



Derecho laboral

El plan anual normativo de la administración general del estado para 2023: nuevas leyes laborales para el final de la legislatura



Febrero 2023

¿Hablamos?

María Eugenia Guzmán

Socia de Derecho Laboral en
PwC Tax & Legal
eugenia.guzman.lopez@pwc.com

Miguel Rodríguez-Piñero

Senior Counselor de Derecho Laboral
en PwC Tax & Legal
miguel.rodriquez_pinero.royo@pwc.com

José Luis Nores Escobar

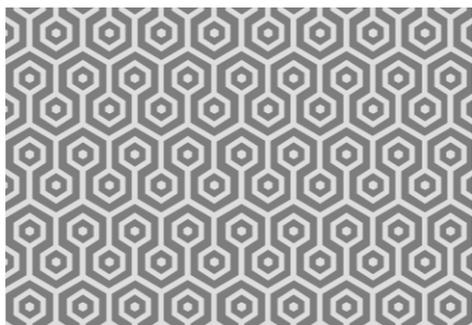
Socio de PwC Tax & Legal
jose_luis.nores@pwc.com

El Consejo de Ministros ha aprobado en su reunión del 31 de enero el Plan Anual Normativo de la Administración General del Estado para 2023 (en adelante PAN-23). Es un instrumento de planificación de la actividad normativa del Gobierno, que cumple también una función de transparencia, en la medida en que asegura el conocimiento de la actividad legislativa con la suficiente antelación, garantizando un entorno previsible para la adecuada toma en consideración de todos los intereses afectados por las normas proyectadas.

El objetivo de este documento es prever todas las normas cuya aprobación el Gobierno se plantea como objetivo durante el año 2023. Y Gobierno es ambicioso, pues incluye en este PAN-23 un total de 117 iniciativas, desglosadas de la siguiente manera: 3 leyes orgánicas, 33 leyes ordinarias y 81 reales decretos. Según el Gobierno, un tercio de las normas están vinculadas al Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (cuyos contenidos laborales ya hemos estudiado en un periscopio anterior), otro tercio son transposiciones de normas comunitarias, y el resto son iniciativas que han pasado ya por el Consejo de Ministros en primera lectura. Desde el punto de vista de sus

contenidos, 7 se clasifican como de empleo y relaciones laborales, y 4 de Seguridad Social y pensiones, aunque, como se verá, hay otras más distribuidas en distintos capítulos del Plan.

El PAN-23 continúa la senda del anterior, que fue igualmente ambicioso. El Gobierno indica que a lo largo del 2022, el Consejo de Ministros aprobó y remitió a las Cortes Generales para su tramitación parlamentaria un gran volumen de Proyectos de Ley, algunos de los cuales ya han sido aprobados como Ley. Desde la perspectiva laboral los más importantes son: el Proyecto de Ley reguladora de la protección de las personas que informen sobre infracciones normativas y de lucha contra la corrupción; el Proyecto de Ley de Movilidad Sostenible; el Proyecto de Ley de Empleo (que tanto debate ha generado por el nuevo papel atribuido a la Inspección de Trabajo en la tramitación de los despidos colectivos); el Proyecto de Ley de regulación para el impulso de los planes de pensiones de empleo; el Proyecto de Ley Orgánica del Sistema Universitario (que regula contratos laborales específicos de este sector); el Proyecto de Ley para la igualdad real y efectiva de las personas trans y para la garantía de los derechos



de las personas LGTBI; y el Proyecto de Ley por la que se modifica la Ley 14/2011, de 1 de junio, de la Ciencia, la Tecnología y la Innovación (que también contiene una regulación laboral).

Las iniciativas del PAN-23 se articulan en tres grandes líneas estratégicas: la transformación del sistema productivo para que sea más sostenible, competitivo y genere más crecimiento y empleo; el refuerzo del estado del bienestar para garantizar la protección de los derechos sociales y económicos para todos los ciudadanos; y la ampliación de derechos y libertades mediante unas instituciones más modernas, eficaces y transparentes.

Normas laborales

Centrándonos en la materia estrictamente laboral, se prevé que se tramiten por el Consejo de Ministros dos leyes y cinco reales decretos. En realidad, van a ser muchas más, sólo que están clasificadas en otras áreas temáticas, en función del Ministerio al que le corresponda la iniciativa.

