

LA REGULACIÓN DEL TELETRABAJO EN EL EMPLEO PÚBLICO: Coyuntura y perspectivas de futuro

THE REGULATION OF TELEWORK IN PUBLIC EMPLOYMENT: Situation and future prospects

Raquel Vida Fernández

*Profesora Colaboradora Indefinida de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social
Universidad de Granada*

rvidaf@ugr.es ORCID [0000-0002-1254-3796](https://orcid.org/0000-0002-1254-3796)

Recepción de trabajo: 14-01-2023 - Aceptación: 27-02-2023 - Publicado: 22-03-2023

Páginas: 256-284

■ 1. ANTECEDENTES DEL TELETRABAJO EN EL EMPLEO PÚBLICO DE ESPAÑA. ■ 2. MARCO JURÍDICO ACTUAL DEL TELETRABAJO EN EL EMPLEO PÚBLICO. 2.1. La regulación “excepcional” vinculada a la pandemia como impulso del teletrabajo en el empleo público y privado de España. 2.2. El esquema resultante de la nueva regulación del teletrabajo en el Sector Público español. 2.3. La regulación del teletrabajo en el artículo 47bis del Estatuto Básico del Empleado Público: contenido y características. ■ 3. SITUACIÓN ACTUAL DEL TELETRABAJO EN EL EMPLEO PÚBLICO DE ESPAÑA. 3.1. Coyuntura actual en el proceso de desarrollo de la norma básica sobre teletrabajo del Estatuto Básico del Empleado Público. 3.2. Planes de teletrabajo en la Administración General del Estado como medida de ahorro ante la crisis energética. ■ 4. CONTENIDO DEL PROYECTO DE REAL DECRETO PARA EL DESARROLLO DEL TELETRABAJO EN LA ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO. ■ 5. CONCLUSIONES Y PERSPECTIVAS DE FUTURO. ■ 6. BIBLIOGRAFÍA Y WEBGRAFÍA.

RESUMEN

El impulso dado al trabajo en remoto, por razón de fuerza mayor vinculada a la pandemia de la Covid-19, ha supuesto, en el ámbito del empleo público y privado, un antes y un después en relación a esta forma de trabajo. En este artículo se analiza la situación actual del marco normativo e implantación del teletrabajo en el ámbito del empleo público, encabezada por el nuevo artículo 47.bis del Estatuto Básico del Empleado Público, que proporcionó un punto de partida para las diferentes Administraciones Públicas en la materia. El precepto conceptúa esa particular forma de prestación de servicios y determina las características básicas del mismo, pero constituye solo la base de una regulación completa del teletrabajo que se realizará por cada Administración, en el seno de la negociación colectiva. El análisis del actual marco normativo se completa con el proyecto de reglamento para el desarrollo de la regulación del teletrabajo en la Administración General del Estado, pendiente de aprobación.

PALABRAS CLAVE: teletrabajo, empleo público, Administraciones Públicas, Administración General del Estado, regulación, desarrollo, perspectivas.

ABSTRACT

Remote work, in its several modalities, suffered a dramatic boots as a consequence of Covid-19 pandemic. This article analyzes the changes in the teleworking regulatory framework in the public employment field that has been initiated with new article 47bis of the Basic Statute of Public Employees, The precept conceptualizes this particular form of work and determines its basic characteristics, but it only constitutes the starting point of a complete regulation of remote work that must be approved by each Administration thorough a necessary negotiation process between the parties involved. The author analyses as well the Royal Decree draft that develops the regulation of remote work in the General State Administration.

KEYWORDS: telecommuting, public employment, Public Administrations, General State Administration, regulation, developing, prospects.

1. ANTECEDENTES DEL TELETRABAJO EN EL EMPLEO PÚBLICO DE ESPAÑA

El trabajo en remoto en las Administraciones Públicas (y, lógicamente, también en el ámbito privado), es un concepto, y una realidad que contaba con ciertos antecedentes que sirvieron de referencia ante la apremiante regulación de urgencia derivada de la grave crisis sanitaria derivada de la pandemia de la Covid-19.

Recordemos, brevemente, que a nivel europeo en el año 2002 (revisado en 2009) se firmó por los interlocutores sociales europeos (CES, UNICE/UEAPME y CEEP), el Acuerdo Marco Europeo Sobre Teletrabajo (AMET).¹ Este Acuerdo, impulsado por la Comisión Europea, estableció un marco básico y general para los países representados, que pese a no tener una eficacia jurídica directa,² supone un referente, que aporta aspectos clave como el propio concepto de teletrabajo, y los principios que lo deben caracterizar: voluntariedad y reversibilidad para ambas partes de la relación de trabajo, la garantía de igualdad de derechos con respecto a los trabajadores presenciales, protección de datos y privacidad de los trabajadores, organización del trabajo, equipamientos, seguridad y salud, formación, garantía de los derechos colectivos. Este fue, en definitiva, el punto de partida de la apuesta por la regulación de la nueva realidad laboral que supone el teletrabajo, mediante la intervención de la negociación colectiva.

