

El Plan Anual Normativo 2024 (I): Iniciativas laborales



Abril 2023

¿Hablamos?

María Eugenia Guzmán López

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

Julio Calvo

Socio de Derecho Laboral en
PwC Tax & Legal
julio.calvo.eguizabal@pwc.com

Miguel Rodríguez-Piñero Royo

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

María Marín González

Abogada de Derecho Laboral
En PwC Tax & Legal
maria.marin.gonzalez@pwc.com

El PAN 2024 y su contenido sociolaboral

De conformidad con lo previsto en el artículo 25 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, ha sido aprobado recientemente (el 26 de marzo de este año) el Plan Anual Normativo de la Administración General del Estado para 2024.

En este documento, el Gobierno presenta las iniciativas legislativas o reglamentarias que los distintos departamentos ministeriales prevén elevar durante el año 2024 al Consejo de Ministros para su aprobación, según dispone el artículo 2 del Real Decreto 286/2017, de 24 de marzo, por el que se regulan el Plan Anual Normativo y el Informe Anual de Evaluación Normativa de la Administración General del Estado y se crea la Junta de Planificación y Evaluación Normativa.

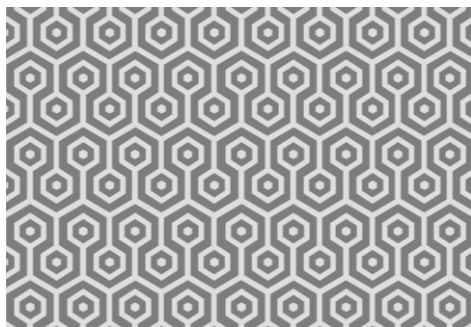
Es un instrumento con una triple finalidad; de planificación de la actividad normativa del Gobierno, de un lado; de transparencia, de otro, al asegurar el conocimiento de la actividad legislativa con la suficiente antelación; y de rendición de cuentas, finalmente. Según señala el mismo Gobierno, el Plan Anual Normativo favorece la coordinación del Gobierno, permite una actuación realista y alineada con los objetivos generales marcados para la nueva legislatura, y

actúa como garantía para la ciudadanía y los actores económicos, contribuyendo a que éstos puedan anticiparse a los cambios normativos y facilitando así la toma de decisiones.

Como su propio nombre indica, es un documento que debe aprobarse anualmente, aunque este año esto se ha hecho con un notable retraso. Para comparar, el del año pasado se aprobó a finales de enero del año 2023 y ya tuvimos ocasión de [comentarlo en su momento](#).

Aparte del dato de la fecha, el PAN-2023 y el PAN-2024 presentan la diferencia en que el primero recogía las iniciativas pendientes del último tramo de la legislatura anterior, cerca de su finalización en el momento de aprobarse, mientras que el segundo se elabora al principio del mandato del Gobierno, con lo que en teoría debería servir para poner en marcha las iniciativas pactadas en el acuerdo de legislatura firmado por SUMAR y el Partido Socialista Obrero Español, cuyos contenidos también hemos estudiado en [otro periscopio](#).

El PAN-2024 contempla 198 iniciativas, que se distribuyen, desde el punto de vista del rango normativo, en 6 leyes orgánicas, 43 leyes ordinarias y 149 reales decretos.



Aproximadamente la mitad son compromisos con la Unión Europea: 36 con el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, para el cumplimiento de hitos que conllevan desembolsos de fondos europeos y 62 en materia de incorporación al Derecho nacional de normas de Derecho europeo.

De las 198 iniciativas, 19 corresponden a la materia de empleo y relaciones laborales, que es la que acapara un mayor número; mientras que seguridad y social y pensiones suponen un total de 7. Desde el punto de vista del Ministerio proponente, el de Trabajo y Economía Social presentará al Consejo de Ministros para su aprobación como proyectos normativos 8 leyes y 10 reales decretos, mientras que el de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones presentará 1 ley y 10 reales decretos.

En este primer periscopio sobre el Plan nos centraremos en el análisis de las propuestas en materia laboral, de empleo y relaciones laborales.

