

## El Plan Anual Normativo 2024 (II): Iniciativas laborales y de Seguridad Social



Abril 2023

### ¿Hablamos?

**María Eugenia Guzmán López**

Socia de Derecho Laboral en  
PwC Tax & Legal  
[eugenia.guzman.lopez@pwc.com](mailto:eugenia.guzman.lopez@pwc.com)

**Julio Calvo**

Socio de Derecho Laboral en  
PwC Tax & Legal  
[julio.calvo.eguizabal@pwc.com](mailto:julio.calvo.eguizabal@pwc.com)

**Miguel Rodríguez-Piñero Royo**

Senior Counselor de Derecho Laboral  
en PwC Tax & Legal  
[miguel.rodriguez\\_pinero.royo@pwc.com](mailto:miguel.rodriguez_pinero.royo@pwc.com)

**María Marín González**

Abogada de Derecho Laboral  
En PwC Tax & Legal  
[maria.marin.gonzalez@pwc.com](mailto:maria.marin.gonzalez@pwc.com)

Este periscopio es la segunda parte de uno anterior en el que comentamos los contenidos laborales del Plan Anual Normativo del año 2024 (PAN-204).

En éste completaremos el análisis de dicho plan, centrándonos en los aspectos de seguridad social, de un lado; y de otros contenidos diversos que de alguna manera tienen que ver con cuestiones laborales, y que aparecen dispersos entre las iniciativas a presentar por otros Ministerios que no son los que directamente se ocupan de estas cuestiones.

Recordemos que el PAN-2024 contempla 198 iniciativas (6 leyes orgánicas, 43 leyes ordinarias y 149 reales decretos), de las que 19 corresponden a la materia de empleo y relaciones laborales, y 7 a seguridad y social y pensiones. El Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones presentará al Consejo de Ministros una ley y 10 reales decretos, por las 8 leyes y 10 reales decretos que presentará el Ministerio de Trabajo y Economía Social

### 1. Iniciativas en materia de Seguridad Social y pensiones

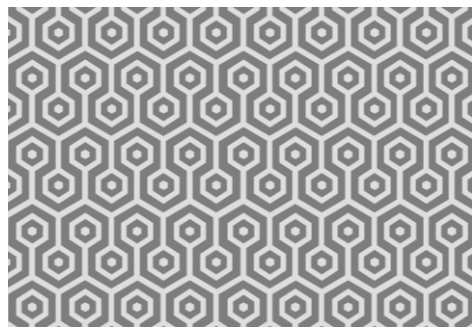
El PAN-2024 incluye iniciativas en el ámbito de la Seguridad Social y las

pensiones, que corresponde proponer al Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones:

La más relevante es sin duda la Ley de Creación de La Entidad Estatal de la Seguridad Social. Se trata de una iniciativa de gran importancia, llamada a modificar el aparato institucional de la protección social pública en España. Un aparato que, hay que recordar, tiene ya varias décadas de antigüedad en su configuración actual

Esta importante novedad se fija como objetivos la modernización de la organización y gestión del sistema de la Seguridad Social. El enfoque es omnicompreensivo, ya que se la reorganización afecta a tanto a la vertiente protectora contributiva como a la no contributiva y al Régimen de Clases Pasivas del Estado.

Esta reorganización se justifica 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. Los principios de guiarán su configuración serán los de universalidad, unidad, solidaridad e igualdad.



Conviene recordar los debates que en esta materia se han desarrollado en España en los últimos años, desde la cuestión de la caja única y su posible gestión por las Comunidades Autónomas, y el cuestionamiento de MUFACE como mecanismo de protección mutualista de un volumen importante de funcionarios públicos. En relación con este último aspecto, la inclusión dentro del espacio de la nueva entidad del régimen de Clases Pasivas es bastante expresivo. Como lo es también la referencia a los principios de unidad y de solidaridad.

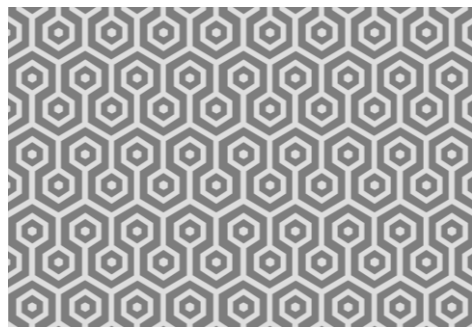
A decir verdad, esta norma aparecía también en el PAN-2023, en términos muy parecidos a los actuales, por lo que podemos hablar de una misma iniciativa que no se llevó a cabo cuando estaba inicialmente prevista (el año 2023), por lo que vuelve a plantearse ahora.