El AMET, obviamente, está en la base de toda la regulación convencional sobre teletrabajo que se ha venido desarrollando desde su firma en nuestro país y, como luego se verá también de la regulación legal. No obstante hay que hacer constar que, hasta la llegada de la pandemia y su consabida regulación de urgencia, la realidad en torno al teletrabajo era la escasa existencia de regulación e implementación del mismo, tanto a nivel legal, como convencional. De hecho, es llamativo que sean pocos los convenios colectivos que lo regulan (incluso hoy) y, aunque se va avanzando en cantidad

1 En España la adopción del AMET se produjo a través del Acuerdo Interconfederal de Negociación Colectiva (AINC), suscrito el 30 de enero de 2003. Se incorporó a modo de anexo, con el objetivo de difundir el AMET, así como para promover la adaptación y el desarrollo de su contenido en nuestro país mediante la implantación de sus premisas con la intervención de la negociación colectiva. En ediciones posteriores se introducen algunos criterios para la negociación de los convenios colectivos basados en disposiciones del citado Acuerdo europeo. Gallego Moya, F., *El teletrabajo: balance del primer año de negociación colectiva y aplicación judicial*, Editorial Aranzadi, Navarra, 2021.

2 "...el marco del diálogo social "autónomo" comunitario, conviene recordarlo, todavía tiene unas bases jurídicas muy endeble y presenta una muy consabida y no menos acusada incertidumbre en aspectos centrales relativos a la eficacia jurídica de tales acuerdos, mecanismos nacionales de transposición, etc." Fernández Avilés, J.A. *La nueva ordenación jurídica del teletrabajo en España (una visión de conjunto)*. Teletrabajo y conciliación de la vida laboral, familiar y personal en clave de género. Durán Bernardino, M. (dirección). AA.VV. Dikynson. Madrid, 2022.

y calidad de la regulación convencional, muchos de ellos, prácticamente, se limitan a repetir las previsiones del AMET.³

En contraste con esta dejadez en torno a la regulación del teletrabajo, en nuestro país existía una evidente sensación de “asunto pendiente” que se hacía cada vez más apremiante ante las demandas de los poderes públicos del entorno europeo, y la evidencia de las nuevas posibilidades en materia de teletrabajo que proporcionan las nuevas tecnologías aplicadas cada vez de forma más generalizada, a un mayor número de actividades laborales.

En el ámbito particular del empleo público, el teletrabajo no venía expresamente regulado en el texto original del Estatuto Básico del Empleado Público, y su presencia en el ámbito de la negociación colectiva de las Administraciones es prácticamente inexistente. Sí bien es cierto que existían algunas referencias normativas puntuales, y sobre todo referencias reglamentarias a nivel autonómico y local⁴, y menciones expresas al teletrabajo en algunas de las leyes de la función pública de algunas de las Comunidades Autónomas⁵. En definitiva, era una realidad no desarrollada pero que se barajaba como instrumento de utilidad para la mejora de la prestación de servicios, y la calidad de vida de los empleados públicos.⁶

Pero es el impulso del AMET el que está detrás de la primera experiencia de teletrabajo en la AGE, puesta en marcha con la aprobación de la Orden APU/1981/2006, de 21 de junio, por la que se promueve la implantación de programas piloto de teletrabajo en los departamentos ministeriales. En dicha Orden se menciona como positiva la previa experiencia Piloto de Teletrabajo⁷ vinculada al Plan Concilia, y se plantea como “*un paso previo a la regulación de esta forma de organización del*

3 Según datos del Ministerio de Trabajo, en 2019 solo el 4% Convenios Colectivos de ámbito superior a empresa registrados, regulaban el trabajo a distancia y teletrabajo, (afectando a algo más de 376 mil trabajadores). En el año 2020 el porcentaje sube al 5%. En el año 2021 se firman y registran un total de 835 Convenios Colectivos, de entre ellos 105 regulan el trabajo a distancia, (dando cobertura a 561.000 personas trabajadoras). La conclusión que se obtiene de los anteriores datos es que existe todavía poco desarrollo convencional del trabajo a distancia y el teletrabajo pero que existe una tendencia al alza, dado que el número de convenios firmados y registrados en 2021 fueron inferiores en número a los de 2019, si bien el cantidad de ellos que regulaban aspectos referentes al trabajo a distancia se había duplicado. Vida Fernández, R., “El rol de la representación legal de los trabajadores y de la negociación colectiva para la conciliación de la vida laboral y familiar de la persona teletrabajadora”, en AA.VV. (Durán Bernardino, M., Dir.), *Teletrabajo y conciliación de la vida laboral, familiar y personal en clave de género*, Dykinson, Madrid, 2022.

4 Cabe mencionar la existencia de instrumentos como resoluciones, circulares, etc, si bien sin carácter normativo, que regulaban muy parcialmente esta materia. Vela Díaz, R. Pág. 6.

5 País Vasco, Aragón, Baleares, Castilla la Mancha, Castilla León, Extremadura, Galicia, La Rioja, Comunidad Valenciana, Cataluña, y actualmente también Andalucía.