Iniciativas legales en materia de empleo y relaciones laborales

Como se ha indicado arriba, el Ministerio de Trabajo y Economía Social propondrá al Consejo de Ministros como proyectos normativos 8 leyes y 10 reales decretos. Comencemos por analizar las primeras:

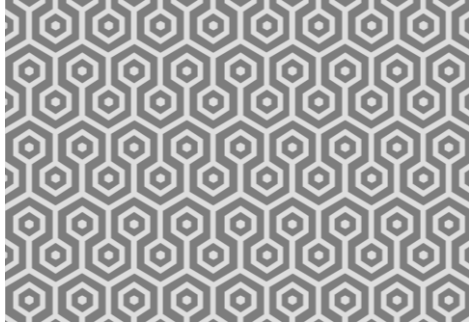
- 1. Ley por la que se regula el Sistema Nacional de Garantía Juvenil**, cuyo objetivo sería regular el régimen general de este sistema en España, así como el procedimiento de atención a las personas beneficiarias del mismo. Este norma encajaría en una de las prioridades del PAN-2024, la mejora de las condiciones de vida de las personas jóvenes, para lo que se diseñan diversas iniciativas, como la aprobación de una ley de Juventud, una ley para la protección de los

menores en los entornos digitales, o una ley de prevención del consumo de alcohol y de sus efectos en las personas menores de edad.

2. Ley por la que se modifica el Texto Refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores, en materia de reducción de la jornada de trabajo y de permisos, y para completar la transposición de la Directiva (UE) 2019/1158, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de junio de 2019, relativa a la conciliación de la vida familiar y la vida profesional de los progenitores y los cuidadores, y por la que se deroga la Directiva 2010/18/UE del Consejo. Esta norma sirve para poner en práctica una de las medidas estrella del pacto de gobierno, la reducción del tiempo de trabajo, aunque también se la utiliza para dar cumplimiento a algunos flecos que habían quedado pendientes de la Directiva (UE) 2019/1158, que ya se había traspuesto en España mediante el Real Decreto-ley 5/2023, de 28 de junio, norma comentada, por cierto, en [otro periscopio](#).

La medida estrella, como se ha indicado, es la reducción de jornada laboral máxima legal, que se producirá sin reducción salarial, para establecerla en 37 horas y media semanales. Se prevé una aplicación de forma progresiva, de tal modo que se reducirá hasta las 38 horas y media semanales en 2024, y hasta las 37 horas y media en 2025. También nos hemos ocupado de esta cuestión en otro [periscopio anterior](#).

Esta reducción se verá acompañada de un refuerzo de los instrumentos de registro horario con el uso de nuevas tecnologías para asegurar el cumplimiento de la jornada en todas las empresas; y de una modificación del régimen sancionador para garantizar el cumplimiento estricto de la regulación ordenadora del tiempo de trabajo.



3. Ley de simplificación y mejora del nivel asistencial de la protección por desempleo. Esta ley persigue reformar la prestación asistencial de desempleo con los siguientes objetivos:

- Ampliar la protección por desempleo, mejorando la cobertura al ampliar la duración de los subsidios y eliminar lagunas de desprotección de los programas actuales;
- Simplificar el funcionamiento del sistema, reduciendo el número de figuras para dar más claridad, seguridad jurídica y facilitar la gestión;
- Vincular esta protección con el compromiso de seguimiento y realización de un Itinerario Personalizado de Empleo

Una de las grandes novedades de este proyecto es que pretende facilitar la compatibilidad de la prestación con el trabajo. También se quieren reforzar los incentivos al empleo. Igualmente se busca que esta prestación sirva de transición hacia la protección social cuando la persona beneficiaria no se reincorpore al mercado laboral y se encuentre en situación de vulnerabilidad.

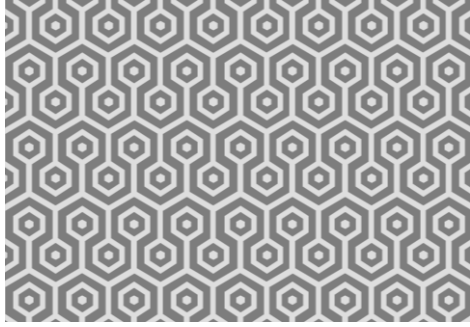
Como se recordará, estas medidas formaron parte en su momento del Real Decreto-ley 7/2023, de 19 de diciembre, por el que se adoptan medidas urgentes, para completar la transposición de la Directiva (UE) 2019/1158, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de junio de 2019, relativa a la conciliación de la vida familiar y la vida profesional de los progenitores y los cuidadores, y por la que se deroga la Directiva 2010/18/UE del Consejo, y para la simplificación y mejora del nivel asistencial de la protección por desempleo (BOE de 12 de enero de 2024). Tras no haber obtenido suficientes apoyos en el Congreso de los Diputados, esta norma de urgencia decayó, y este órgano aprobó el acuerdo de derogación de este Real Decreto-ley.