En cuanto a las normas de rango reglamentario, el primero es el Real decreto por el que se regula el régimen jurídico y el procedimiento general para establecer coeficientes reductores para anticipar la edad de jubilación en el sistema de la Seguridad Social. La Ley 21/2021, de 28 de diciembre, de garantía del poder adquisitivo de las pensiones y de otras medidas de refuerzo de la sostenibilidad financiera y social del sistema público de pensiones, preveía en su disposición final segunda una adaptación del marco regulador de esta materia, establecido en ese momento en el Real Decreto 1698/2011, de 18 de noviembre, por el que se regula el régimen jurídico y el procedimiento general para establecer coeficientes reductores y anticipar la edad de jubilación en el sistema de la Seguridad Social. Se le daba al Gobierno un plazo de tres meses, a contar desde el 1 de enero de 2022, para adaptar esta regulación a las disposiciones de la Ley 21/2021, en los términos que previamente fueran acordados con las organizaciones empresariales y

sindicales más representativas. Este plazo se ha superado ampliamente, y además hablamos de una normativa del año 2011 que tiene serias carencias sobrevenidas. Es importante recordar que la edad de jubilación es desde hace tiempo uno de los temas estrella en los debates de Seguridad Social en nuestro país, en el que se enfrentan consideraciones generales sobre la sostenibilidad de las pensiones (que recomiendan atrasarla) con otras sobre la penosidad de ciertos trabajos o incluso la conceptualización del abandono del mercado de trabajo por edad como un derecho de la ciudadanía (que se inclinan por adelantarla).

Se contempla también un real decreto relativo a la seguridad social de las personas acogedoras especializadas de dedicación exclusiva que perciban una compensación, con el objetivo de regular su inclusión en el sistema de Seguridad Social.

El acogimiento familiar especializado en dedicación exclusiva está actualmente 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. Se caracteriza porque se desarrolla en una familia en la que alguna o algunas de las personas que la integran dispone de cualificación, experiencia o formación específica para desempeñar esta función respecto de menores con necesidades o circunstancias especiales, y cuando la persona o personas designadas como acogedoras perciben una compensación en atención a dicha dedicación. Es una figura que sustituye a la anterior de “acogimiento profesional”, por lo que en su aplicación práctica (poco desarrollada hasta el momento) se plantean dudas sobre la naturaleza del régimen jurídico aplicable, en particular si estas personas deben ser parte de un contrato de arrendamiento de servicios o de trabajo.



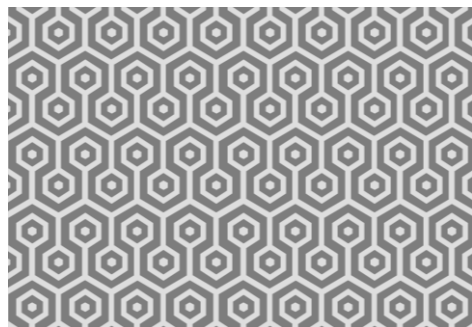
Tal medida estaba ya prevista en la disposición adicional novena de la Ley Orgánica 8/2021, de 4 de junio, de protección integral a la infancia y la adolescencia frente a la violencia. Esta norma estaba también prevista en el PAN-2023, por lo que no parece ser una de las prioridades del Gobierno. Los proyectos de regulación que han circulado dibujaban un mecanismo inspirado directamente en Real Decreto 615/2007 por el que se regula la Seguridad Social de los cuidadores de las personas en situación de dependencia.

Una novedad interesante es que este real decreto deberá regular su inclusión en el sistema de Seguridad Social, mientras que en la propuesta presentada en el PAN-2023 se hablaba de “regular el encuadramiento de las personas acogedoras especializadas de dedicación exclusiva en el Régimen General de la Seguridad Social”, especificando claramente en qué régimen debía producirse esta inclusión. Esto es relevante porque, como se ha dicho antes, existe un debate sobre la calificación jurídica de los servicios prestados por los acogedores familiares especializados. En 2023 parecía apostarse por su laboralidad, y en 2024 esta opción se ha dejado abierta, ya que no se prejuzga si la inclusión se hará en el régimen general o en el régimen especial de trabajadores por cuenta propia.