6 De hecho, en el ámbito de la Administración general del Estado (AGE), a raíz del Acuerdo del Consejo de Ministros de 4 de marzo de 2005, que aprobó el Plan Concilia, se plantea la posibilidad de experiencias teletrabajo como instrumento de conciliación para los empleados públicos, poniéndose en marcha posteriormente el primer Plan Piloto para Aplicar Técnicas de Teletrabajo. Vela Díaz, R., “El teletrabajo en el empleo público: puntos clave de su actual regulación”, *Lex Social: Revista de Derechos Sociales*, vol. 12, núm. 2, 2022.

7 Vinculado al Plan Piloto se aprobó un Manual para la implantación de programas piloto de teletrabajo en la AGE, a fin de ayudar a diseñarlos e implementarlos departamentos ministeriales y organismos públicos que los pusieron en marcha.

trabajo”⁸ .en términos genéricos, (aunque, como se ha dicho, en esta primer etapa es evidente la concepción del teletrabajo en su papel como instrumento de conciliación).

En relación a este tema debe hacerse mención también, por ser el punto de partida sobre derechos digitales vinculados al teletrabajo, la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y Garantías de los Derechos Digitales. Sin existir aún una regulación básica relativa a teletrabajo ni en el ámbito público, ni el privado, en ella ya hacía referencia a derechos vinculados a la intimidad, y a la desconexión digital (art. 88.3). Previsión que obviamente es tomada como referente a la hora de desarrollar la actual regulación legal y convencional sobre teletrabajo.

Para concluir este repaso a los antecedentes normativos y experiencias de teletrabajo previos a la actual regulación, debemos hacer mención a las regulaciones sobre trabajo a distancia de algunas de las Comunidades Autónomas, que fueron pioneras en esta materia. De forma breve mencionaremos, la de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares, que aprobó el Decreto 36/2013, de 28 de junio, por el que regulaban el teletrabajo, y otro posterior de 2018 (Decreto 16/2018, de 7 junio), y la Comunidad de Castilla-La Mancha, que aprobó su primera regulación del teletrabajo por Decreto 57/2013, de 12 de agosto; la Comunidad de Castilla y León, que lo regulaba por Decreto 9/2011, de 17 de marzo. Destaca entre estas la Comunidad Autónoma de Aragón, que mediante Instrucción de 6 de agosto de 2014, puso en marcha otro pionero el programa piloto de teletrabajo, —si bien, no contaba con una regulación al efecto, pero actualmente se regula por Orden HAP/320/2021 de 31 de marzo—. Aragón está siendo unas de las autonomías que más está invirtiendo en tecnología para consolidar la implantación del teletrabajo, y cuenta con más de medio millar de empleados en remoto.

También debe hacerse particular mención, por su condición de regulación pionera y de calidad en esta materia, a Euskadi, que aprobó mediante Decreto 92/2012, de 29 de mayo, el Acuerdo sobre prestación de servicios mediante la fórmula del teletrabajo por el personal empleado público de la Administración General de la Comunidad Autónoma de Euskadi y sus Organismos Autónomos. Este Decreto es un verdadero antecedente a la actual regulación del teletrabajo. Incluía regulación sobre el propio concepto de teletrabajo y sus características; la aplicación a personal funcionario y laboral: requisitos y procedimiento de autorización para el teletrabajo; forma de determinación de puestos de trabajo aptos para teletrabajo; criterios preferentes de utilización; causas de denegación y suspensión; obligaciones sobre equipación; prevención de riesgos laborales, y formación. Dicha regulación se acompañó de la puesta en marcha de una previa experiencia piloto, y en 2012 se pasó a autorizar el teletrabajo a 330 funcionarios de todos los departamentos de esta administración autonómica.

8 La Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos (hoy derogada), recogía en su disposición final sexta, la habilitación para la regulación del teletrabajo en la AGE, (obviamente frustrada): “El Ministerio de Administraciones Públicas, en colaboración con los Ministerios de Economía y Hacienda, de Industria, Turismo y Comercio y de Trabajo y Asuntos Sociales, regularán antes del 1 de marzo de 2008 las condiciones del teletrabajo en la Administración General del Estado”.

Actualmente, el País Vasco se encuentra en una tesitura coincidente con otras administraciones autonómicas⁹. Tiene en ciernes la aprobación de un nuevo Decreto de desarrollo del teletrabajo, acorde con el nuevo artículo 47bis TREBEP, en el que se plantea una modalidad general de teletrabajo de dos días a la semana y otras opciones de gestión para que cada ámbito sectorial de su administración definan aspectos clave como la “*presencia mínima necesaria para el normal funcionamiento de los servicios públicos*”.¹⁰

Una vez vistos globalmente los antecedentes normativos y experiencias existentes en nuestro territorio, pasamos a analizar la situación actual del teletrabajo en el empleo público de nuestro país. Como se verá, el actual es un momento crucial en términos de impulso y avance, o posible congelación de esta nueva forma de trabajo que, en cualquier caso, sin duda ha llegado para quedarse.

