formal del proceso de elaboración del convenio colectivo. Además, dado que su contenido podía afectar de manera directa a condiciones esenciales de trabajo (como retribuciones, promoción o clasificación profesional), no resultaba lógico sustraer su negociación a las garantías, fases y principios previstos en el procedimiento estatutario: desde la válida constitución de la comisión negociadora, hasta el deber de negociar de buena fe, pasando por la posibilidad de acudir a la mediación.

c) *Breve referencia al marco normativo sancionatorio en materia de planes de igualdad*

Para poder comprender la admisión jurisprudencial de la figura de los PPII unilateralmente adoptados por el empresario resulta necesario esbozar, siquiera sucintamente, cuál es el régimen sancionatorio establecido en nuestro ordenamiento jurídico para el caso de que se infrinja por el empresario sus obligaciones en materia de PPII. Y es que, como se expondrá más adelante, uno de los motivos fundamentales que ha llevado al TS a reconocer esta figura es evitar las consecuencias punitivas que su carencia implicaría para la empresa.

La especial relevancia que en el ordenamiento jurídico se otorga a la promoción del derecho a la igualdad de trato y no discriminación entre mujeres y hombres en el ámbito laboral ha determinado que el legislador no se limite a establecer un mandato genérico en torno a la elaboración de los PPII, sino que articula mecanismos correctores para garantizar su cumplimiento efectivo. Esto es, el PI no se concibe como una medida opcional, sino como una obligación jurídica plenamente exigible para las empresas que se encuentren incluidas en los supuestos de hecho previsto en el art. 45 LOI.

Desde la dimensión estrictamente sancionadora, la LISOS establece un sistema de infracciones y sanciones que penaliza el incumplimiento de la obligación por parte de las empresas de contar con un PI, ya sea de forma genérica (art. 7.13) o agravada (art. 8.17). Paralelamente, desde una perspectiva indirecta pero no menos relevante, LCSP ha configurado la carencia del PI como causa de exclusión para contratar con la Administración, convirtiendo esta herramienta en un requisito indispensable de acceso al mercado público. En la misma línea, el art. 8.e) del Real Decreto-ley 1/2023, de 10 de enero, condiciona el acceso a incentivos en la contratación a que las empresas obligadas cuenten con el correspondiente PI. Más que sanciones en sentido estricto, estas consecuencias operan como mecanismos de presión que incentivan el cumplimiento por la vía de restringir beneficios en lugar de imponer multas directas. La exposición de ambos marcos normativos permitirá contextualizar adecuadamente el alcance de las respuestas judiciales ante la ausencia del PPII en la empresa.

La tipificación de las conductas infractoras en la LISOS se articula en dos niveles. En primer lugar, el art. 7.13 LISOS califica como infracción grave el incumplimiento de las obligaciones que en materia de PPII establecen el ET y el convenio colectivo que sea de aplicación en la empresa<sup>8</sup>. Resulta evidente que la

---

<sup>8</sup> Más adelante, mediante el Real Decreto-ley 6/2019, de 1 de marzo, se introdujo también como posibles conductas sancionables los incumplimientos de las obligaciones en materia de planes y medidas de igualdad de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres.

conducta infractora se enuncia en términos muy generales, lo que exige una interpretación especialmente cuidadosa para no comprometer el principio de tipicidad, de modo que la aplicación del art. 7.13 LISOS no puede realizarse de forma aislada, sino que ha de interpretarse a la luz de la LOI. Así planteado, pueden identificarse como incumplimiento encuadrado en esta previsión, sin perjuicio de que puedan darse otros, la no elaboración del PI (Castro y Rodríguez, 2008: 218).

En segundo lugar, el art. 8.17 LISOS tipifica como infracción muy grave la no elaboración o no aplicación del PI, o hacerlo incumpliendo manifiestamente los términos previstos, cuando la obligación de realizar dicho plan sustituya el cumplimiento de las posibles sanciones accesorias previstas en el apartado 2 del art. 46 bis LISOS como resultado de una previa vulneración del derecho a la igualdad y no discriminación. Como es sabido, nuestro sistema de relaciones laborales pone especial énfasis en la protección del derecho a la igualdad de trato y no discriminación por razón de sexo y, por ello, los arts. 8.12 y 16.1.c LISOS<sup>9</sup> tipifican como infracciones muy graves determinadas actuaciones del empresario que menoscaben este derecho.

La gravedad de estas conductas determina que en el art. 46.bis LISOS se establezcan como sanciones accesorias la pérdida de ayudas y beneficios públicos vinculados al empleo, así como la exclusión temporal a su acceso por un período de seis meses a dos años<sup>10</sup>. No obstante, el art. 46.bis, en su apartado segundo, prevé la posibilidad de cuando la infracción cometida tenga su origen en una actuación discriminatoria por razón de sexo, las sanciones accesorias puedan ser sustituidas, previa autorización administrativa, por la elaboración y aplicación de un PI, siempre que la empresa no esté ya legalmente obligada a ello.

La mayor gravedad que el legislador atribuye a la conducta tipificada en el art. 8.17 LISOS encuentra fundamento en el carácter reincidente del incumplimiento empresarial. No se trata de una simple omisión formal, sino de un nuevo incumplimiento protagonizado por un empleador que ya ha sido sancionado por vulneraciones previas del derecho a la igualdad, y al que se le impuso

---

<sup>9</sup> Aunque en el cuerpo principal del texto nos refiramos a un único tipo infractor, debe tenerse presente que la redacción del art. 16.1.c constituye un caso insólito en el ámbito normativo, ya que coexisten dos versiones distintas del mismo precepto. Esta situación, poco frecuente en la técnica legislativa, se produce porque la disposición fue modificada por dos leyes diferentes publicadas en la misma fecha, lo que generó una duplicidad normativa sin una resolución expresa posterior. La propia ley reconoce esta anomalía al señalar que «se muestran ambas redacciones», motivo por el cual ambas versiones figuran simultáneamente en los documentos oficiales.

<sup>10</sup> La remisión que realiza el art. 46 bis.2 al «apartado 2 al art. 16» plantea un problema interpretativo, ya que dicho precepto no contiene formalmente un segundo apartado. La única interpretación razonable es entender que la referencia alude a las conductas que vulneran el principio de no discriminación por razón de sexo recogidas en el art. 16, las cuales se encuentran únicamente en la letra c) de su apartado 1.

un PI como medida accesoria precisamente para corregir esa conducta (Castro y Rodríguez, 2008: 279).

Por último, interesa advertir —sin perjuicio de que este extremo sea tratado con más detenimiento más adelante— que el TS parece incluir dentro del supuesto de hecho de esta conducta infractora la carencia del PI no solo cuando esta sea consecuencia de una sanción accesoria, como acaba de exponerse, sino también, cuando la empresa esté obligada normativamente a contar con un PI, ya fuera porque supere el umbral de empleo requerido (art. 45.2 LOI) o porque tal obligación derive del convenio colectivo aplicable (art. 45.3 LOI)<sup>11</sup>.

Por lo que se refiere al a presión que se realiza a través del mercado de la contratación pública, desde la reforma operada en 2021, el art. 71.1.d LCSP impone como causa de inhabilitación para contratar con todas las entidades del sector público, el hecho de no disponer de un PI debidamente negociado en los casos en que se rebase el umbral de empleo en la empresa que impone tal obligación. La inhabilitación opera *ex lege* mientras persista el incumplimiento, lo que obliga a las empresas a acreditar la inscripción efectiva del plan antes de concurrir a cualquier licitación y este efecto se extiende a todos los contratos y a todos los niveles de la Administración. *Mutatis mutandis*, similar reflexión cabría en relación con el art. 8.e) del Real Decreto-ley 1/2023, puesto que condiciona el acceso a incentivos en la contratación a que las empresas obligadas cuenten con el correspondiente PI.

En suma, la ausencia del PI no solo expone a la empresa a multas elevadas bajo la LISOS, sino que, además, la excluye del ámbito de la contratación pública, convirtiendo al PI en un instrumento necesario, puesto que, si se carece de este, podría acarrear un coste económico directo a consecuencia de una sanción y la pérdida de oportunidades de negocio con el sector público.