Se prevé presentar al Consejo de Ministros un Real decreto por el que se regula el procedimiento para el reconocimiento del derecho a la compensación económica para las víctimas del amianto, previsto por la Ley 21/2022, de 19 de octubre, de creación de un fondo de compensación para las víctimas del amianto.

El Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, junto con el de Presidencia, Justicia y Relaciones con las Cortes, propondrán dos Reales Decretos relativos a la protección social de ministros de culto: uno sobre reconocimiento como cotizados a la seguridad social de los periodos de actividad ejercidos como ministros de culto de las iglesias pertenecientes a la Federación de Entidades Religiosas Evangélicas de España con anterioridad a su integración en el régimen general de la Seguridad Social; y otro sobre los términos y las condiciones de inclusión en el régimen general de la seguridad social de los ministros de culto de la Iglesia Ortodoxa Rumana en España y el reconocimiento como cotizados a la seguridad social de los periodos de actividad ejercidos como tales con anterioridad a su inclusión en el régimen general de la seguridad social

Finalmente hay que mencionar 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 2025, cuyo contenido y objetivos se desprenden de su propia denominación. En el mismo sentido debemos mencionar la Ley de Presupuestos Generales del Estado para el año 2025 para dar cumplimiento al mandato constitucional. Esta ley, que como es sabido presenta notables particularidades técnico-jurídicas, contiene importantes mandatos en materia de Seguridad Social, relativas a prestaciones, cotizaciones, etc., por lo que es un texto al que el laboralista debe estar siempre atento. La complejidad de la actual situación política hacen albergar ciertas dudas sobre su viabilidad, en todo caso.



## 2. Iniciativas en materia de empleo público

El Gobierno se plantea importantes intervenciones en materia de empleo público, entre las que destaca la Ley para la transformación de la Administración Pública, cuyo objetivo es adaptar ésta para poder convertir a España en un Estado de altas capacidades administrativas. Para ello se plantean intervenciones en cuatro ámbitos. El primero sería complementar la estructura organizativa clásica de la Administración General del Estado con otras características como:

- La estructuración por funciones y procesos;
- La exigencia de actuar con arreglo a planificación y dirección por objetivos;
- El fomento del empleo de los servicios comunes y la construcción de reservas de capacidad operativa con el fin de hacer la organización más resiliente ante los impactos externos;

En segundo lugar, se busca hacer plenamente efectivos los derechos de la ciudadanía a relacionarse con la Administración, a través de la función de atención a la ciudadanía y el refuerzo de figuras a ella vinculadas. Esto supone, entre otras cosas, eliminar obstáculos a esta atención, como la obligatoriedad de la cita previa.

En tercer lugar, se introducen en el ámbito de la administración pública elementos que favorecen la innovación, a través de cláusulas de creación de espacio controlados de pruebas regulatorias y tecnológicas, con el fin de habilitar la realización controlada y delimitada de pruebas que permitan aportar innovaciones de base tecnológica y regulatoria que puedan dar lugar a nuevas regulaciones, aplicaciones, procesos o productos, y contribuir con ello a una profunda transformación de la

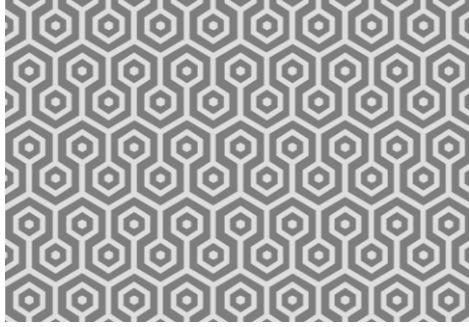
administración pública.

En cuarto lugar, se introduce mecanismos para asegurar una más eficaz y eficiente transposición del ordenamiento de la Unión a nuestro Derecho interno, al tiempo que revisa los mecanismos de exigencia de responsabilidad patrimonial por incumplimiento del Derecho de la UE.

Una norma con un contenido específicamente laboral es la altamente esperada Ley del Estatuto del Empleado Público. Esta figura venía contemplada en el artículo 13 del Estatuto Básico del Empleado Público, en el que se prevé que el Gobierno y los órganos de gobierno de las comunidades autónomas podrán establecer el régimen jurídico específico de este personal siguiendo unos principios que este mismo precepto establece.