4. Ley del estatuto de las personas en formación práctica no laboral en el ámbito de la empresa, que se fija como objetivo el de determinar los periodos de formación práctica no laboral que se

pueden realizar en el ámbito de la empresa, así como desarrollar el régimen jurídico que los ordena. Estaba ya prevista en el PAN-2023, pero no llegó a tramitarse.

5. Ley integral de impulso de la economía social, que tiene como objetivo actualizar el marco normativo de la Economía Social mediante la reforma de las tres grandes leyes que conforman el marco regulatorio del sector:

- La Ley 27/1999, de 16 de julio, de Cooperativas, con el objeto de impulsar la creación y consolidación de esta figura de la economía social y adecuar su regulación a la realidad actual, mediante la incorporación de procedimientos telemáticos, la adaptación de los instrumentos disponibles en materia de igualdad, el establecimiento de medidas de prevención del fraude con objeto de minimizar los efectos de las llamadas «falsas cooperativas» o la regulación de manera más precisa el procedimiento de descalificación.
- La Ley 44/2007, de 13 de diciembre, para la regulación del régimen de las empresas de inserción; la adaptación de los perfiles de usuarios de las empresas de inserción mediante la redefinición de los colectivos o personas expuestas a situaciones de vulnerabilidad y/o exclusión social, evitando su estigmatización; la actualización de la definición de empresa de inserción para evitar el intrusismo y la adecuación de la contratación de personas en tránsito al empleo ordinario a la función de los itinerarios de inserción.
- La Ley 5/2011, de 29 de marzo, de Economía Social, con el objeto de clarificar la tipología de entidades que integran el sector para incorporar nuevas fórmulas asociativas como las empresas sociales y los centros especiales de empleo de iniciativa social y avanzar en la regulación de los Servicios de Interés Económico General (SIEG).



6. Ley de democracia en la empresa:

dando cumplimiento a otra medida estrella del pacto de Gobierno, con esta ley se pretende impulsar una participación más eficaz de las personas trabajadoras en el ámbito de sus respectivas empresas, en consonancia con el artículo 129 de la Constitución. La medida puede tener un enorme alcance, ya que se trata de promover la presencia de los representantes de los trabajadores en los órganos de gobierno de la empresa, en desarrollo de una previsión constitucional que dispone que “los poderes públicos promoverán eficazmente las diversas formas de participación en la empresa y fomentarán, mediante una legislación adecuada, las sociedades cooperativas. También establecerán los medios que faciliten el acceso de los trabajadores a la propiedad de los medios de producción”.

7. Ley reguladora de la representatividad empresarial en el ámbito de las pequeñas y medianas empresas.

Esta norma viene a resolver una demanda largamente perseguida, la de facilitar el cómputo de la representatividad en el banco empresarial, que resulta en muchas ocasiones difícil por lo complicado de acreditar los criterios fijados en la legislación vigente. Estos criterios combinan la afiliación con el volumen de empleo de las empresas afiliadas. Se tiene la sensación de que en las pequeñas y medianas empresas la aplicación de estos criterios resulta especialmente difícil. En consecuencia, se plantea su reforma para facilitar la determinación de esta representatividad, que se utilizará a efectos de identificar a los sujetos representativos del empresariado en el diálogo social, la negociación colectiva y la participación institucional.

8. Ley por la que se modifica el texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores en materia de despido.

Ésta es sin duda, junto con la reducción de jornada, la gran iniciativa de la legislatura, que el Gobierno viene preparando desde hace meses. La propuesta va más allá del debate sobre la cuantía y la forma de fijación de las

indemnizaciones para alcanzar otros elementos fundamentales.