### 2.1.2. *Doctrina jurisprudencial: de la inadmisión de los planes de igualdad unilateralmente adoptados por el empresario hacia su tímido reconocimiento*

#### a) *La inadmisión por la jurisprudencia de los planes de igualdad elaborados unilateralmente por el empresario*

La doctrina jurisprudencial sobre PPII inicialmente se caracterizó por la afirmación de la primacía de la negociación colectiva como único cauce legítimo para la elaboración de estos instrumentos<sup>12</sup>. Esta tesis se sostuvo en varias reso-

<sup>11</sup> En este sentido se pronuncia la STS 545/2024 (rec. 123/2023).

<sup>12</sup> Véanse, en este sentido, diversas resoluciones del TS que, de forma implícita o explícita, han interpretado que la negociación de los PPII debía ajustarse a las reglas de legitimación previstas en los arts. 87 y 88 ET, en coherencia con el carácter colectivo que el art. 45 LOI atribuye a dichos instrumentos y con la inclusión expresa de los PPII como materia propia de la negociación colectiva en el art. 85 ET: SSTS 126/2017 de 14 febrero (rec. 104/2016), 126/2017, de 14 febrero de 2017(rec. 104/2016), 2092/2017 de 9 de mayo de 2017 (rec. 85/2016).

luciones entre las que destaca la STS 403/2017 (rec. 85/2016) que sentó como premisa que en las empresas obligadas a disponer de PI deben negociarlo «con arreglo a las normas del ET que regulan la negociación colectiva, lo que implica constituir la comisión negociadora conforme a los arts. 87 a 89 ET, así como adoptar los acuerdos del modo contemplado en el art. 89.3 ET».

El contexto fáctico que originó esta doctrina se produjo cuando una compañía, que estaba obligada legalmente a negociar un nuevo PI, convocó a la representación legal de los trabajadores para constituir la comisión negociadora. Sin embargo, el comité de empresa de uno de los centros de trabajo manifestó su oposición y se negó a participar en el proceso de negociación hasta que la empresa retirara las sanciones que había impuesto a varios representantes sindicales. Tras varios intentos fallidos para tratar de negociar el PI y ante la situación de bloqueo negocial provocado por los representantes legales de los trabajadores, la empresa procedió a elaborar e implantar el PI de forma unilateral con el argumento de que, de lo contrario, incumpliría su obligación legal. Los sindicatos implicados impugnaron dicho plan, buscando su nulidad al haberse vulnerado la legalidad y el derecho a la negociación colectiva.

La Sala de lo Social resolvió en contra de la validez del PI basándose en una interpretación conjunta del art. 45.1 LOI y el Título III del ET. Así, a juicio del Tribunal, la negociación era imperativa y encontraba su fundamento en el art. 45.1 LOI, según el cual las empresas deben adoptar medidas dirigidas a evitar cualquier tipo de discriminación entre mujeres y hombres, las cuales, establece el precepto, «deberán *negociar*, y en su caso *acordar*, con los representantes legales de los trabajadores en la forma que determine la legislación laboral». Legislación laboral que el TS, ante la falta de desarrollo normativo específico, identificó con las reglas previstas para la negociación colectiva en el Título III ET. Esta construcción doctrinal implicaba la plena aplicación del régimen jurídico de la negociación de convenios colectivos estatutario a los PPII, incluyendo las exigencias de legitimación, los procedimientos de constitución de las comisiones negociadoras y los mecanismos de adopción de acuerdos. Preceptos que fueron vulnerados, a juicio de la Sala, puesto que la empresa no había agotado los medios de solución judicial o extrajudicial de conflictos para forzar la negociación de buena fe.

Es cierto que la Sala, al poner de manifiesto que el PI unilateral no procedía por no haber recurrido a los distintos medios de solución judicial o extrajudicial de conflictos, podía implícitamente dar a entender que, de haber agotado estas vías, este podría haber prosperado. Sin embargo, el TS rechazó frontalmente cualquier interpretación que permitiera a las empresas eludir la obligación de negociar cuando dispuso, con meridiana claridad, que «el número 3 del art. 45 de la Ley 3/2007 no establece la opción que dice la empresa recurrente: negociar un plan de igualdad o implantarlo unilateralmente si la negociación colectiva fracasa».

Esta sentencia recoge, además, la doctrina judicial por la que se establecía la prohibición de sustituir a los sujetos legitimados para negociar el PI según las reglas del Título III del ET por comisiones *ad hoc* constituidas específicamente para la negociación del PI (Rivas, 2021: 9)<sup>13</sup>. En efecto, la empresa, ante la imposibilidad de negociar con la representación legal de los trabajadores, trató de justificar la constitución de una comisión *ad hoc* mediante la aplicación analógica de las reglas previstas en el art. 41 ET para los supuestos de modificación sustancial, movilidad geográfica y despido colectivo. Según este precepto, ante la falta de contraparte, la representación de los trabajadores puede constituirse por una comisión creada al efecto por los propios trabajadores afectados por la decisión empresarial. Sin embargo, el TS rechazó tal posibilidad ya que la negociación de los PPII debía seguir el régimen jurídico previsto para la negociación de convenios colectivos estatutarios, constituyendo la figura de la comisión *ad hoc* una fórmula excepcional habilitada por el legislador para supuestos específicos entre los que no se encuentra la negociación de convenios colectivos.

La consecuencia final de esta interpretación fue la imposibilidad de la inscripción registral de los PPII elaborados al margen del procedimiento negocial reglado, dado que se consideraban nulos por vulnerar normas imperativas de orden público. La inscripción registral aparecía así condicionada no solo al cumplimiento de los requisitos formales de presentación, sino a la validez sustantiva del plan, que requería del respeto al procedimiento negocial establecido en el ET.

No obstante, esta postura original varió con la STS 832/2018 (rec. 213/2017), que, si bien mantuvo formalmente la primacía de la negociación colectiva establecida en la doctrina judicial precedente, reconoció por primera vez la posibilidad de la concurrencia de situaciones excepcionales en las que sería hipotéticamente admisible la figura de los PPII unilateralmente elaborados por el empresario.

**b) *La construcción jurisprudencial de una excepción al deber de negociar***

La STS 832/2018 (rec. 213/2017) marcó un momento crucial en la doctrina judicial en materia de PPII, dando lugar a lo que podría denominarse como un «reconocimiento tímido» de la posibilidad excepcional de la adopción unilateral de PPII por el empresario. Aunque la Sala en esta resolución se expresó en términos de hipótesis, posteriormente la idea de su admisibilidad sería objeto de desarrollo y sistematización en resoluciones posteriores<sup>14</sup>.

<sup>13</sup> SSTS 126/2017, de 14 de febrero (rec. 104/2016), 95/2021 de 26 enero (rec. 50/2020), y 571/2021 (rec. 186/2019).

<sup>14</sup> STS 545/2024 (rec. 123/2023).

En concreto, el TS resolvió sobre la legalidad de un PI unilateralmente elaborado por una empresa ante la imposibilidad de llegar a un acuerdo negociado con la representación de los trabajadores, pese a la buena disposición que manifestaban estos para la elaboración. En el caso enjuiciado la Sala, a la luz de los hechos concretos, negó tal posibilidad a la empresa, ya que constaba acreditado una voluntad negociadora constante y sostenida por parte de los representantes de los trabajadores que no obtuvo adecuada respuesta por parte de la empresa. Ahora bien, pese a no reconocer en el caso enjuiciado la licitud del plan, la Sala especuló en el cuerpo de su resolución a favor sobre la posible validez de los PPII adoptados unilateralmente por el empresario en situaciones excepcionales en lo que la falta de negociación no resultaba imputable a su actuación. Con la reflexión sobre esta problemática, el TS introdujo una interpretación que flexibilizó la postura judicial oficial, que hasta la fecha negaba tal posibilidad.