2. MARCO JURÍDICO ACTUAL DEL TELETRABAJO EN EL EMPLEO PÚBLICO

2.1. La regulación “excepcional” vinculada a la pandemia como impulso del teletrabajo en el empleo público y privado de España

En términos de necesidad y urgencia, la regulación de excepción aprobada con ocasión de la pandemia incluyó la implementación del teletrabajo como preferente mediante las previsiones del artículo 5 del Real Decreto-ley 8/2020, de 17 de marzo, de medidas urgentes extraordinarias para hacer frente al impacto económico y social del Covid-19, de aplicación tanto en el ámbito del empleo público, como privado.

La escasa regulación existente en esta materia en el momento de producirse esta exigencia sobreenvenida, —especialmente en el ámbito del empleo público—, llevó a la aprobación de una dispersa normativa, acuerdos e instrumentos que en las diferentes Administraciones que regularon y dieron forma al desarrollo del teletrabajo como medida para hacer frente a la pandemia. Sin embargo, esta circunstancia se convierte en una serendipia en términos de avance en el marco jurídico del teletrabajo, dado que todo lo que no se había avanzado en años en materia de regulación del trabajo en remoto se aprovecha por el legislador para regularlo de forma estable, y ya desvinculado de la excepcionalidad.

9 Sin perjuicio de esta pionera normativa, y del hecho de que en términos generales, Euskadi es la Comunidad Autónoma donde más creció el teletrabajo entre 2021/2022, (un 25,9%), parece que no se ha consolidado esa tendencia, dado que en 2021 solo 559 empleados públicos estaban autorizados para el teletrabajo (Boletín Estadístico del Personal al Servicio de las Administraciones Públicas 2021), todo ello a la espera del posible impulso que se pueda dar a esta modalidad de trabajo a raíz del reglamento pendiente de aprobación.

10 <https://laadministracionaldia.inap.es/noticia.asp?id=1512839> El gobierno vasco plantea habilitar dos días de teletrabajo semanales para la administración pública.

Así, en el ámbito privado se pasó de la regulación prevista en el Real Decreto-Ley 28/2020, de 22 de septiembre, de trabajo a distancia, a la convalidación de ésta realizada por Ley 10/2021, de 9 de julio, de trabajo a distancia, (ya con vocación de regulación especial, y no como norma excepcional¹¹); en el ámbito del empleo público la norma de referencia en esta materia es 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 (en adelante RDLT). El artículo 1 del RDLT introdujo el nuevo artículo 47bis, titulado “Teletrabajo”, en el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público (en adelante TREBEP) siendo esta regulación, en contraste con la aprobada en el ámbito privado, de contenido más reducido, mostrando una opción normativa de mínimos, flexible y articulada apostando por la autorregulación en las distintas instancias territoriales.

Esta configuración legal ha sido bastante criticada por considerarse insuficiente para garantizar un mínimo común ordenador¹² del teletrabajo en el ámbito de lo público, sin embargo, ciertamente, es una opción que casa perfectamente con la descentralización territorial y la potestad de autoorganización administrativa, —que tanto se reclaman o se denostan, dependiendo de los intereses en juego y las circunstancias políticas—. En todo caso, como se comentó en el anterior epígrafe, la regulación existente con anterioridad a la aprobación del nuevo artículo 47 bis del TREBEP en ciertas administraciones territoriales relativa a trabajo en remoto, —cuya ordenación y apuesta en mayor o menor medida, era una opción propia de su organización y estrategia en gestión del personal—, sirve hoy de base a la nueva regulación del teletrabajo adaptada a las características y necesidades de cada administración, organismo y ente público para dar más y mejor respuesta a potenciar su éxito, (que es de lo que se trata y lo que, si no se llega a efecto, se deberá reivindicar por quien proceda...).

2.2. El esquema resultante de la nueva regulación del teletrabajo en el Sector Público español

Con carácter previo a analizar la concreta regulación del teletrabajo en el Estatuto Básico del Empleado Público, se debe hacer constar que las nuevas regulaciones de esta forma de trabajo, tanto laborales como de empleo público, tienen contenido y características diferenciadas, —sin perjuicio de algunas coincidencias puntuales—. Como es sabido, la regulación de aplicación a las condiciones de trabajo de los empleados vinculados al denominado “Sector Público”, depende de ante qué Administración, organismo o ente nos encontremos. No existe una unicidad en la regulación de todos los que prestan servicios para nuestro, cada vez más, complejo Sector Público. Por esta razón hay que prestar atención a la normativa de aplicación a las condiciones de trabajo que proceda en cada caso, dado que esto determinará también la regulación que rige en materia de teletrabajo.

11 Fernández Avilés, J.A. *La nueva ordenación jurídica del teletrabajo en España (una visión de conjunto)*. Teletrabajo y conciliación de la vida laboral, familiar y personal en clave de género. Duran Bernardino, M. (dirección). AA.VV. Dikynson. Madrid, 2022.

12 Mellado Ruíz, L., “La nueva regulación del teletrabajo en las Administraciones Públicas: entre la urgencia y la flexibilidad “de mínimos” en tiempo de pandemia”, *Revista General de Derecho Administrativo*, núm. 57, 2021.

Así, en la mayoría de las Administraciones y entes públicos¹³ será de aplicación el nuevo artículo 47 bis del TREBEP, —y las normas de desarrollo que se aprueben en cada ámbito, que serán objeto de negociación colectiva, apartado 2 y 5 del art. 47 bis, determinaran el grueso de su contenido—.