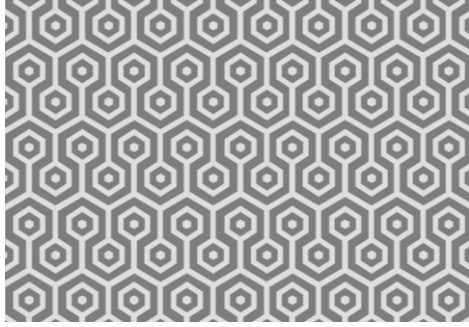
El PAN-2024 aclara algo el alcance de la reforma, afirmando que “se pretende establecer garantías para las personas trabajadoras frente al despido” en tres ámbitos diferentes:

- Para dar cumplimiento a la Carta Social Europea
- Para reforzar la causalidad en los supuestos de extinción de la relación laboral
- Para eliminar el despido automático de las personas con discapacidad sobrevenida.

El primer objetivo tiene que ver con la reciente decisión del Comité Europeo de Derechos Sociales que, a lo que parece, condena a España por considerar que incumple el artículo 24 de la Carta Social Europea, porque su régimen indemnizatorio en caso de despido improcedente puede ser insuficiente en algunos casos. El Gobierno lleva tiempo queriendo mejorar las indemnizaciones, y ha esperado a disponer de este pronunciamiento para poder hacerlo. Se ha dicho que se prefería que esta medida se adoptara mediante el diálogo social, al que ahora sin embargo no se le hace referencia alguna.

Caben varias alternativas, que se han venido proponiendo desde diversos ámbitos. Los cambios afectarían tanto al monto indemnizatorio como a la forma de fijar éste, debatiéndose cuál debe ser papel de la judicatura en esta fijación. Sin duda el cambio que se produzca tendrá tremendo impacto en la gestión de los recursos humanos en la empresa, ya que afectará no sólo al coste del despido sino también a su previsibilidad.

El segundo objetivo, reforzar la causalidad en los despidos, enlaza con un objetivo más amplio plasmado en el acuerdo de gobierno PSOE-SUMAR, que pretende restringir el uso de los instrumentos de flexibilidad externa e interna a disposición de las empresas tras la reforma de 2021, por considerar su uso excesivamente fácil para éstas.



El tercer objetivo, finalmente, tiene que ver con la necesidad de adaptar nuestra legislación a la sentencia del Tribunal de Justicia de 18 Ene. 2024, asunto C-631/2022 Ca Na Negreta, que, como es sabido, consideró que el artículo 49 del Texto Refundido del Estatuto de los Trabajadores era contrario a Derecho desde el momento en que permite la extinción automática del contrato de trabajo en caso de declaración de incapacidad permanente total, sin obligar a las empresas a realizar un intento de adaptación del puesto o de las condiciones de trabajo. Aunque durante algún tiempo circuló una propuesta de reforma puntual del Estatuto, que afectaría tan sólo a este precepto, parece que se ha cambiado la estrategia y se pretende incluir esta medida en una modificación más amplia del régimen jurídico de la extinción del contrato de trabajo.

En este punto conviene subrayar un dato: como es sabido, el gran proyecto laboral del Ministerio es la aprobación de un “Estatuto del Trabajo del Siglo XXI”, que sustituya completamente al actual. Se trata, en realidad, de una iniciativa que se planteó hace ya varios años, originalmente como “Estatuto de los Trabajadores del Siglo XXI”, pero que nunca ha llegado a echar a andar del todo. Pues bien, en el acuerdo de gobierno “Más y mejores empleos, con más derechos y mejores salarios”, los firmantes manifestaron que “culminaremos un Estatuto del Trabajo del siglo XXI”. En este documento se incluían unos “contenidos imprescindibles” que tendría que tener esta nueva ley, y entre éstos el de establecer garantías para las personas trabajadoras frente al despido, en dos planos, “dando cumplimiento a la Carta Social Europea” y “reforzando la causalidad en los supuestos de extinción de la relación laboral”.

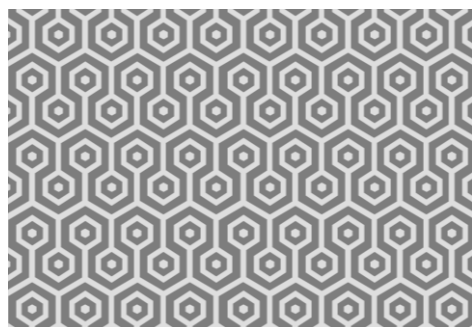
De esta manera, se incluía la reforma del despido dentro de un proyecto mucho más amplio y ambicioso. Ahora, sin embargo, se prevé una modificación puntual (aunque de enorme alcance) del

Estatuto actualmente vigente, sin esperar a su sustitución por otro de nueva redacción. Esto tiene todo el sentido, desde el punto de vista de la urgencia de algunos cambios, impuestos por fallos judiciales o decisiones administrativas internacionales. Ahora bien, en este PAN aparecen también otras propuestas legislativas que inicialmente se contemplaban como contenidos del Estatuto del Trabajo del Siglo XXI, como la ley para desarrollar el artículo 129 de la Constitución. Esto parece indicar que la viabilidad de un nuevo texto estatutario se debilita, y que no se contempla una aprobación inmediata del mismo. El Estatuto del Trabajo parece que va a correr la misma suerte de los otros proyectos que lo antecedieron.