La construcción doctrinal de la STS 832/2018 se articuló en torno a dos premisas: por un lado, la reiteración de la doctrina precedente sobre la primacía absoluta de la negociación colectiva y, por otro, el necesaria, a su juicio, reconocimiento de una vía alternativa para supuestos excepcionales. El Tribunal comenzó afirmando que «la aprobación del Plan de igualdad exige alcanzar un acuerdo con la representación legal de los trabajadores, sin que quepa su imposición unilateral por el empresario, cuando no haya acuerdo». Esta declaración inicial mantenía plena coherencia con la doctrina establecida en resoluciones precedentes<sup>15</sup>, reiterando la obligación de negociar como un elemento esencial del procedimiento de elaboración de los PPII. Es más, la Sala ahondó en esta línea, puesto que conectó la negociación del PI con la actividad sindical y, por ende, con el derecho a la libertad sindical en los términos expresados en el art. 6.3.b LOLS con apoyo expreso en la doctrina del TC<sup>16</sup>.

Sin embargo, a continuación de esta reafirmación el TS introdujo una modulación que constituye el punto de inflexión en esta materia. La Sala reconoció que «no obstante, aunque pudiera concluirse que un bloqueo negociador por parte de los representantes de los trabajadores podría erigirse en justificación razonable del incumplimiento de la obligación de contar con un plan de igualdad o, al límite, como justificación de la implementación unilateral de un plan de igualdad provisional, lo cierto es que para ello deberían darse circunstancias excepcionales». Como situaciones límite la Sala identificó el bloqueo negociador imputable exclusivamente a la contraparte, negativa de la misma a negociar o ausencia de cualquier tipo de representación.

Por primera vez en la jurisprudencia del TS se admitía expresamente, aunque fuera de forma hipotética, la posibilidad de que un PI pudiera ser elabo-

<sup>15</sup> Especialmente clara en la STS 403/2017 (rec. 85/2016).

<sup>16</sup> En este sentido se expresa en otras resoluciones como la STS 303/2022 (rec. 99/2020).

rado unilateralmente por el empresario. La admisión de esta solución, por condicionada que fuera, representaba una ruptura con la doctrina anterior, que había mantenido una posición de rechazo en este sentido. La apertura a la posible existencia de PPII unilateralmente elaborados por el empresario de la STS 832/2018 se mantendría en el desarrollo jurisprudencial posterior<sup>17</sup>, pero no llegó a tener aplicación práctica. En los pronunciamientos siguientes, el TS no aplicó esta posibilidad en ningún caso concreto, limitándose a reiterarla como hipótesis sin otorgarle efectos<sup>18</sup>.

La interpretación introducida por la STS 832/2021, por pragmática que pueda resultar, incurre en una notable contradicción. En efecto, la resolución parte de la premisa de que los PPII han de ser obligatoriamente negociados entre el empresario y los representantes de los trabajadores. Sin embargo, a pesar de esta afirmación, admite la posibilidad de la adopción unilateral del plan por parte del empresario cuando se torna imposible llegar a un acuerdo con el banco social. En resumen, esta construcción jurisprudencial fractura el vínculo esencial entre negociación y plan, ya que opta por habilitar su elaboración unilateralmente por el empresario (Molero, 2025: 1).

Ahora bien, como ya se ha señalado, esta solución aparece apuntada en la doctrina del TS como una mera hipótesis, carente de un desarrollo sistemático. Posiblemente el limitado tratamiento que Sala dedicó a esta cuestión se debió a la dificultad para concurrieran los supuestos excepcionales habilitantes en el momento en que se dictaron estas resoluciones. Por ejemplo, la carencia de contraparte para negociar era un supuesto que difícilmente podía darse, dado que la mayoría de las empresas obligadas a contar con un PI debían superar el umbral de 250 trabajadores (art. 45 LOI, conforme a su redacción original). En tales empresas, la existencia de representación legal o sindical de los trabajadores era, cuando menos, altamente previsible.

Por su parte, las situaciones de bloqueo negociador imputable exclusivamente a la contraparte o la negativa de esta a participar en la negociación no habilitaban por sí mismos al empresario para adoptar un PI unilateral. En efecto, la existencia de procedimientos judiciales o extrajudiciales de solución de conflictos impedía considerar cerrado el proceso negociador de forma legítima sin haber agotado tales vías. El empresario no solo debía negociar de buena fe, sino también reaccionar ante cualquier bloqueo a través de los cauces legalmente previstos, sin los cuales no podía afirmarse que la negociación hubiera fracasado<sup>19</sup>.

<sup>17</sup> SSTS 95/2021 (rec. 50/2020) y 571/2021 de 25 (rec. 186/2019).

<sup>18</sup> Así la STS 95/2001 (rec. 50/2020) precisaría que la STS 832/2018 (rec. 213/2017) no habilitó la imposición unilateral de un PI por parte de la empresa, ya que dicha resolución se limitaba a citar, a título de ejemplo y como *obiter dicta*, la posibilidad del despliegue unilateral de un PI provisional, siempre y cuando, concurrieran circunstancias excepcionales.

<sup>19</sup> STS 403/2017 (rec. 85/2016).

## 2.2. El reconocimiento excepcional por el Tribunal Supremo de los planes de igualdad unilaterales

### 2.2.1. *Causas*

Como se acaba de exponer, la admisibilidad de los PPII unilateralmente elaborados por el empresario se había fraguado en la jurisprudencia en el plano de la hipótesis. Sin embargo, la concurrencia de una serie de factores normativos y fácticos, propiciaron finalmente el reconocimiento efectivo de esta figura en nuestro sistema de relaciones laborales. Aunque todo intento de sistematización implica el riesgo de simplificar en exceso la problemática existente, en las siguientes líneas se va a tratar de exponer las principales causas que derivaron en esta solución.

#### a) *Ampliación del ámbito subjetivo de la obligación de contar con un plan de igualdad*

La primera causa que propició el reconocimiento excepcional de los planes unilaterales fue la sustancial ampliación del ámbito subjetivo de aplicación de la obligación empresarial de elaborar PPII operada a través del Real Decreto-ley 6/2019.

Originariamente, la principal fuente de obligatoriedad de los PPII derivaba del umbral mínimo de plantilla fijado por la LOI, que imponía su elaboración a las empresas con más de 250 trabajadores (art. 45.2). En consecuencia, la obligación recaía sobre entidades de gran dimensión que, por su propia naturaleza, solían contar con estructuras de representación de los trabajadores consolidadas y con experiencia en procesos de negociación colectiva. No obstante, el art. 1.1 del Real Decreto-ley 6/2019 modificó el precepto para imponer la obligación a toda empresa de 50 trabajadores o más.

El descenso del umbral desde 250 a 50 trabajadores supuso, además de un aumento notable del número de entes obligadas a contar con un PI<sup>20</sup>, la proyección de tal obligación sobre un tejido empresarial caracterizado por una menor presencia de representación sindical o unitaria de los trabajadores. En decir, este cambio normativo aumentaba exponencialmente el número de empresas obligadas, incluyendo muchas que carecían de interlocutores sociales con los que desarrollar el proceso negocial legalmente.

En nuestro sistema de relaciones colectivas de trabajo los órganos de representación legal se establecen en función de la figura del «centro de trabajo», con

---

<sup>20</sup> En marzo de 2019 el número de empresas inscritas en la Seguridad Social con más de 250 trabajadores ascendía a 4824, mientras que el número de empresas con 50 a 249 trabajadores era de 25387. Consultado el 9-10-2025 en [https://www.mites.gob.es/es/estadisticas/mercado\\_trabajo/EMP/welcome.htm#](https://www.mites.gob.es/es/estadisticas/mercado_trabajo/EMP/welcome.htm#)

dicionando, además su existencia a que este tenga un número mínimo de trabajadores, de modo que de los centros de trabajo que cuentan con 5 o menos trabajadores no existe representación unitaria de los trabajadores, en los que tienen entre 6 y 10 trabajadores la representación es voluntaria y sólo cuando se superan los 10 trabajadores en el centro de trabajo el órgano de representación es preceptivo (art. 62 ET). Teniendo en cuenta estos umbrales, resulta probable que las medianas empresas tengan dificultades para alcanzar los mínimos requeridos para contar con órganos de representación, máxime en aquellos sectores de actividad en los que por su propia naturaleza como, por ejemplo, el sector de la hostelería o la venta al por menor, el número de trabajadores por centro de trabajo suele ser reducido.