Por su parte, en los ámbitos del Sector Público en que sea de aplicación el Derecho del Trabajo, la regulación de aplicación sobre teletrabajo es nueva Ley 10/2021, de trabajo a distancia (LTD), —tal y como establece el actual artículo 13 del Estatuto de los Trabajadores—, cuyo ámbito subjetivo de aplicación son “*las relaciones de trabajo en las que concurren las condiciones descritas en el artículo 1.1 del Estatuto de los Trabajadores*” que se desarrollen a distancia con carácter regular. Matizándose en la Disposición Adicional segunda de la LTD, que esta norma “*no será de aplicación al personal laboral al servicio de las Administraciones Públicas, que en esta materia se regirán por sus normativa específica*”. Conviene recordar a estos efectos, que también será de aplicación a estos trabajadores del Sector Público el artículo 34.8 del Estatuto de los Trabajadores, que reconoce el derecho a optar por el trabajo a distancia, para hacer efectivo su derecho a la conciliación familiar y laboral. Este matiz es importante porque en este caso el teletrabajo sí es un derecho, (aunque condicionado su posibilidad acorde con las necesidades organizativas o productivas de la empresa).¹⁴

En definitiva, queda establecida la intención del legislador de diferenciar claramente la regulación de empleo público, de la laboral en esta materia, si bien, como hemos dicho, la composición del Sector Público es compleja, e incluye ámbitos en los que la regulación laboral es la norma de aplicación sin ambages. Así pues, para concretar cómo queda configurado el esquema de aplicación de las diferenciadas regulaciones —públicas y privadas—, del teletrabajo, debemos atender al ámbito subjetivo del propio Estatuto Básico del Empleado Público, y al, siempre complejo, concepto de “Sector Público”,

De esta forma, el esquema de los diferentes regímenes que rigen en el ámbito del empleo público quedaría de la siguiente forma:

- a. La regulación del teletrabajo básica contenida en el nuevo artículo 47 bis del TREBEP y su normativa de desarrollo en cada ámbito, serán de aplicación, tanto al personal funcionario, como laboral de las Administraciones territoriales, organismos públicos, agencias y demás entidades públicas vinculadas a éstas, y las Universidades Públicas, (artículo 2 TREBEP).

Si bien, hay que matizar que en el caso del personal laboral incluidos en el ámbito de aplicación del EBEP, el referente el artículo 7 del TREBEP, (siendo supletorio el Derecho del Trabajo en lo que no se regule en el propio Estatuto Básico) y, por otro lado, es inexcusable el papel de

¹³ El concepto de “Administraciones Públicas” a efectos de ámbito de aplicación del EBEP incluye, según su artículo 2, a: La Administración General del Estado; las Administraciones de las Comunidades Autónomas y de la Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla; las Administraciones de las Entidades Locales; los Organismos Públicos, Agencias y demás Entidades de derecho público con personalidad jurídica propia, vinculadas o dependientes de cualquiera de las Administraciones Públicas y las Universidades Públicas”.

¹⁴ Este derecho a solicitar el teletrabajo por razones de conciliación familiar no existe en estos términos en la regulación del trabajo en remoto del EBEP, sin perjuicio de que puedan preverse medidas de este tipo en la regulación de desarrollo y la convencional laboral.

la regulación convencional. En relación a la negociación colectiva de los empleado públicos, es importante recordar los condicionantes que marca la habilitación competencial en materia de regulación laboral del artículo 149.1.7º CE¹⁵, —aunque esto no debe ser una problema en términos de homogeneidad de la regulación dado que esta es la fórmula de desarrollo que recoge el art. 47 bis TREBEP tanto para funcionarios, como para laborales—.

Efectivamente, conviene insistir en que, sin perjuicio de que el propio artículo 47 bis TREBEP haga referencia expresa al desarrollo normativo del teletrabajo en el empleo público, como “objeto de negociación colectiva”, y del hecho de que la DA 2ª de la Ley 10/2021 (LTD), excluya de su ámbito a los empleados públicos laborales, en el caso del personal laboral el desarrollo de la regulación del teletrabajo está condicionada por la existencia de la negociación colectiva. Así, las previsiones que se realizan, o realicen, en las leyes de la función pública u otros instrumentos normativos de las diferentes Administraciones respecto al teletrabajo del personal laboral, solo tendrán validez siempre que tengan su fundamento en la negociación colectiva.

- b. Por su parte, en los ámbitos de la Administración donde se cuenta con “*legislación específica propia*”, (artículo 4, 5 y Disposición Adicional cuarta del TREBEP¹⁶), se aplicarán la regulación que proceda (laboral o pública) según la opción que la propia normativa de dichos ámbitos de la Administración contenga (sin perjuicio de la aplicación supletoria del EBEP ante vacíos o lagunas normativas, art. 2.5 TREBEP. Si bien en esta materia, al ser la del EBEP una regulación de mínimos, es bastante improbable su aplicación por esta vía)¹⁷. Por tanto, se deberá prestar atención a cada caso en relación a estos ámbitos de la administración¹⁸.