Iniciativas reglamentarias en materia de empleo y relaciones laborales

En cuanto a los Reales Decretos previstos en materia de empleo y relaciones laborales, éstos son los siguientes:

1. Real decreto por el que se desarrolla la disposición adicional decimoctava de la ley 31/1995, de 8 de noviembre, de prevención de riesgos laborales, sobre la protección de la seguridad y la salud en el ámbito del empleo en el hogar. Con esta norma se pretende dar cumplimiento al mandato de desarrollo de la disposición adicional decimoctava de la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de prevención de Riesgos Laborales, previsto en la disposición final sexta, apartado 2, del Real Decreto-ley 16/2022, de 6 de septiembre, concretando el elenco de derechos de las personas trabajadoras del hogar familiar y de los correlativos deberes de las personas empleadoras. Se busca otorgar la seguridad jurídica necesaria para su efectividad en el marco de la citada Ley 31/1995, de 8 de noviembre, incorporando medidas en relación con la evaluación específica del puesto de trabajo y con la adopción de medidas preventivas en el sector de la ayuda a domicilio.



2. Real decreto por el que se desarrolla el régimen del contrato formativo,

previsto en el artículo 11 del Estatuto de los Trabajadores, con el objetivo de desarrollar las garantías laborales del régimen del contrato formativo en sus dos modalidades de formación en alternancia y para la obtención de práctica profesional. También desarrolla los aspectos formativos del contrato de formación en alternancia en los supuestos en los que éste tenga por objeto compatibilizar la actividad laboral retribuida con los procesos formativos en el ámbito del Catálogo de Especialidades Formativas del Sistema Nacional de Empleo. Es una medida bienvenida, dado que la reforma laboral había quedado incompleta en este punto. Las profundas novedades introducidas en las dos modalidades de contrato formativo por el Real Decreto-ley 32/2021 exigían un desarrollo reglamentario, y el Real Decreto 488/1998, de 27 de marzo, por el que se desarrolla el artículo 11 del Estatuto de los Trabajadores en materia de contratos formativos no resultaba ya operativo a estos efectos.

3. 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. Es una reforma de alcance, ya que pretende sustituir completamente la regulación de una relación laboral especial que ya había venido siendo objeto de cambios regulatorios en los últimos años. El objetivo es actualizar los aspectos que no fueron modificados por el Real Decreto-ley 5/2022, de 22 de marzo.

El 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

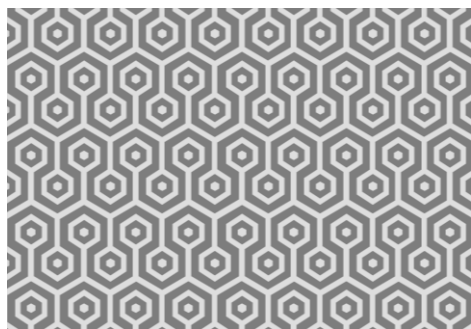
sector, contenía una Disposición final quinta que encargaba al Gobierno la aprobación de una nueva regulación de esta relación laboral de carácter especial. Esta norma vendría a sustituir al Real Decreto 1435/1985, de 1 de agosto, por el que se regula la relación laboral especial de los artistas en espectáculos públicos, una norma coetánea con otras que también reguñan relaciones laborales especiales como el Real Decreto 1382/1985, de 1 de agosto, por el que se regula la relación laboral de carácter especial del personal de alta dirección. Esta nueva norma estaba ya prevista en el PAN-2023.