Entre las medidas de aplicación al empleo público se incluye 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 ya se contempló en el PAN-2023 y que ahora se recupera, para dar solución a 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.





Un gran impacto en el empleo público tendrá la Ley de modificación de la Ley 55/2003, de 16 de diciembre, del Estatuto Marco del Personal Estatutario de los Servicios de Salud, prevista ya en el PAN-2023, que pretende revisar y actualizar una norma con más de 20 años de vigencia. Esta ley recoge todos los temas relacionados con los Recursos Humanos del Sistema Nacional de Salud (SNS) y por tanto todo lo que tiene que ver con las condiciones de trabajo. Lo que se pretende es actualizarlo en todas las materias que han sido reguladas con posterioridad, tales como la igualdad entre mujeres y hombres, respeto por la diversidad, conciliación de la vida laboral, personal y familiar, entre otras. También se aprovechará para adaptar el contenido del Estatuto Marco a los nuevos derechos, además de proceder a revisar la regulación de algunos aspectos que requieren un nuevo marco.

De gran impacto es también la iniciativa que supone la elaboración de un real decreto por el que se modifican varios reales decretos reguladores de las evaluaciones del personal investigador de los organismos públicos de investigación y del personal docente e investigador de las universidades públicas. Esta norma tiene como objetivo desarrollar las modificaciones realizadas por la Ley 17/2022, de 5 de septiembre, por la que se modifica la Ley 14/2011, de 1 de junio, de la Ciencia, la Tecnología y la Innovación. En concreto, modificará diversas regulaciones sobre el personal investigador funcionario de las escalas científicas de los Organismos Públicos de Investigación de la Administración General del Estado y sobre el profesorado universitario; así como la regulación de diversos aspectos de la Agencia Nacional de Evaluación de la

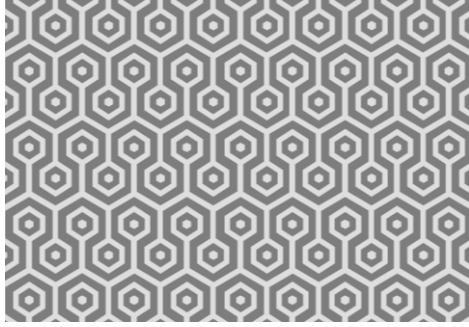
Calidad y Acreditación, un organismo autónomo central en nuestro sistema universitario conocido como ANECA.

Las modificaciones realizadas por la Ley 17/2022 obligan también a prever una modificación mediante real decreto del Real Decreto 103/2019, de 1 de marzo, por el que se aprueba el Estatuto del personal investigador predoctoral en formación.

Contenido de empleo público tiene también el real decreto por el que se modifica el real decreto 825/1978, de 2 de marzo, por el que se crea el pasaporte de servicio para el personal de las representaciones diplomáticas y consulares de España en el extranjero. Se crea este pasaporte de servicio para los agentes que participan en la política exterior de manera habitual y no tienen la condición de personal diplomático o consular, y para los nacionales de terceros países unidos conyugalmente o como parejas de hecho con personas de nacionalidad española titulares de un pasaporte de servicio, así como para sus familiares. Con ello, se adecúa la regulación para dotarle de coherencia con el régimen de los pasaportes diplomáticos.

### **3. Iniciativas en materia de formación y capacitación profesional**

Una primera iniciativa del Ministerio de Educación, Formación Profesional y Deportes es el real decreto por el que se regulan los elementos integrantes del sistema de formación profesional, que desarrollará reglamentariamente los catálogos y registros previstos en la Ley Orgánica 3/2022, de 31 de marzo, de ordenación e integración de la Formación Profesional.



Una segunda es el real decreto por el que se establecen los procedimientos de evaluación y acreditación de competencias básicas en población adulta, que se aplicará a las que las personas adultas han adquirido a través de la experiencia laboral, de vías no formales de formación o de aprendizajes informales.

Con otro Real Decreto el Ministerio de Educación, Formación Profesional y Deportes se plantea como objetivo modificar el real decreto 132/2010, de 12 de febrero, por el que se establecen los requisitos mínimos de los centros que impartan las enseñanzas del segundo ciclo de la educación infantil, la educación primaria y la educación secundaria, y el real decreto 659/2023, de 18 de julio, por el que se desarrolla la ordenación del sistema de formación profesional. Se pretende con ello flexibilizar los requisitos relativos a los espacios susceptibles de ser utilizados para impartir enseñanzas del sistema de formación profesional.