Pues bien, a pesar de que, por aplicación de las normas estatutarias que rigen la representación de los trabajadores determinaba que en la práctica muchas empresas carecieran de interlocutores sociales, las reglas sobre negociación de PPII imponían la obligatoriedad de negociarlo. Si bien, el resultado no tenía necesariamente que desembocar en la imposibilidad de negociar un PI por carecer de contraparte negociadora, puesto que, como se verá, la norma previó alternativas para el caso de que se diera tal circunstancia (art. 5 RD 901/2020), en la práctica no solo generó retrasos significativos, sino la imposibilidad material de iniciar la negociación del PI por ausencia de una contraparte legitimada (Molero, 2025: 4)<sup>21</sup>.

En resumen, la nueva realidad normativa evidenció una contradicción entre la exigencia de negociación colectiva, coherente para empresas de gran dimensión con representación consolidada, y la realidad de medianas empresas que, pese a estar legalmente obligadas a disponer de PI, carecían de los interlocutores necesarios para cumplir con las exigencias procedimentales.

b) *Desarrollo reglamentario del procedimiento de negociación de planes de igualdad*

El segundo factor que influyó en el reconocimiento de los planes unilaterales fue el desarrollo reglamentario operado por el RD 901/2020. Esta norma tenía por objetivo establecer un régimen jurídico para los PPII que sirviera, como señala su exposición de motivos, «para mejorar la eficacia de los planes de igualdad y también para incrementar la seguridad jurídica al ayudar a clarificar algunos aspectos». No obstante, su regulación ha generado nuevos problemas prácticos que han contribuido también a la consolidación jurisprudencial de los PPII unilateralmente elaborados por el empresario.

<sup>21</sup> Estas dificultades para constituir la comisión negociadora no son meramente teóricas ya que, como señala la autora, en 2025, «hay 33.072 empresas inscritas en la Seguridad Social con 50 o más trabajadores de plantilla (*Boletín Estadísticas Laborales*), y 18.831 Planes de igualdad registrados en el Registro de convenios y acuerdos colectivos (REGCON)». Es decir, aproximadamente el 43% de las empresas obligadas carecen de un PI.

Entre otros aspectos, el RD 901/2020 aborda la legitimación y procedimiento para la negociación de los PPII en su art. 5, tratando de garantizar la participación y los derechos de los representantes de los trabajadores. Así, en su apartado 1, el art. 5 RD 901/2020 dispone que los PI deberán ser objeto de negociación con la representación legal de las personas trabajadoras. Concretando que la configuración de las comisiones negociadoras corresponderá, por parte de los trabajadores, el comité de empresa, los delegados de personal, en su caso, o a las secciones sindicales si las hubiere que, en su conjunto, sumen la mayoría de los miembros del comité (art. 5.2 RD 901/2020). Esta exigencia, razonable para empresas con representación consolidada o que, por el volumen de plantilla y distribución de personal en centros de trabajo, en principio, no debieran encontrar dificultades para establecerla, plantea serios problemas para aquellas otras que, encontrándose en el ámbito de aplicación de la obligación de contar con PPII, carezcan de tales órganos representativos.

No obstante, el legislador no es ajeno a esta situación, ya que trata de proporcionar una la solución a esta problemática en el art. 5.3 RD 901/2020. En concreto el precepto dispone que, en tales casos, se creará una comisión negociadora constituida, de un lado, por la representación de la empresa y, de otro lado, por una representación de las personas trabajadoras, integrada por los sindicatos más representativos y por los sindicatos representativos del sector al que pertenezca la empresa y con legitimación para formar parte de la comisión negociadora del convenio colectivo de aplicación. También prevé una solución para los supuestos en los que en la empresa coexisten centros de trabajo con representación legal de los trabajadores y centros de trabajo sin esta. Ante esta eventualidad, se estable que la comisión negociadora estará integrada, por un lado, por los representantes legales de los trabajadores de los centros que cuentan con esta y, por otro lado, en representación de los trabajadores en centros de trabajo sin representación unitaria, por la comisión sindical constituida conforme a las reglas para empresas sin representación legal de los trabajadores. En cualquier de los dos supuestos, las organizaciones sindicales con legitimación respondan a la convocatoria empresarial en el plazo de diez días, quedando esta comisión válidamente integrada por aquella organización u organizaciones que respondan a la convocatoria en el plazo expresado (Molero, 2024: 135. Nieto, 2025: 125).

Esta solución reglamentaria, aparentemente comprehensiva, ha generado nuevos problemas prácticos, ya que la empresa queda a merced de la respuesta de los sindicatos. Y es que, aun cumpliendo con su deber de convocatoria, el empresario puede encontrarse paralizado ante la inactividad de los sindicatos, lo que le aboca a la imposibilidad de cumplir con su obligación de contar con un PI en la empresa (Molero, 2024: 135. Nieto, 2025: 125). Circunstancia que de hecho ha acaecido, ya que el aumento exponencial del número de empresas obligadas a contar con un PI ha desbordado la capacidad de respuesta de los sindicatos legitimados para participar en la negociación (Molero, 2025: 3).

Al margen de esta problemática, que no es menor, conviene tener presente que la regulación presenta otros inconvenientes que es preciso, siquiera, apuntar brevemente. En primer lugar, como ya se ha expuesto, el RD 901/2020 permite que la comisión negociadora se constituya aun cuando no todos los sindicatos potencialmente legitimados hayan respondido a la convocatoria. Aunque esta medida pretende agilizar el procedimiento, no puede desconocerse que da lugar a un riesgo de déficit de representatividad (Nieto, 2025: 125. Molero, 2024: 135)<sup>22</sup>. En segundo lugar, se delega la negociación en una comisión que no cuenta con arraigo en la empresa, privando a los trabajadores afectados de una representación directa o, al menos, la posibilidad de que sean estos los que decidan delegar su representación. A la postre, esta fórmula complica seriamente la negociación de los PI. Por un lado, da entrada en la empresa a un órgano que desconoce por completo la realidad empresarial sobre la que se han de desarrollar las negociaciones del PI. Y, por otro, en el caso de la existencia de doble interlocución (cuando las empresas presentan centros de trabajo con representación unitaria y centros de trabajo que carecen de esta), exige una coordinación entre sujetos que carecen de una práctica previa de colaboración, lo que puede derivar en desacuerdos internos, bloqueos etc. en suma, en retrasos significativos en la adopción del PI (Beltrán, 2024. Molero, 2025: 5).

Además, recurrir a la intervención de una comisión sindical sectorial implica un conocimiento técnico considerable, muy lejos de las capacidades de muchas PYMES, que representan una parte importante del tejido empresarial español. La posibilidad de articular una comisión *ad hoc* en el propio seno de la empresa facilitaría la consecución de una comisión negociadora. En estos casos, aunque se podría argüir como réplica la falta de experiencia y conocimiento por parte de ambos bancos, social y empresarial, la comisión negociadora puede contar con apoyo y asesoramiento externo especializado en materia de igualdad entre mujeres y hombres en el ámbito laboral, tal y prevé el art. 5.3 RD 901/2020 en su último inciso.

En definitiva, la regulación actual, aun con su loable intención de garantizar el proceso negociador, puede situar a la empresa en una posición de vulnerabilidad, incluso cuando ha actuado con diligencia y buena fe. La exigencia de convocar a interlocutores sindicales externos, cuya participación efectiva escapa al control empresarial, puede derivar en situaciones de bloqueo involuntario.

### c) *Sanciones administrativas ante la ausencia del plan de igualdad*

La tercera causa determinante en el reconocimiento de los planes unilaterales fue la existencia de un régimen sancionador que tipifica como infracción grave la falta de cumplimiento de la obligación de contar con un PI en la empresa

---

<sup>22</sup> No obstante, el TS no ha apreciado tacha en este sistema de legitimación (STS 383/2022, rec. 359/2020).