4. Real decreto por el que se transpone la Directiva (UE) 2023/970 del Parlamento Europeo y del Consejo de 10 de mayo de 2023

por la que se refuerza la aplicación del principio de igualdad de retribución entre hombres y mujeres por un mismo trabajo o un trabajo de igual valor a través de medidas de transparencia retributiva y de mecanismos para su cumplimiento. Esta directiva, de la que ya nos hemos ocupado, tiene como objetivo establecer requisitos para reforzar la aplicación del principio de igualdad de retribución por un mismo trabajo o un trabajo de igual valor entre hombres y mujeres consagrado en el artículo 157 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, y la prohibición de discriminación establecida en el artículo 4 de la Directiva 2006/54/CE, en particular mediante la transparencia retributiva y el refuerzo de los mecanismos para su cumplimiento.

5. Real decreto por el que se desarrollan las previsiones del artículo 15.1 de la ley 4/2023,

de 28 de febrero, para la igualdad real y efectiva de las personas trans y para la garantía de los derechos de las personas LGTBI. Esta norma serviría para dar cumplimiento al mandato expreso de desarrollo reglamentario previsto en el artículo 15.1. de la Ley



4/2023, de 28 de febrero, para la igualdad real y efectiva de las personas trans y para la garantía de los derechos de las personas LGTBI. Como es sabido, este artículo 15 hace referencia a un conjunto de medidas de igualdad y no discriminación LGTBI en las empresas de más de cincuenta personas trabajadoras, que debe contar con un conjunto planificado de medidas y recursos para alcanzar la igualdad real y efectiva de las personas LGTBI, que incluya un protocolo de actuación para la atención del acoso o la violencia contra las personas LGTBI (el mal llamado “Plan LGTBI” por analogía con el Plan de Igualdad). Estas medidas, que ya son exigibles tras haber expirado el periodo transitorio fijado en la ley, serán pactadas a través de la negociación colectiva y acordadas con la representación legal de las personas trabajadoras. Se decía en la Ley 4/2023, que el contenido y alcance de esas medidas se desarrollarían reglamentariamente, y esto es precisamente lo que pretende la norma propuesta. Una iniciativa que resulta de agradecer, especialmente considerando la dificultad que está suponiendo negociar estos documentos, especialmente en la fase de diagnóstico. Podría aprovecharse para decidir qué ocurre en caso de falta de acuerdo entre empresa y representantes de los trabajadores, toda vez que la Ley 4/2023, a diferencia de lo que ocurre con los planes de igualdad, exige en todo caso este acuerdo para su validez, sin que en principio se contemple la posibilidad de planes unilaterales de la empresa por falta de éste.

6. Real decreto por el que se fija el salario mínimo interprofesional para 2025: una norma de aprobación obligatoria para el Gobierno, que está mandatado para ello por el artículo 27.1 del texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores. Como es natural, esta previsión forma parte de los sucesivos PAN que se han venido aprobando hasta la fecha.

7. 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 3/2023, de 28 de febrero, de Empleo. La aprobación de la Ley de Empleo exigía un desarrollo reglamentario detallado, que no se ha producido hasta la fecha, incluso cuando el PAN-2023 ya la contemplaba en desarrollo de una norma legal que estaba en ese momento todavía en preparación.

El artículo 55 de la Ley de Empleo se ocupa de fijar los servicios garantizados a personas demandantes de servicios de empleo y a personas, empresas y demás entidades empleadoras, disponiendo que la Agencia Española de Empleo y los servicios públicos de empleo de las Comunidades Autónomas, deben garantizar en todo el territorio nacional una serie de servicios a las personas, empresas y demás entidades empleadoras. Estos servicios se relacionan en los artículos 56 y 57, y podrán prestarse directamente o a través de su colaboración con otros agentes públicos, privados y con los interlocutores sociales. Se dice expresamente que el contenido y alcance de los mismos se determinarán reglamentariamente. Este mandato es el que vendría a cumplir este real decreto. La cartera de servicios se regula todavía en el Real Decreto 7/2015, de 16 de enero, por el que se aprueba la Cartera Común de Servicios del Sistema Nacional de Empleo

De esta manera, se establecerá la Cartera Común de Servicios del Sistema Nacional de Empleo, a través de la regulación de los principios y requisitos mínimos a los que deben ajustarse los servicios que conforman la Cartera, con el fin de asegurar el cumplimiento de sus funciones y garantizar condiciones de calidad e igualdad en la atención a los usuarios de los Servicios Públicos de Empleo en el conjunto del territorio nacional

También se contempla que este real decreto regule los restantes servicios garantizados y el acuerdo de actividad establecidos en la misma Ley de Empleo.