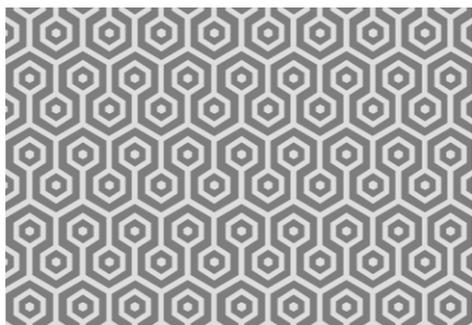
La primera es la ley por la que se transpone al ordenamiento jurídico español la Directiva (UE) 2019/1152 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de junio de 2019, relativa a unas condiciones laborales transparentes y previsibles en la unión europea. Esta directiva tiene como objetivo mejorar las condiciones de trabajo mediante la promoción de un empleo que ofrezca una transparencia y una previsibilidad mayores, a la vez que se garantiza la capacidad de adaptación del mercado laboral. En ella se establecen los derechos mínimos aplicables a todos los trabajadores que tengan un contrato de trabajo o una relación laboral. Esta directiva sustituye a una anterior de 1991, que fue traspuesta a nuestro Derecho por el artículo 8 del Estatuto de los Trabajadores y por el Real Decreto 1659/1998, de 24 de julio, que lo desarrolla en materia de información al trabajador sobre los elementos esenciales del contrato de trabajo.

Se prevé que esta norma tenga un impacto en las cargas administrativas de los destinatarios de la norma, dado que se amplían las obligaciones informativas y la exigencia de la forma escrita. Para reducir este impacto, se prevé que se podrán elaborar las plantillas y los modelos para los documentos; y que éstos se pondrán a disposición de trabajadores y empleadores, para lo cual cabrá su puesta a disposición en un sitio web oficial único.

Cabe apuntar que el plazo de trasposición de la directiva terminó en realidad el 1 de agosto de 2022.

La segunda es la ley del estatuto de las personas que realizan prácticas formativas en las empresas, que se plantea un doble objetivo. El primero es delimitar de manera más clara la actividad formativa de carácter práctico en la empresa de las actividades propiamente laborales, frontera que es difícil de establecer y que ha dado lugar a irregularidades. Se pretende evitar estos fraudes y dotar de mayor seguridad jurídica a los participantes (empresas, centros formativos y estudiantes). A tal fin se delimitan las distintas figuras formativas, y se desarrollan los elementos que definen la existencia de unas prácticas reales, entre las que se citan la necesidad de vinculación a una actividad formativa oficial, la existencia de un acuerdo de cooperación entre institución educativa y empresa, un plan formativo y la tutorización de dicha actividad. Estos elementos ya están previstos para los contratos formativos del artículo 11 del Texto Refundido del Estatuto de los Trabajadores, lo que dificultará distinguir estas figuras.

El segundo objetivo que se plantea esta ley es desarrollar un conjunto de derechos para las personas en formación práctica en las empresas. Estos derechos tienen que ver con el hecho de que la actividad formativa se desenvuelve en un entorno productivo, lo que obliga a regular aspectos tales como la seguridad y la salud.



Hay que recordar que en paralelo se está gestionando el Estatuto del Becario, previsto en la disposición adicional segunda del RDL 32/2021, que el Gobierno ha llevado a la mesa de negociación del diálogo social, para intentar repetir los éxitos obtenidos en los últimos años, aunque en este caso concreto la cuestión se ha complicado mucho por los efectos de otras medidas, como la reforma de la Ley de Empleo (que impone un informe de la Inspección de Trabajo en los despidos colectivos, mal recibida por las asociaciones de empresarios) y la subida del salario mínimo interprofesional. Este diálogo tiene por objeto la formación práctica tutorizada en empresas u organismos equiparados, así como la actividad formativa desarrollada en el marco de las prácticas curriculares o extracurriculares previstas en los estudios oficiales.