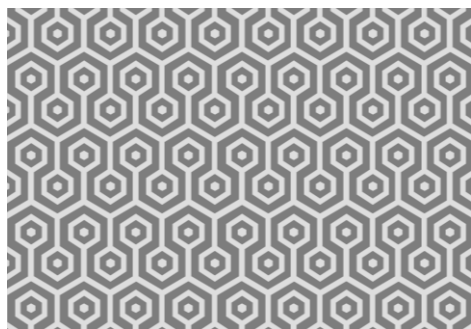
El real decreto por el que se regula el reconocimiento de las cualificaciones profesionales en la navegación interior en aguas no marítimas y se transponen al derecho español diversas directivas en materia de reconocimiento de dichas cualificaciones profesionales tiene como objeto permitir la aplicación de la Directiva (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, una norma unioneuropea dirigida a garantizar tanto la movilidad como la seguridad de la navegación y la protección de la vida humana y del medio ambiente. Para facilitar esta movilidad deviene esencial que los tripulantes de cubierta, y especialmente las personas responsables de las situaciones de emergencia a bordo de buques de pasaje y las que participan en el repostaje de los

buques alimentados con gas natural licuado, tengan la titulación que acredite sus competencias. España debe reconocer las cualificaciones profesionales certificadas de acuerdo con la citada Directiva, para que quienes las posean puedan ejercer su profesión en todas las vías navegables interiores de la Unión Europea.

Vinculado con el personal sanitario está la propuesta de real decreto por el que se modifica el real decreto 589/2022, de 19 de julio, por el que se regulan la formación transversal de las especialidades en ciencias de la salud, el procedimiento y criterios para la propuesta de un nuevo título de especialista en ciencias de la salud o diploma de área de capacitación específica, y la revisión de los establecidos, y el acceso y la formación de las áreas de capacitación específica; y se establecen las normas aplicables a las pruebas anuales de acceso a plazas de formación en especialidades en ciencias de la salud. Esta norma se plantea como objetivo regular el sistema de adjudicación a plazas de formación en especialidades en Ciencias de la Salud en centros sanitarios privados, eliminando su conformidad previa.

#### **4. Iniciativas en materia de derechos sociales**

La iniciativa legislativa más importante en el campo de los derechos sociales, y una de las más relevantes de todo el PAN-24 es la ley orgánica contra el racismo, la discriminación racial y formas conexas de intolerancia. La ley tiene como objetivos fundamentales reconocer que el racismo estructural está presente en la sociedad española, así como la necesidad de contar con indicadores y datos por origen étnico para evaluar su magnitud, y la posibilidad, en su caso, de activar medidas de acción positiva de carácter temporal para combatirlo. Asimismo,



persigue adoptar las medidas necesarias para mejorar la atención a las víctimas de la discriminación racial, disponer de más datos y conocer por qué muchas víctimas del racismo, la discriminación racial y la intolerancia asociada no confían en las instituciones y no denuncian estos actos, así como revertir dicha situación y generar confianza en las instituciones. Persigue también establecer un marco sancionador más concreto en este ámbito, prevenir la segregación racial y establecer medidas para revertirla, en caso de producirse.

Vinculada con ésta está la ley orgánica integral contra la trata y la explotación de seres humanos, la cual pretende marcar un punto de inflexión, en la medida en que aborda por primera vez conjuntamente la lucha contra todas las formas de trata de seres humanos y contra todas las formas de explotación que constituyen finalidades de la trata. Para ello, adopta un enfoque integral conforme al cual la respuesta de los poderes públicos frente a la trata y a la explotación va más allá de la imprescindible respuesta penal y aborda también la prevención y la sensibilización de la sociedad como elementos clave para la erradicación de estas prácticas (incidiendo en el papel de la demanda y en la importancia de desarticular el modelo de negocio y romper la cadena de la trata), así como la adecuada asistencia y protección de las víctimas.

Una importante medida legal en materia de derechos sociales es la Ley de juventud y justicia intergeneracional, que establece un marco general orientativo al fin de que las políticas públicas adopten una perspectiva juvenil de forma transversal y se garantice la misma en la gestión de recursos públicos, así como el fomento de la participación juvenil en la elaboración de las políticas públicas.