15 Sobre este particular el profesor Sánchez Morón, M. manifiesta: “Debe destacarse que la legislación laboral es o debe ser, necesariamente, legislación del Estado, de conformidad con el artículo 149.1.7º CE, pues las Comunidades Autónomas carecen de toda competencia en esta materia. Por tanto, las leyes de la función pública no pueden regular en ningún aspecto la relación laboral de empleo público. Solo a través de los Convenios Colectivos que se firmen...las Comunidades Autónomas (y Entidades Locales) participarán en la adopción de normas que desarrollen el Estatuto Básico para el personal laboral”. Sánchez Morón, M., “Objeto y ámbito de aplicación del Estatuto Básico del Empleado Público”, en AA.VV. (Sánchez Morón, M., Dir.), *Comentarios a la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público*, Lex Nova, Valladolid, 2008.

16 Art. 4 TREBEP: Personal funcionario de las Cortes Generales y de las asambleas legislativas de las comunidades autónomas. Personal funcionario de los demás Órganos Constitucionales del Estado y de los órganos estatutarios de las comunidades autónomas. Jueces, Magistrados, Fiscales y demás personal funcionario al servicio de la Administración de Justicia. Personal militar de las Fuerzas Armadas. Personal de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad. Personal retribuido por arancel. Personal del Centro Nacional de Inteligencia. Personal del Banco de España y del Fondo de Garantía de Depósitos de Entidades de Crédito; Art. 5 TREBEP: Sociedad Estatal de Correos y Telégrafos, con regulación específica para funcionarios, y la laboral común para el personal laboral; DA 4ª “Autoridades administrativas independientes” (art. 109 y 110 de Ley 40/2015, de Régimen jurídico del Sector Público, que pese a lo establecido en dicha DA 4ª, optan por la regulación laboral común a la hora de regular su personal.

17 Sobre parte del personal al que se hace aquí referencia: el Acuerdo de la Mesa General de negociación de la AGE, para el desarrollo del teletrabajo en la Administración General del Estado (12/04/2021), excluyó expresamente de su contenido al personal militar de las Fuerzas Armadas, Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, personal destinado en establecimientos sanitarios y centros docentes o de apoyo a la docencia, Jueces, Magistrados Fiscales y demás personal funcionario al servicios de la Administración de Justicia, colectivos que se regirán por su propia normativa en materia de teletrabajo.

18 Y no es de sorprender que en ciertos casos predomine la aplicación de la regulación laboral del teletrabajo frente a la del EBEP, como sucede en el caso de las Autoridades Administrativas Independientes, con la tradicional opción por la “laboralización” de su personal, tan criticada en su momento por el profesor Ramón Parada.

c. Para cerrar el esquema, se debe mencionar el denominado “sector público instrumental o empresarial y fundacional”, formado por empresas públicas empresariales, agencias, sociedades mercantiles participadas mayoritariamente por el Estado, y fundaciones de carácter público, que no se encuentran incluidas en el ámbito de aplicación del EBEP, (salvo en lo dispuesto en su Disposición Adicional 1ª TREBEP). Su personal se rige por el derecho laboral común, de tal forma que, en principio, también le será de la aplicación la Ley 10/2021 de trabajo a distancia, y las normas convencionales que la desarrollen.¹⁹ No obstante, estas podrían optar por aplicar la regulación que se apruebe en el ámbito de las Administraciones ordinarias (en este sentido véase lo previsto en la Disposición Adicional 2ª del Proyecto de Real Decreto de teletrabajo en la Administración del Estado). Igual sucede en el caso de las empresas, o entes con participación pública minoritaria, donde la norma laboral del trabajo en remoto será el referente para su personal en todo su contenido.

En los siguientes epígrafes se expondrá, exclusivamente, cómo queda regulada la norma básica sobre teletrabajo en el ámbito del empleo público funcional y laboral, afectado por el Estatuto Básico del Empleado Público, (sin perjuicio de que, a la vista de lo expuesto, podemos afirmar que es clave conocer también la regulación prevista en la norma laboral (LTD) y su desarrollo convencional, a efectos de tener una visión completa de la regulación sobre teletrabajo en todo el “sector público”, pero no se analiza en este artículo por exceder a su objeto).

2.3. La regulación del teletrabajo en el artículo 47 bis del Estatuto Básico del Empleado Público: contenido y características

La aprobación del nuevo artículo 47 bis del TREBEP (Capítulo V, *Derecho a jornada de trabajo, permisos y vacaciones*), surge con el objeto de proporcionar unas reglas comunes en materia de ordenación del teletrabajo para el desarrollo posterior en cada Administración, desde el respeto a unos principios generales aplicables a todos los empleados públicos (funcionarios y laborales). La exposición de motivos del Real Decreto-Ley 29/2020, deja claro que su finalidad es “*configurar un marco normativo básico, ... suficiente para que las Administraciones Públicas puedan desarrollar sus instrumentos normativos reguladores del teletrabajo*” en su propio ámbito, y en uso de sus potestades, y “*considerando la competencia estatal sobre la legislación laboral en el caso del personal laboral*”.