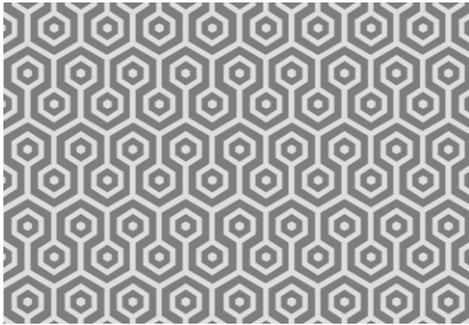
El primero de los reales decretos estrictamente laboral es el real decreto por el que se regula la relación laboral de carácter especial de las personas dedicadas a las actividades artísticas, así como a las actividades técnicas y auxiliares necesarias para su desarrollo. Este proyecto normativo da cumplimiento a lo previsto en la disposición final quinta del Real Decreto-ley 5/2022, de 22 de marzo, por el que se adapta el régimen de la relación laboral de carácter especial de las personas dedicadas a las actividades artísticas, así como a las actividades técnicas y auxiliares necesarias para su desarrollo, y se mejoran las condiciones laborales del sector. Esta disposición mandató al Gobierno para que, en el plazo máximo de doce meses desde la publicación de dicha norma, procediera a la aprobación de una nueva regulación de la relación laboral de carácter especial de este colectivo. Este real decreto sustituiría al hoy vigente Real Decreto 1435/1985, de 1 de agosto, por el que se regula la relación laboral especial de los artistas en espectáculos públicos. Esta regulación fue ya modificada parcialmente por el ya citado Real Decreto-ley 5/2022, y ahora se pretende completar la adaptación de la regulación de estas actividades a los cambios

experimentados por el sector cultural y las actividades artísticas. Se produciría también un cambio en la denominación de esta relación laboral especial, que hoy se conoce como de “artistas en espectáculos públicos”, y pasaría a denominarse “relación laboral de carácter especial de las personas dedicadas a las actividades artísticas, así como a las actividades técnicas y auxiliares necesarias para su desarrollo”, utilizando un lenguaje inclusivo e incluyendo en el nombre al personal auxiliar, previsto en la norma de 1985 pero ausente del título de la norma.

Merece la pena recordar que desde septiembre de 2021 existe una Comisión Interministerial para el desarrollo del Estatuto del Artista, en la que participan varios ministerios, siendo el Ministerio de Cultura y Deporte el que preside la Comisión, y el que coordina e impulsa la iniciativa. Esta comisión creó cuatro grupos de trabajo -Fiscal, Laboral, Social y Educación, y tras haber acentuado la protección social del colectivo se planteó como una de las primeras medidas de trabajo la modificación del Real Decreto 1435/1985, con el objetivo de mejorar el estatus profesional de los artistas, adaptarlo a las nuevas realidades de los medios de fijación del trabajo cultural en el entorno digital y las nuevas formas de difusión de la cultura para combatir los abusos en la contratación temporal y los falsos autónomos.

El segundo es el Real Decreto 928/1998, de 14 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento general sobre procedimientos para la imposición de sanciones por infracciones de Orden Social y para los expedientes liquidatorios de cuotas de la Seguridad Social, que tiene como objetivo actualizar el vigente Reglamento del procedimiento sancionador para desarrollar el procedimiento administrativo electrónico.

El tercero sería el Real Decreto por el que se desarrolla el Mecanismo RED de flexibilidad y estabilización del empleo, introducido en nuestro ordenamiento por el Real Decreto-Ley 32/2021. El



Mecanismo RED fue activado en marzo de 2022 por el Real Decreto-ley 4/2022, de 15 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes de apoyo al sector agrario por causa de la sequía. En esta norma se introdujo una disposición adicional quinta, que constituía el Fondo RED de Flexibilidad y Estabilización del Empleo contemplado en el artículo 47 bis.6 del Estatuto de los Trabajadores. También tenía una disposición transitoria segunda, que fijaba el procedimiento aplicable a su funcionamiento. Lo que se hacía, en realidad, era prever una solución provisional, que consiste en que en tanto no se apruebe el desarrollo reglamentario del artículo 47 bis ET, se aplicarán las previsiones recogidas en los capítulos II y III del Reglamento de los procedimientos de despido colectivo y de suspensión de contratos y reducción de jornada, con algunas especialidades y en cuanto no resulten incompatibles con lo recogido en el propio artículo 47 bis. Ahora se prevé un desarrollo reglamentario completo, que será más que bienvenido.

Un cuarto real decreto sería el que fijaría el salario mínimo interprofesional para 2024, a cuyo alcance, tras las importantes subidas de los últimos años, habrá que estar atento. Teniendo en cuenta que es una norma que suele aprobarse a final del año, y que a lo largo de 2023 habrá un intenso ciclo electoral, es difícil de prever cuál será la decisión que se tome a este respecto.