(arts. 7.13 LISOS y 8.17 LISOS) Piénsese en la difícil situación a la que se enfrentan las empresas que, pese a haber desplegado todos los esfuerzos exigidos reglamentariamente para la constitución de comisiones negociadoras, se encuentran expuestas a sanciones por la ausencia de PI cuando tal carencia se debe exclusivamente a la imposibilidad de constituir la comisión por causas ajenas a su voluntad.

La cuestión no es menor, ya que el carácter de infracción muy grave atribuido a la ausencia de PI<sup>23</sup> implica la imposición de sanciones económicas significativas que pueden comprometer seriamente la viabilidad de las empresas afectadas. Además, como ya se señaló las consecuencias negativas que puede acarrear la falta de PI en la empresa no se circunscriben exclusivamente ámbito sancionador, ya que art. 71.1.c LCSP prevé también la exclusión de las convocatorias públicas. Esta doble consecuencia sancionadora determina que el cumplimiento de la obligación de disponer de un PI constituya una obligación fundamental para el empresario.

En conclusión, la aplicación del régimen sancionador parece haber introducido una presión adicional que pudo contribuir a la revisión de una doctrina judicial tradicionalmente rígida, al existir el riesgo de sancionar a las empresas por el incumplimiento de una obligación cuya observancia se había vuelto imposible por causas ajenas a su voluntad (Molero, 2025: 5).

### *2.1.2. La admisión del TS de la figura de los planes de igualdad unilateralmente elaborados por el empresario en supuestos excepcionales*

La consideración de las tres causas convergentes (ampliación del ámbito subjetivo, disfuncionalidades prácticas derivadas del desarrollo reglamentario y gravedad del régimen sancionador) empujó a la jurisprudencia hacia la búsqueda de una respuesta pragmática ante un escenario que podía generar consecuencias desproporcionadas para las empresas afectadas.

Esta nueva orientación judicial tuvo su origen en la STS 545/2024 (rec. 123/2023), puesto que fue la primera que abordó esta problemática en un contexto en el que ya era aplicable la nueva regulación derivada del Real Decreto-ley 6/2019 y del RD 901/2020 y que, consecuentemente, era un claro exponente de la difícil situación fáctica que atravesaban las empresas para cumplir con la obligación de pactar un PI con la representación de los trabajadores. Básicamente, la resolución tras un exhaustivo repaso de la doctrina precedente y tras analizar la importancia de los cambios normativos operados, procede a admitir la figura de los planes unilateralmente adoptados por el empresario que en términos de hipótesis había introducido la Sala en varias resoluciones previas<sup>24</sup>.

<sup>23</sup> STS 545/2024 (rec. 123/2023).

<sup>24</sup> STS 832/2018 (rec. 213/2017), STS 95/2021 (rec. 50/2020) y 571/2021 de 25 (rec. 186/2019).

Esta doctrina se sustenta sobre los fundamentos ya vistos e introduce un argumento nuevo. Por lo que se refiere a la línea argumental tradicional, la Sala mantiene que las empresas obligadas a disponer de PI deben negociarlo con arreglo a las normas sobre legitimación previstas normativamente. Consecuentemente, la comisión negociadora debe constituirse por acuerdo entre la empresa y los representantes de los trabajadores, sin que pueda ser sustituida por una comisión *ad hoc* y que las dificultades para pactar el plan no justifiquen su aprobación al margen del cauce previsto (es posible acudir a los medios judiciales como extrajudiciales de solución de conflictos para exigir que se negocie de buena fe). Y, como en las resoluciones precedentes, a pesar de partir de la obligación de negociar el PPII, admitir la posibilidad excepcional de que las empresas puedan elaborar un PI de manera unilateral en los supuestos de bloque negocial reiterado e imputable a la contraparte, negativa a negociar o ausencia de órganos representativos. Ahora bien, a diferencia de las resoluciones precedentes, y aquí reside la novedad argumentativa, justifica esta vía en las consecuencias sancionadoras que sería susceptibles de aplicarse a la empresa.

En efecto, según la Sala, el PI es una manifestación del derecho a la negociación colectiva y, por tanto, los convenios colectivos y los PPII mantienen una importante identidad: para las dos figuras existe el deber de negociar, de garantizar la representatividad de la comisión, de actuar de buena fe, de acudir a los medios de solución de conflictos ajenos a la propia comisión negociadora y de proceder al registro el resultado positivo. Ahora bien, a juicio del órgano juzgador entre ambos productos negociales, convenio colectivo y PI, existe una diferencia significativa: la consecución del convenio no es una obligación para la empresa, mientras que, por el contrario, sí existe el deber de contar con un PI, cuya carencia es susceptible de constituir una infracción laboral muy grave (art. 8.17 LISOS), así como la imposibilidad de acceder a la contratación en el sector público (art. 71.1.d LCSP). En conclusión, es la dimensión sancionadora la que generó una presión adicional que propició la revisión de la doctrina jurisprudencial. La Sala opta por admitir los PPII adoptados unilateralmente por el empresario para evitar que su carencia en casos no imputables al empresario pueda implicar la imposición de una sanción<sup>25</sup>.

Sin embargo, esta solución, aunque pragmática, tiene como consecuencia fundamental desvirtuar la naturaleza negocial de los PPII. La cuestión no es menor, puesto que es el propio proceso de negociación colectiva el cauce que ga-

<sup>25</sup> Doctrina apuntada originariamente por la STS 545/2024 (rec. 123/2023) y reiterada en las SSTS 1285/2024 (rec. 236/2023), 1288/2024 (rec. 266/2023), 1290/2024 (rec. 9/2024), 1291/2024 (rec. 26/2024), 1292/2024 (rec. 29/2024), 1293/2024 (rec. 56/2024), 1296/2024 (rec. 96/2024), 1297/2024 (rec. 103/2024), 1298/2024 (rec. 106/2024), 1355/2024 (rec. 225/2023), 1360/2024 (rec. 82/2024), 1362/2024 (rec. 108/2024), 388/2025 (rec. 101/2023), 528/2025 (rec. 241/2023).

rantiza la efectividad del principio de igualdad de trato y de no discriminación entre mujeres y hombres, objetivo fundamental de los PPII.

En mi opinión, la cuestión no debería resolverse quebrando la naturaleza negocial del plan mediante la admisión de su elaboración unilateral por parte del empresario. Si el motivo sobre el que parece construir el TS esta doctrina es evitar que el empresario deba soportar un régimen sancionatorio en casos en los que su actuación no resulte culpable, parece razonable cuestionarse la misma aplicación de dichas sanciones.

### 3. Revisión crítica de la doctrina del tribunal supremo y propuestas alternativas

#### 3.1. La habilitación judicial de los planes unilaterales y la cuestionable aplicabilidad del régimen sancionador

Como punto de partida, es necesario hacer notar que la admisión jurisprudencial de los PPII unilateralmente elaborados por el empresario supone, en realidad, la habilitación de una solución no prevista en el ordenamiento jurídico (MOLERO, 2025: 4). Esta conclusión contrasta notablemente con la rigurosidad con la que el TS ha abordado otros aspectos como la legitimación para negociar PPII —negando así la posibilidad de que intervengan sujetos distintos de los contemplados expresamente en la normativa laboral, como es el caso de las comisiones *ad hoc* previstas para supuestos concretos (como la movilidad geográfica o las modificaciones sustanciales de condiciones de trabajo)— o el rechazo del carácter provisional de la inscripción de los propios PPII unilateralmente elaborados por el empresario por no estar expresamente prevista esta calificación en la normativa aplicable<sup>26</sup>.