En coherencia, la Disposición final segunda del RD-Ley 29/2020, establecía el mandato de adaptación de normas: “*Las Administraciones Públicas que deban adaptar su normativa de teletrabajo a lo previsto en este real decreto-Ley dispondrán de un plazo de seis meses a contar desde la entra-*

¹⁹ Esta aplicación de la norma laboral “parece fuera de duda, aunque por la vía convencional se intente homologar —en lo que sea posible— la regulación establecida con carácter general para los empleados públicos a los de entidades concretas del sector público que quedan extramuros del ámbito de aplicación del artículo 2 del TREBEP”. Jiménez Asensio, R., “El marco regulador de las Administraciones Públicas y en las entidades de su sector público”, *Revista Vasca de Gestión de Personas y Organizaciones Públicas*, núm. 4, 2021.

da en vigor del mismo”. Obviamente no todas han desarrollado la normativa en dicho plazo, si bien el artículo 47 bis TREBEP, ya es el referente en materia de teletrabajo todas ellas.²⁰ Como luego se verá, la Administración General del Estado comienza su proceso de adaptación y desarrollo en 2021.

Hay que hacer constar que el principal elemento de valor de esta regulación reside en tener su origen en el diálogo con las diferentes Administraciones (Conferencia Sectorial de Administración Pública, 11 de junio de 2020), y con los agentes sociales (ratificado por Acuerdo de la Mesa General de Negociación de las Administraciones Públicas, —sin perjuicio, y contando, con posteriores acuerdos sobre teletrabajo a los que se lleguen en las diferentes Administraciones—).

Ciertamente, la fórmula elegida por el legislador proporciona un amplio margen de autoorganización a las Administraciones, —como, en todo caso, ya se venía produciendo—, y si bien esta fórmula es perfectamente coherente con propia configuración de nuestras Administraciones, también es cierto que conlleva cierto riesgo de que el necesario desarrollo normativo no se realice de forma eficaz y exhaustiva, (o directamente que se den casos en los que no éste no se produzca).

La regulación básica que proporciona el art. 47 bis TREBEP se puede estructurar conforme a sus elementos clave, y su análisis nos puede llevar a ciertas conclusiones en relación al propio desarrollo e incidencia que la regulación sobre esta materia pueda tener en términos de oportunidad para potenciar la mejora en la organización y las políticas de gestión de personal de las Administraciones Públicas. Los puntos clave son los siguientes:

2.3.1. El concepto de teletrabajo (art. 47 bis.1 TREBEP)

El legislador lo conceptualiza como la “*modalidad de prestación de servicios a distancia en la que el contenido competencial del puesto de trabajo puede desarrollarse, siempre que las necesidades del servicio lo permitan, fuera de las dependencias de la Administración, mediante el uso de tecnologías de la información y comunicación* (las denominadas TICs).

Como se puede observar estrictamente hace referencia al trabajo con medios telemáticos, diferenciándose del clásico concepto de trabajo a distancia, que es utilizado en la norma laboral, (artículo 2, Ley 10/2021, LTD), y de la que el teletrabajo es una subcategoría o modalidad. Se excluye, por tanto, de esta regulación, (y por tanto de su ejercicio), cualquier otra modalidad de trabajo a distancia diferente al desarrollado mediante TICs

La aplicación de esta regulación pretende ser homogénea para los empleados públicos sea cual sea la naturaleza de su vínculo, siendo por ello que se extiende tanto a funcionarios, como a laborales, a los que de forma expresa se refiere el precepto matizando que se regirán “*por lo previsto en este Estatuto y por sus normas de desarrollo*”, (art. 47 bis.5 TREBEP).

20 Las primeras normas de adaptación fueron: D. 45/2021, de 28 de julio, por el que se regula el teletrabajo para el personal funcionario y laboral al servicio de la Administración General de la Comunidad Autónoma de La Rioja y sus Organismos Autónomos («B.O.L.R.» 29 julio). Decreto 49/2021, de 1 de abril, del Consell, de regulación del teletrabajo como modalidad de prestación de servicios del personal empleado público de la Administración de la Generalitat («D.O.C.V.» 12 abril).

2.3.2. Características comunes del teletrabajo en el empleo público (art. 47 bis. 2 TREBEP)

La primera característica a destacar es la propia forma que adopta la regulación que proporciona el EBEP en materia de teletrabajo. Como se ya se dijo, está pensada para su desarrollo en cada Administración competente mediante normas, que serán objeto de negociación colectiva. Se configura, por tanto, como norma básica y mínima, cuyas características básicas contenidas en este precepto deben ser respetadas, sin perjuicio de que el grueso del contenido en cuanto a su forma de organización y régimen jurídico venga determinado por cada Administración, según sus características, necesidades e incluso criterios políticos, en términos prioridades o estilo de organización del trabajo, —sin perjuicio del respeto a los principios constitucionales de actuación de las Administraciones, (entre los que se incluye el servir a los intereses generales con eficacia, art. 103 CE)—.