La quinta y última norma de este grupo sería el Real Decreto por el que se regula la cartera común de servicios del Sistema Nacional de Empleo, por la que se implementan los servicios garantizados a personas, empresas y demás entidades empleadoras, en desarrollo de la Ley de Empleo. Esta norma sustituiría a la actualmente vigente, el Real Decreto 7/2015, de 16 de enero, por el que se aprueba la Cartera Común de Servicios del Sistema Nacional de Empleo. No hay que olvidar que se está tramitando en el Congreso una nueva Ley de Empleo, y este real decreto sería en realidad el desarrollo reglamentario de ésta, más que una

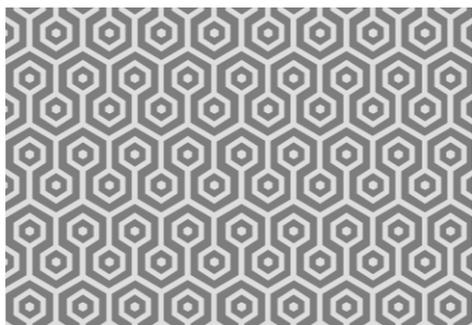
sustitución del anterior, diseñado para la Ley todavía vigente.

Normas sobre Seguridad Social y Pensiones

En el campo de la Seguridad Social y las Pensiones se contempla una importante norma legal, la Ley de creación de la Agencia Estatal de la Administración de la Seguridad Social. El objetivo que se marca el Gobierno es la modernización de la organización y gestión del sistema de la Seguridad Social. El alcance es muy amplio, ya que incluye tanto la vertiente protectora contributiva del sistema como la no contributiva, además del Régimen de Clases Pasivas del Estado. Esta medida se plantea para garantizar un régimen público de Seguridad Social para todos los ciudadanos y la participación de los interesados en la Seguridad Social, en los términos previstos en los artículos 41 y 129 de la Constitución Española. Este régimen tendría como fundamento los principios de universalidad, unidad, solidaridad e igualdad. Es reseñable la inclusión de las clases pasivas, en lo que supone, a lo que parece, un paso más en su progresiva homologación e integración con el Régimen General de la Seguridad Social, lo que parece ser uno de los objetivos de este Gobierno.

En cuanto a reales decretos, el primero sería aquél por el que se modifica el Real Decreto 1851/2009, de 4 de diciembre, por el que se desarrolla el artículo 206.bis de la Ley General de la Seguridad Social en cuanto a la anticipación de la jubilación de los trabajadores con discapacidad en grado igual o superior al 45 por ciento.

Una norma interesante es el real decreto por el que se regula la Seguridad Social de las personas acogedoras especializadas de dedicación exclusiva, respecto de las que regularía su encuadramiento en el Régimen General de la Seguridad Social, los requisitos y el procedimiento de afiliación, alta y cotización. Esta norma estaba prevista en la disposición adicional novena de la Ley Orgánica 8/2021, de 4 de junio, de



protección integral a la infancia y la adolescencia frente a la violencia. El acogimiento familiar especializado en dedicación exclusiva aparece regulado en el artículo 20 bis de Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, de modificación parcial del Código Civil y de la Ley de Enjuiciamiento Civil “el que se desarrolla en una familia en la que alguna o algunas de las personas que integran la unidad familiar dispone de cualificación, experiencia o formación específica para desempeñar esta función respecto de menores con necesidades o circunstancias especiales”, cuando la persona o personas designadas como acogedoras perciben una compensación en atención a dicha dedicación.

El Gobierno apuesta por esta medida al prever su cobertura por el sistema, lo que sin duda mejorará la situación del colectivo y fomentará su utilización en el seno del acogimiento familiar. Realiza también una segunda apuesta que seguramente no pasará desapercibida, la de incluirlos en el Régimen General de la Seguridad Social, en contraste con algunas propuestas en circulación que promueven la figura del TRADE como la más idónea para esta actividad. De los borradores de este real decreto a los que se ha podido tener acceso se concluye que esta regulación será muy similar a la prevista para los cuidadores de las personas en situaciones de dependencia contenida en el Real Decreto 615/2007, de 11 de mayo.

Una norma de obligada aprobación es el Real Decreto sobre revalorización de las pensiones del sistema de la Seguridad Social, de las pensiones de clases pasivas y de otras prestaciones sociales públicas para el ejercicio 2024.