Esta misma lógica debería aplicarse a la hipótesis de la unilateralidad en la elaboración del PI, puesto que, si la regla general es la negociación colectiva con los sujetos legitimados, la excepción solo puede admitirse cuando la propia norma lo prevea expresamente. Es cierto que en este sentido podría argüírse que el art. 11 del RD 901/2020 implícitamente reconoce la amortización de la negociación del PI cuando dispone que los planes de igualdad serán objeto de inscripción obligatoria en registro público «hayan sido o no adoptados por acuerdo entre las partes» (NIETO, 2025: 128). Sin embargo, la referencia a la falta de acuerdo, en mi opinión, debe interpretarse en relación con el único supuesto para el que el ordenamiento prevé de forma expresa la elaboración unila-

<sup>26</sup> SSTS 545/2024 (rec. 123/2023), 1288/2024 (rec. 30/2023), 1298/2024 (rec. 63/2024), ST 1297/2024 (rec. 104/2024), 1292/2024 (rec. 29/2024), 1291/2024 (rec. 26/2024), 1290/2024 (rec. 9/2024), 1360/2024 (rec. 82/2024), 1362/2024 (rec. 108/2024).

teral de un PI por el empresario, esto es, cuando se impone como sustitución de una sanción accesoria conforme al art. 46 bis LISOS. Una interpretación contraria supondría un desarrollo *ultra vires* por parte del reglamento, en la medida en que se estaría admitiendo la posibilidad de elaborar unilateralmente PPII en contextos para los que el legislador nunca lo previó.

En conclusión, la admisión de los PI unilaterales carece de base normativa e implica, en la práctica, una construcción judicial que se aleja del diseño legal de los PPII. Ahora bien, la Sala no adopta esta solución en el vacío, sino que lo hace apoyándose en motivos que, si bien discutibles, cuentan con una indudable efectividad práctica. El TS trata de evitar que las empresas sean sancionadas incluso en situaciones en las que el incumplimiento del deber de disponer de un PI obedece a circunstancias ajenas a su voluntad, puesto que, a su juicio, la ausencia de un PI constituye una infracción muy grave conforme al art. 8.17 LISOS al tiempo que da lugar a otros perjuicios como la expulsión del circuito de contratación pública (art. 71 LCSP). Justamente, la identificación automática entre falta del PI y la comisión de una infracción sin tomar en consideración las causas que motivan tal incumplimiento revela cierta incoherencia en la aplicación del régimen sancionador. Al desvincular la infracción de la valoración concreta de la conducta empresarial se omite la nota de culpabilidad que constituye uno de los principios que informan el derecho administrativo sancionador y que actúa como límite esencial de la potestad sancionadora. Planteado en estos términos el debate, es conveniente cuestionarse si en los supuestos en los que la empresa carece de PI por causas no imputables al empresario es aplicable el régimen sancionador contenido en la LISOS.

No obstante, antes de abordar de lleno esta cuestión, es conveniente realizar una pequeña observación técnica sobre el tipo infractor aludido por el TS. En efecto, resulta cuestionable la identificación que la Sala efectúa entre la carencia de PI y la comisión de una infracción muy grave conforme al art. 8.17 LISOS, cuando lo cierto es que esta previsión tiene un ámbito de aplicación muy restringido. El precepto tipifica como infracción la falta de elaboración del PI en sustitución de las medidas previstas en el art. 46 bis.2 LISOS (Rodríguez y Bascón, 2020: 59. Castro y Rodríguez, 2008: 277). Por tanto, en los casos en los que la empresa incurre en el incumplimiento de su deber de disponer de un PI en los términos establecidos en el art. 45.2 y 3 LOI —por superar el volumen de 50 trabajadores en la empresa o por exigencia del convenio colectivo que sea de aplicación—, el precepto aplicable no es el art. 8.17 LISOS, sino el art. 7.13 LISOS, que tipifica como infracción grave el incumplimiento de las obligaciones derivadas de la LOI, el ET o el convenio colectivo que sea de aplicación.

Realizada la anterior precisión, se está en disposición de centrar la atención en el modo en que la aplicación del régimen infractor previsto en el art. 7.13 LISOS resulta especialmente controvertido en el supuesto en el que la falta de

PI responde a causas ajenas a la voluntad del empresario. Y es que, como cierto sector doctrinal ha apuntado, su aplicación incondicionada puede llevar a comprometer la presencia de un principio esencial del derecho administrativo sancionador como es el de culpabilidad o de imputación subjetiva (Castro y Rodríguez, 2008: 277. Alfonso y Fabregat, 2024: 174) que implica, en puridad, que no puede imponerse una sanción sin que concurra dolo o culpa del infractor (Gómez y Sanz, 2023: 363. Martínez, 1998: 6). La cuestión no es menor, pues el principio de culpabilidad, aunque no tiene recepción expresa en la CE, se vincula estrechamente con la protección de derechos fundamentales esenciales como los principios de legalidad (art. 25.1 CE) y de presunción de inocencia (art. 24.2 CE) (Morales, 2022: 95).

La presencia del principio de culpabilidad en el derecho administrativo sancionador y, en particular, en el ámbito social, no siempre ha sido una cuestión clara (Martínez, 1998: 6)<sup>27</sup>. Incluso tras la aprobación de la CE, parte de la doctrina defendía un sistema de responsabilidad objetiva en la LISOS al no contener esta norma referencias expresas a la concurrencia de culpa o dolo en la tipificación de las infracciones. De ello se deducía que podían configurarse como ilícitos objetivos, siendo la negligencia o la intencionalidad meros criterios de graduación de la sanción (Del rey, 1990: 70. García, 1986: 244). No obstante, esta concepción parece haber quedado superada, puesto que, pese a la falta de referencia explícita en el texto normativo, el principio de culpabilidad es plenamente extrapolable al régimen de infracciones y sanciones establecido en la LISOS según la jurisprudencia del TC (García, 2019: 5, Martínez, 1998: 6)<sup>28</sup>.

El TC concibe la sanción administrativa como «una de las manifestaciones del *ius puniendi* del Estado», de modo que, aunque la norma no califique las acciones u omisiones infractoras como dolosas o culposas sigue rigiendo el principio de culpabilidad que excluye la posibilidad de sanciones por el mero

<sup>27</sup> La extrapolación del principio de culpabilidad propio del derecho penal al ámbito del derecho administrativo sancionador no fue automática, puesto que con carácter previo a la CE de 1978 las infracciones administrativas se configuraban como ilícitos objetivos, en los que bastaba el incumplimiento de la norma para que el sujeto infractor pudiera ser sancionado sin necesidad de apreciar en su comportamiento elemento de carácter subjetivo alguno.

<sup>28</sup> STC 76/1990 de 26 de abril. FJ. 4. En dicha sentencia se dilucidaba si determinados preceptos en materia de derecho tributario incurriían en inconstitucionalidad, dado que de su redacción se podía deducir una suerte de responsabilidad objetiva al no adjetivar las acciones u omisiones infractoras como dolosas o culposas. No obstante, para el TC «(...) ello no puede llevar a la errónea conclusión de que se haya suprimido en la configuración del ilícito tributario el elemento subjetivo de la culpabilidad para sustituirlo por un sistema de responsabilidad objetiva o sin culpa. En la medida en que la sanción de las infracciones tributarias es una de las manifestaciones del *ius puniendi* del Estado, tal resultado sería inadmisible en nuestro ordenamiento. (...) con independencia del mayor o menor acierto técnico de su redacción, en el nuevo art. 77.1 sigue rigiendo el principio de culpabilidad (por dolo, culpa o negligencia grave y culpa o negligencia leve o simple negligencia), principio que excluye la imposición de sanciones por el mero resultado y sin atender a la conducta diligente del contribuyente.».

resultado, sin tomar en consideración la conducta del posible infractor. En consecuencia, las infracciones administrativas requieren un reproche personal al autor por haber actuado con dolo o culpa<sup>29</sup>. Además, desde una perspectiva de la legalidad ordinaria, la doctrina del TC encuentra recepción expresa en la Ley 40/2015, de Régimen Jurídico del Sector Público, en cuyo art. 28.1, bajo el título «responsabilidad», dispone que «Sólo podrán ser sancionadas por hechos constitutivos de infracción administrativa las personas (...) que resulten responsables de los mismos a título de dolo o culpa.» (Adame, 2022: 95).