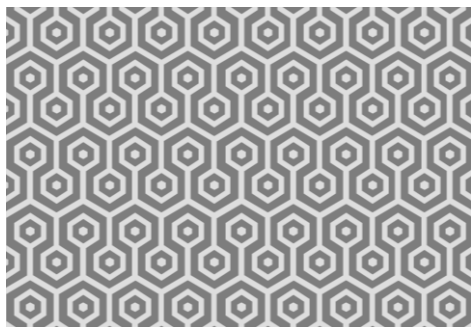
Entre las medidas de desarrollo de los derechos sociales, finalmente, cabe

señalar el real decreto por el que se regula la ayuda económica establecida en el artículo 41 de la Ley Orgánica 10/2022, de 6 de septiembre, de garantía integral de la libertad sexual. Esta norma desarrollará el artículo 41 de esta Ley Orgánica, que como es sabido reconoce a las víctimas de violencia sexual que estén por debajo de un determinado nivel de renta el derecho a unas ayudas económicas, al objeto de facilitar su recuperación integral. Con este real decreto se desarrolla el procedimiento de concesión con carácter básico, cuya ejecución corresponde a las administraciones competentes por razón de la materia.

### **5. Otras iniciativas de contenido sociolaboral**

Merece la pena comentar la ley por la que se regula el marco de información corporativa sobre cuestiones medioambientales, sociales y de gobernanza. Esta ley procedería a transponer la Directiva 2022/2464 de 14 de diciembre de 2022 del Parlamento Europeo y del Consejo de 14 de diciembre de 2022 por la que se modifican el Reglamento (UE) n.º 537/2014 y las Directivas 2004/109/CE, 2006/43/CE y 2013/34/UE, por lo que respecta a la presentación de información sobre sostenibilidad por parte de las empresas. También debemos referirnos a la Directiva Delegada UE 2023/2775 de la Comisión, de 17 de octubre de 2023 por la que se modifica la Directiva 2013/34/UE del Parlamento Europeo y del Consejo en lo que respecta al ajuste de los criterios de tamaño de las empresas o grupos de tamaño micro, pequeño, mediano y grande.

También para transponer la Directiva Delegada UE 2023/2775 de la Comisión se prevé aprobar una ley por la que se modifican los criterios para determinar el tamaño de las empresas o grupos en materia de información corporativa.



De interés será igualmente el real decreto por el que se modifica el real decreto 472/2021, de 29 de junio, por el que se incorpora al ordenamiento jurídico español la Directiva (UE) 2018/958, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 28 de junio de 2018, relativa al test de proporcionalidad antes de adoptar nuevas regulaciones de profesiones. Esta norma eurounitaria había sido transpuesta por el Real Decreto 472/2021, y ahora se busca mejorar la adecuación de la normativa nacional a la Directiva. La norma española propone que las propuestas o modificaciones de los códigos deontológicos de los Colegios Profesionales de ámbito nacional y los Consejos Generales se sometan a la evaluación de la Comisión Nacional de los Mercados y de la Competencia antes de su aprobación.

Merece la pena mencionar el real decreto por el que se regulan los reconocimientos médicos de aptitud y la protección de la salud de las personas trabajadoras del sector marítimo-pesquero, que además de estos contenidos establece los requisitos técnicos de los Centros de Sanidad Marítima.

Con un contenido muy amplio y transversal, que incluye también materias laborales, se presenta el Real Decreto por el que se desarrollan medidas de coordinación instrumental para la prevención, vigilancia y extinción de incendios forestales, que se aprobaría en

cumplimiento del artículo 2 del Real Decreto-ley 15/2022, de 1 de agosto, por el que se adoptan medidas urgentes en materia de incendios forestales, y con la finalidad de forzar la coordinación para que sea posible la asistencia recíproca de las Administraciones competentes y la utilización conjunta de los medios personales y materiales. Entre otras medidas, se ocupa de la calificación homogénea de las unidades de extinción por sus capacidades operativas, para facilitar la colaboración interregional o internacional, de acuerdo con las diferentes certificaciones profesionales existentes; y de 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, de conformidad con la normativa de prevención de riesgos laborales. En el PAN-23 ya se preveía un 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, que ahora amplía sus contenidos.

En conclusión, se prevé en el PAN-24 una relevante actividad legislativa con incidencia directa o indirecta en materia laboral y de seguridad social.