Estas normas se completan con otra prevista en el ámbito de la economía, pero con un claro impacto en la protección social: el Real Decreto de modificación del Real Decreto 304/2004, de 20 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de Planes y Fondos de Pensiones. Con este real decreto se

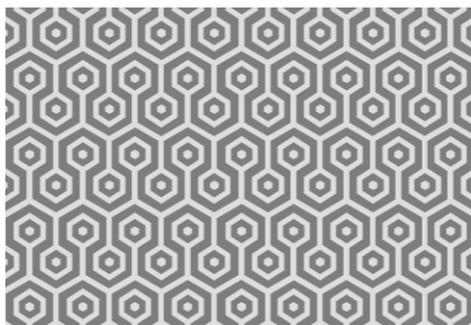
completaría y mejoraría el desarrollo reglamentario de la Ley 12/2022, de 30 de junio, de regulación para el impulso de los planes de pensiones de empleo, por la que se modifica el texto refundido de la Ley de Regulación de los Planes y Fondos de Pensiones.

Normas sobre empleo público

Hay que mencionar también alguna iniciativa en materia de administraciones públicas con claro impacto sobre los empleados públicos de la administración central del Estado. Así, se prevé aprobar una Ley de la Función Pública de la Administración del Estado, que desarrollará el Estatuto Básico del Empleado Público en la Administración General del Estado.

También se prevé un Real Decreto por el que se regule el teletrabajo en el ámbito de la Administración General del Estado, que dará cumplimiento a lo establecido en el artículo 47 bis del Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público. Este precepto, introducido en el EBEP por el Real Decreto-ley 29/2020, de 29 de septiembre, de medidas urgentes en materia de teletrabajo en las Administraciones Públicas y de recursos humanos en el Sistema Nacional de Salud para hacer frente a la crisis sanitaria ocasionada por la COVID-19, preveía un desarrollo reglamentario que ahora se realizará, solucionando los problemas regulatorios derivados de la exclusión del personal de las administraciones públicas de la Ley 10/2021, de 9 de julio, de trabajo a distancia.

En el capítulo de normas sobre sanidad se incluye una norma de gran alcance en un sector muy relevante del empleo público. Se trata de la Ley de modificación de la Ley 55/2003, de 16 de diciembre, del Estatuto Marco del Personal Estatutario de los Servicios de Salud. Esa modificación pretende actualizar el Estatuto Marco del personal estatutario de los servicios de salud, la



norma básica reguladora de los Recursos Humanos del Sistema Nacional de Salud, en las materias de igualdad entre mujeres y hombres, respeto por la diversidad, y conciliación de la vida laboral, personal y familiar. Para ello se adaptará el contenido del Estatuto Marco a nuevos derechos y se mejorará la regulación de determinadas materias a la vista de la experiencia recabada desde la vigencia de la norma que se modifica. La relevancia de esta reforma no debe ser subestimada teniendo en cuenta el alcance personal de este Estatuto, la importancia de la actividad afectada, y las complejidades regulatorias que plantea el trabajo en la sanidad.

Dentro del capítulo de medio ambiente encontramos otras normas de claro contenido laboral como es la Ley Básica de Agentes Forestales y Medioambientales, que pretende disponer de una legislación homogénea y adecuada para el desempeño de las labores de policía, custodia y vigilancia de los bienes jurídicos de naturaleza forestal y medioambiental. También está la Ley Básica de Bomberos Forestales, que plantea establecer un régimen jurídico que aborde la disparidad de medios materiales y humanos, tipologías de recursos, requisitos de formación, y cualificación profesional, de este personal, para homogeneizar las condiciones del colectivo.

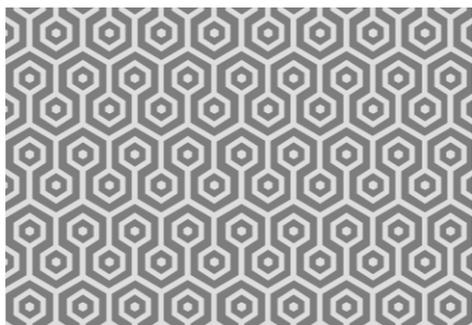
Derechos Sociales e Inclusión Social

El capítulo de Derechos Sociales e Inclusión Social prevé dos intervenciones normativas con contenidos laborales y de Seguridad Social.