Pues bien, el art. 7.13 LISOS tipifica como infracción grave el «no cumplir las obligaciones que en materia de planes y medidas de igualdad establecen la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres, el Estatuto de los Trabajadores o el convenio colectivo que sea de aplicación». La redacción del precepto se realiza ciertamente en términos muy amplios; no obstante, en la medida en que la LOI establece claramente en su art. 45 la obligación de que determinadas empresas cuenten con un PI, su carencia constituiría una infracción en los términos expuestos. Y, dado que el precepto tampoco regula excepciones a dicho mandato, su dicción podría inducir a pensar que el hecho punible va a darse cualquiera que sea la causa que determine la falta del PI. Esto es, ya sea producto de inactividad dolosa o negligente del empresario o consecuencia de circunstancias ajenas a su voluntad (como pueden ser la inexistencia de representación legal de los trabajadores o el fracaso reiterado de la negociación, aun habiendo actuado la empresa con la debida diligencia). Sin embargo, esta interpretación normativa omnicomprensiva propicia una responsabilidad objetiva prohibida en el marco del derecho sancionador, puesto que permite imponer sanciones sin apreciar un juicio de reprochabilidad sobre la conducta del posible sujeto infractor.

Una interpretación del art. 7.13 LISOS respetuosa con el principio de culpabilidad pasaría por entender que solo puede apreciarse infracción cuando el incumplimiento de las obligaciones en materia de PPII sea imputable al sujeto responsable, ya sea por acción u omisión dolosa o negligente. No toda ausencia de PI debería, por tanto, derivar en sanción, sino únicamente aquellos supuestos en los que la empresa, estando legalmente obligada a elaborarlo, no haya desplegado una actuación responsable para cumplir con dicha obligación. Por el contrario, la imposibilidad de contar con un PI por causas ajenas a la voluntad del empresario (como la falta de representación legal de los trabajadores o la negativa de la contraparte a negociar) podría constituir una circunstancia exculpatoria del incumplimiento, al no resultar razonablemente exigible una conducta

<sup>29</sup> La extrapolación del principio de culpabilidad del ámbito penal al derecho administrativo sancionador en los términos expresados por el TC ha sido objeto de intensas críticas por la doctrina científica (NIETO, 2018: 319), sin embargo, pese a estas objeciones en la actualidad no puede desconocerse su aplicación.

distinta (Gallardo, 2008:168-169). En efecto, nuestro ordenamiento jurídico reconoce la existencia de causas que excluyen la responsabilidad cuando el sujeto actúa en circunstancias que le impiden cumplir con las obligaciones legales, como ocurre en los supuestos de fuerza mayor (Abogacía General del Estado, 2013: 181-182), caso fortuito, estado de necesidad (Gallardo, 2008:169) u otras situaciones análogas.

La cuestión que surge a renglón seguido es: ¿cómo deberán actuar las empresas en los supuestos en los que no sea posible proceder a negociar el PI por causas que no les sean imputables como, por ejemplo, por ausencia de contraparte negociadora? Pues bien, en aquellos supuestos en los que los representantes de los trabajadores no respondan al requerimiento empresarial para constituir la comisión negociadora del PI, la empresa no debería acudir a la vía unilateral. En su lugar, parece más coherente reiterar periódicamente su solicitud de participación, documentando adecuadamente cada intento de convocatoria, hasta obtener una respuesta positiva.

Esta solución, además de ser más coherente con la naturaleza y finalidad de los PPII, evita uno de los principales problemas que recientemente ha tenido que abordar el TS y que genera inseguridad jurídica: determinar en qué momento puede entenderse que concurre una verdadera imposibilidad de negociar con los representantes de los trabajadores que habilite la actuación unilateral del empresario (Pedrola y Requena, 2024: 610). Se trata de una cuestión nada pacífica, como demuestran las más recientes resoluciones del TS, que han tenido que valorar casuísticamente cuándo la falta de respuesta sindical era suficiente para legitimar la elaboración unilateral del PI<sup>30</sup>. Frente a esta inseguridad jurídica, la reiteración periódica del requerimiento empresarial, debidamente acreditado, hasta obtener efectiva respuesta de los representantes de los trabajadores, constituye una vía más respetuosa con la naturaleza negocial de los PPII y dota al procedimiento de mayor seguridad jurídica. No obstante, para facilitar esta labor, sería conveniente una revisión normativa que establezca mecanismos de acreditación de la buena fe negocial en caso de inacción por parte de los agentes sociales legitimados (Aragón y Nieto, 2021: 10).

Ahora bien, no se puede obviar que esta solución puede tener como efecto negativo una demora en la implantación de los planes que podría afectar negativamente a los trabajadores al no verse beneficiados de la protección que otorga el PI (Alfonso y Fabregat, 2024: 174). En este sentido se sostiene que la adopción unilateral por la empresa de un PI, aunque no se compadece con la naturaleza negocial de estos, resulta más garantista para los trabajadores, porque asegura su existencia aun cuando la constitución de la mesa es inviable o los sindicatos no atienden en plazo a las convocatorias.

---

<sup>30</sup> SSTS 388/2025, de 7 de mayo (Rec. 101/2023), y 661/2025 (rec. 34/2024).

Con todo, aun comprendiendo las razones que conducen a esta tesis —la necesidad de evitar que las empresas queden atrapadas en un limbo jurídico y los trabajadores desprovistos de un PI—, tampoco puede concluirse que los PI unilaterales garanticen *per se* los intereses de los trabajadores. Ante la falta de participación social el plan corre el serio riesgo de encubrir un cumplimiento meramente formal, al carecer de la dimensión participativa que asegura su eficacia real (Cabeza, 2020: 24, Selma, 2017, 52) y, además, el empresario se ve facultado para regular unilateralmente cuestiones de extraordinaria relevancia (como la retribución, la promoción profesional o la clasificación) que, por su propia naturaleza, pertenecen al núcleo esencial de la negociación colectiva.

### 3.2. Propuesta de *lege ferenda*

Tanto la doctrina del TS como la alternativa aquí defendida no dejan de ser soluciones paliativas que tratan de minimizar los efectos de un problema estructural: la ausencia de un marco normativo coherente para la negociación e implantación de los PPII. En última instancia, ambas fórmulas no resuelven de raíz el problema. Por ello, es necesaria una reforma normativa que dote de seguridad jurídica al sistema y asegure un equilibrio adecuado entre la eficacia de la obligación legal y el respeto de la naturaleza paccionada de los PPII.

De *lege ferenda*, resultaría más respetuoso con la naturaleza de los PPII que, ante la ausencia de representación legal de los trabajadores, se configurara un sistema similar al previsto en el art. 41 ET para los supuestos de modificación sustancial de las condiciones de trabajo, movilidad geográfica o inaplicación de convenios colectivos. Este modelo permitiría que, en ausencia de representación, fueran los propios trabajadores quienes constituyesen una comisión *ad hoc* en el seno de la empresa. Asimismo, en el caso de empresas con centros de trabajo en los que existan órganos de representación junto con otros que carezcan de ellos, la comisión negociadora podría integrarse de manera mixta, respetando la representatividad de los trabajadores de cada centro. Un sistema de este tipo aseguraría que la falta de interlocución sindical no se traduzca en un bloqueo indefinido de la negociación, evitando tanto la inseguridad jurídica como el riesgo de perpetuar la ausencia de PPII y preservando a la vez el carácter negocial de estos instrumentos (Molero, 2025: 1).

En este sentido, se ha de recordar que el legislador ha recurrido a fórmulas similares con anterioridad. En efecto, el art. 23.1 del Real Decreto-ley 8/2020, dictado en el contexto de la pandemia, ya contempló un sistema flexible para la conformación de la comisión negociadora en los procedimientos de regulación temporal de empleo, previendo que, en ausencia de representación legal, la negociación pudiera llevarse a cabo bien por sindicatos representativos del sector, bien, en su defecto, por una comisión *ad hoc* integrada por tres trabajadores de la empresa elegidos conforme al art. 41.4 ET (Nieto, 2025: 125. Aragón

y Nieto, 2021: 11). La traslación de este modelo al ámbito de los PPII permitiría conciliar la exigencia de participación sindical con la necesidad de garantizar que las empresas puedan cumplir en plazo sus obligaciones legales, sin desvirtuar por ello la naturaleza negociada que define estos instrumentos.