La primera actuación reguladora es la Ley por la que se modifica el artículo 4.2 del Real Decreto Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de Derechos de las Personas con Discapacidad y de su Inclusión Social, con el objeto de extender la condición legal de discapacidad a determinados pensionistas. Esta ley se plantea como

objetivo recuperar la asimilación legal de los pensionistas de incapacidad permanente con las personas con un grado de discapacidad reconocido igual o superior al 33%, tanto a los efectos de medidas para garantizar y hacer efectivo el derecho a la igualdad de oportunidades de las personas con discapacidad, como a los efectos laborales. El origen del problema se encuentra en la refundición que operó el Texto Refundido de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social, aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/2013. La Sala Cuarta de lo Social del Tribunal Supremo en sentencias dictadas por el Pleno el 29 de noviembre de 2018, entendió que este texto refundido había incurrido en "ultra vires" por exceder la delegación normativa que le habilitaba para la refundición de los textos legales precedentes. El motivo era que su artículo 4.2 modificó el contenido de la regulación legal a refundir, al introducir que el grado del 33% de discapacidad lo era a todos los efectos. Con ello, según el Tribunal Supremo, se sobrepasó el mandato del legislador, por lo que se declaró la ineficacia jurídica de este precepto. Esto motivó que estas personas quedaran excluidas de las medidas de fomento del empleo previstas para las personas trabajadoras con discapacidad, generando una reivindicación del colectivo a la que ahora se pretende dar respuesta.

La segunda norma, y que será sin duda una de las leyes más relevantes del año en caso de aprobarse, es la Ley de Familias. Ésta persigue dos objetivos fundamentales: el reconocimiento jurídico de los diversos tipos de estructuras familiares existentes, especialmente los que presentan situaciones de mayor necesidad, reduciendo la desigualdad existente; y la ampliación de la cobertura y suficiencia del sistema de prestaciones de apoyo a las familias, convergiendo paulatinamente con la media de la Unión Europea en gasto público en protección social a la familia y la infancia. Es una medida cuyo desarrollo está siendo



largo, ya que su aprobación estaba comprometida dentro del Componente 22 (“Plan de choque para la economía de los cuidados y refuerzo de las políticas de inclusión”) del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia acordado entre el Reino de España y la Unión Europea. El compromiso que asumió nuestro país fue el de aprobar una nueva ley de protección de las familias y de reconocimiento de su diversidad para proteger los distintos tipos de estructuras familiares existentes; y la determinación de todas aquellas prestaciones y servicios a las que las mismas tienen derecho según sus características y niveles de ingresos.

El Gobierno identificó cuatro “pilares principales” cuando presentó el texto en su momento: la ampliación de la protección social a las familias y el apoyo a la crianza; avanzar en la garantía del derecho a la conciliación; el pleno reconocimiento jurídico de los distintos tipos de familias que ya existen en nuestro país; y el reconocimiento y protección de los derechos de los niños, niñas y adolescentes. Cada uno de estos pilares producirá una serie de modificaciones de la legislación vigente.

Otras materias laborales

Dentro del capítulo de medidas vinculadas con el medio ambiente

encontramos prevista una norma de claro contenido preventivo: el Real Decreto por el que se aprueban las condiciones mínimas de seguridad de las dotaciones y los equipos de protección individual de los que deberá disponer el personal que participe en labores de prevención y extinción de incendios forestales. Esta norma estaba prevista por el artículo 2 del Real Decreto-ley 15/2022, de 1 de agosto, por el que se adoptan medidas urgentes en materia de incendios forestales.

De la misma manera, en este mismo capítulo se prevé una disposición relativa a cualificaciones profesionales, el Real Decreto por el que se regula el reconocimiento de las cualificaciones profesionales en la navegación interior en aguas no marítimas y por el que se transponen al derecho español las Directivas (UE) 2017/2397 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2017, relativa al reconocimiento de las cualificaciones profesionales en la navegación interior y por la que se derogan las Directivas 91/672/CEE y 96/50/CE del Consejo, así como la Directiva (UE) 2021/1233 del Parlamento Europeo y el Consejo de 14 de julio de 2021 por la que se modifica la Directiva (UE) 2017/2397 en lo que atañe a las medidas transitorias para el reconocimiento de los certificados de terceros países.