Pese a estas razones, los datos normativos apuntan en dirección contraria. El propio legislador en el RD 1026/2024, que regula el desarrollo reglamentario de las medidas de igualdad para las personas LGTBI en las empresas, cuya naturaleza y régimen jurídico guardan una identidad sustancial con los PPII, introduce expresamente la posibilidad de acudir a la elaboración unilateral cuando la parte social no responde en los plazos previstos, señalando incluso con precisión cuándo puede activarse esta vía (art. 6.4). Este modelo, que rompe de forma explícita con el carácter consustancialmente negocial de estas herramientas, corre el riesgo de proyectarse por analogía hacia el ámbito de los PI. En este contexto, no puede descartarse que la jurisprudencia, lejos de buscar una línea de defensa de la naturaleza negocial como principio estructural, acabe amoldándose a esta nueva lógica normativa que normaliza la unilateralidad como vía de cumplimiento, aunque solo sea en determinados supuestos.

#### 4. Bibliografía

- ABOGACÍA GENERAL DEL ESTADO. DIRECCIÓN DEL SERVICIO JURÍDICO DEL ESTADO (2013). *Manual de derecho administrativo sancionador*. Cizur Menor: Aranzadi.
- ALFONSO MELLADO, Carlos Luis y FABREGAT MONFORT, Gemma (2024). «Empresas sin representación de las personas trabajadoras, obligación de negociar el plan de igualdad y lógica jurídica». En AEDTSS (eds.) *Los Briefs de la Asociación Española de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Las claves de 2023* (pp. 171-175). Madrid: Cinca.
- ARAGÓN GÓMEZ, Cristina y NIETO ROJAS, Patricia (2021). *Planes de igualdad en las empresas. Procedimiento de elaboración e implantación*. Valencia: CISS. Versión on line.
- BASTERRA HERNÁNDEZ, Miguel (2023). «Igualdad de trato y no discriminación en el empleo por cuenta ajena y en el empleo por cuenta propia: sobre la necesidad de diferenciar el tipo de trabajo ante la igualdad». *Revista General de Derecho del Trabajo y la Seguridad Social*, n.º 64, pp. 97-1214.
- BELTRÁN DE HEREDIA, Ignasi (2024). «Plan de igualdad en empresa sin representación legal de trabajadores e imposibilidad de constituir comisión negociadora: la empresa puede elaborarlo unilateralmente (STS/Pleno 11/4/24)». En blog *Una mirada crítica a las relaciones laborales*. Consultado 6 de octubre de 2025. <https://ignasibeltran.com/2024/05/06/plan-de-igualdad-en-empresa-sin-representacion-legal-de-trabajadores-e-imposibilidad-de-constituir-comision-negociadora-la-empresa-puede-elaborarlo-unilateralmente-stspleno-11-4-24/>
- CABEZA PEREIRO, Jaime y VIQUEIRA PÉREZ, Carmen (2023). *Igualdad y no discriminación laborales tras la Ley 15/2022*. Cizur Menor: Aranzadi.
- CABEZA PEREIRO, Jaime (2020). «Los planes de igualdad: balance y cambios normativos». *Revista Derecho Social y Empresa*, n.º 12, pp. 18-36.

- (2007). «Los planes de igualdad y la negociación colectiva». *Aequalitas: Revista jurídica de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres*, n.º 21, pp. 35-46.
- CASTRO ARGÜELLES, María Antonia, RODRÍGUEZ CARDÓ, Iván Antonio (2008). «Infracciones y sanciones en materia de igualdad en el ámbito de las relaciones laborales». *Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración*, n.º 78, pp. 255-293.
- DEL REY GUANTER, Salvador (1990). *Potestad sancionadora de la Administración y jurisdicción penal en el orden social*. Madrid: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.
- ESCUDERO RODRÍGUEZ, Ricardo (2007). «Planes de igualdad en la Ley Orgánica 3/2007, de igualdad efectiva entre mujeres y hombres». *Relaciones Laborales*, año XXIII, tomo 1, pp. 1011.
- GARCÍA BLASCO, Juan (1986). «Potestad sancionatoria de la Administración en materia laboral y principio de legalidad: a propósito del Decreto 2347/1985, de 4 de diciembre». *Revista Española de Derecho del Trabajo*, n.º 26, pp. 209-258.
- GARCÍA MURCIA, Joaquín (2019). «Recargo de prestaciones: exigencias de infracción concreta de las normas preventivas y de culpa por parte de la empresa». *Revista de jurisprudencia laboral*, n.º 2. Disponible en [https://www.boe.es/biblioteca\\_juridica/anuarios\\_derecho/articulo.php?id=ANU-L-2019-00000000367](https://www.boe.es/biblioteca_juridica/anuarios_derecho/articulo.php?id=ANU-L-2019-00000000367)
- GÓMEZ TOMILLO, Manuel y SANZ RUBIALES, Iñigo (2023). *Derecho administrativo sancionador. Parte general*. Cizur Menor: Aranzadi.
- LOUSADA AROCHENA, José Fernando (2023). «Medidas y planes de igualdad en las empresas privadas. Marco normativo e interpretación doctrinal y judicial». *FEMERIS: Revista Multidisciplinar de Estudios de Género*, vol. 8, n.º 2, pp. 95-124.
- LUJÁN ALCARAZ, José y SELMA PENALVA, Alejandra (2016). «Planes de igualdad». En TRIQUERO SÁNCHEZ, C. (dir.), *El principio de igualdad en la negociación colectiva*. Madrid: Ministerio de Empleo y Seguridad Social.
- MARTÍNEZ LUCAS, José Antonio (1998). «La aplicación de los principios constitucionales de fondo al sistema de infracciones y sanciones en el orden social (1)». *Actualidad Administrativa*, tomo 2, pp. 445.
- MOLERO MARAÑÓN, María Luisa (2025). «¿La jurisprudencia admite planes de igualdad adoptados de forma unilateral por la empresa?». *IUSLabor*, n.º 1, pp. 1-5.
- , MOLERO MARAÑÓN, María Luisa (2024). «Procedimiento de negociación de los planes de igualdad». En MOLERO MARAÑÓN, M.L. y NIETO ROJAS, P. (dir.), *Ánálisis de los acuerdos de los planes de igualdad* (pp. 113-169). Madrid: Ministerio de Trabajo y Economía Social.
- MORALES ADAME, Antonio (2022). «Responsabilidad». En BURGUÉS PASCUAL, A.M. y GARCÍA CRUZ, P. *Derecho administrativo sancionador* (pp. 95-110). Barcelona: Altelier.
- NIETO GARCÍA, Alejandro (2018). *Derecho administrativo sancionador*. Madrid: Tecnos.
- NIETO ROJAS, Patricia (2025). *La articulación de la negociación colectiva en materia de igualdad. Del convenio sectorial al protocolo empresarial*. Barcelona: Atelier.
- (2015). «Los planes de igualdad entre la Ley y la negociación colectiva: un diálogo insuficiente». *Revista de Información Laboral*, n.º 10, pp. 159-176.
- PEDROLA ROMÁN-NARANJO, Isabel y REQUENA MARTÍNEZ, David (2024). «La inscripción del plan de igualdad elaborado unilateralmente por la empresa, ante la imposibilidad de constituir la comisión negociadora. Comentario a la STS 545/2024, de 11 de abril de 2024». *Revista General de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, n.º 69, pp. 597-614.

- RODRÍGUEZ CRESPO, María José y BASCÓN MARÍN, José (2020). «Las infracciones administrativas en el orden social: infracciones en materia laboral». En RODRÍGUEZ CRESPO, M.J. (dir.), *Derecho administrativo sancionador del trabajo*. Madrid: Tecnos, 2020.
- RIVAS VALLEJO, Pilar (2021). «El plan de igualdad debe negociarse con la representación legitimada legalmente y no por una comisión “ad hoc”». *Revista de Jurisprudencia Laboral*, n.º 2. Disponible en [https://www.boe.es/biblioteca\\_juridica/anuarios\\_derecho/articulo.php?id=ANU-L-2021-00000001221](https://www.boe.es/biblioteca_juridica/anuarios_derecho/articulo.php?id=ANU-L-2021-00000001221)
- SELIMA PENALVA, Alejandra (2017). «Algunas reflexiones prácticas en torno a la elaboración de los planes de igualdad en las empresas». *Revista General de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, n.º 46, 2017, pp. 49-91.