La ausencia de Planes de Recursos Humanos en las Administraciones, e incluso la imperdonable ausencia de Relación de Puestos de Trabajo que afectan a numerosas Administraciones, pueden encontrar en la regulación del teletrabajo la excusa perfecta para dar un impulso a estas herramientas de gestión de personal, —en las que tanta confianza puso el legislador del EBEP, y que hasta ahora han sido una eterna asignatura pendiente—, que ahora evidenciarán su necesidad para determinar los puestos y condiciones exigibles para acceder al teletrabajo, aunque su previsión o no, según algunos juzgados (*sentencia 78/2019, Juzgado Contencioso-Administrativo 1 de Toledo, de 23 de abril de 2019, o STSJ Castilla-La Mancha 4/2020, de 13 de enero de 2020*), no justifica la limitación de la posibilidad de acceso al teletrabajo de empleados que estén posibilitados. Sin embargo, lo cierto es que los Decretos aprobados hasta ahora, —a salvo del de Aragón—, no hacen referencia a la necesidad de reflejar la condición de puestos habilitados para el teletrabajo en las RPT, lo que no augura buenos pronósticos en cuanto a su potencial utilidad en esta materia y el impulso que esto podría dar a las RPT ²¹.

Los criterios de acceso a esta modalidad de prestación de servicios deben ser **objetivos** y se regularán por las normas de desarrollo de las Administraciones, pero respetarán en todo caso la exigencia de ser “**expresamente autorizada**” (lo que implica la necesidad de una previa solicitud) y “**compatible con la modalidad presencial**” (no queda claro si esto es un posicionamiento por el teletrabajo exclusivamente híbrido en las Administraciones, aunque en ninguna norma existe un veto expreso al teletrabajo exclusivamente remoto)²². Así, se perfilan los márgenes del modelo, pero se hace necesaria, por tanto, una regulación de desarrollo en torno a las áreas, puestos y actividades en las que es posible el teletrabajo, y los porcentajes de teletrabajo y presencialidad permitidos, (que es realmente lo que determina los modelos de teletrabajo en el empleo público, como luego se verá al comentar la regulación prevista para la administración central).

21 El AMET vincula a la descripción del puesto la prestación del trabajo en remoto... En este sentido resulta esencial la referencia a las RPT como instrumento de ordenación del personal...La falta de aprobación o inexistencia de referencia directa a la posibilidad de teletrabajo, no puede limitar el derecho de los empleados públicos a ejercerlo. (págs. 213 y 214). Belzunegui Eraso, A., “*El teletrabajo en las Administraciones Públicas. Presente y claves para el futuro*”, Instituto Nacional de Administración Pública, Colección INNAP Investiga, Madrid, 2022.

22 Sala Franco, T., sobre este punto, considera que esta característica implica la clasificación entre trabajos exclusivamente presenciales, no presenciales en su totalidad y mixtos (pág. 158).

Su carácter será **“voluntario y reversible”** para ambas partes, (salvo supuestos excepcionales debidamente justificados, como lo fue en su momento la pandemia).

En todo caso, lo que el legislador busca es una configuración que lo aleje de su posible reconocimiento como un derecho subjetivo de sus empleados²³. Tal y como se regula en el Estatuto no es sino una posible forma de prestación de servicios, que depende de unas concretas reglas que, pese al importante papel de la negociación colectiva en su concreción, entran dentro de la potestad de autoorganización de sus recursos por las Administraciones, para lograr y velar por el interés general —que, como es sabido, es reflejo del respeto al principio de eficacia previsto en el art. 103.1 CE—.

A esto se suma el elemento que más diferencia el teletrabajo del sector público del de la empresa privada, y es estar condicionado en su concesión a que *“las necesidades del servicio lo permitan”*. Aunque es un concepto jurídico indeterminado, las Administraciones podrán, —de forma motivada y acreditando dichas necesidades como objetivas²⁴—, dado que no es el ejercicio de una potestad discrecional—, denegar, limitar, suspender, o revocar la autorización para el ejercicio del teletrabajo.

En definitiva, queda claro que no es un derecho individual de los empleados y, lógicamente, tampoco su concesión lo convierte en un derecho adquirido.

Se deberán identificar los **“objetivos y la evaluación de su cumplimiento”**, dado que su finalidad debe ser el **“contribuir a una mejor organización del trabajo”**, —al tener como prioridad la eficacia y eficiencia del servicio público—. El teletrabajo por objetivos y evaluable que plantea la norma nos lleva a firmar que esta regulación puede constituir una gran oportunidad para regular en términos objetivos y reales, la evaluación de desempeño de los empleados públicos.

En definitiva, son muchos los elementos de oportunidad, no solo para los empleados sino también para la propia modernización y mejora de la organización y gestión del empleo público, que pueden venir de la mano de los posibles modelos de teletrabajo en las Administraciones de nuestro país, por ello es necesario que la regulación de desarrollo se realice de forma adecuada y con esa perspectiva de futuro.

2.3.3. Derechos y deberes del empleado público teletrabajador (artículo 47 bis. 3 y 4 TREBEP)

Los empleados públicos teletrabajadores tendrán los mismos deberes y derechos, individuales y colectivos, que los que prestan servicios presencialmente, —salvo los que sean inherentes a la actividad presencial—. Esto incluye las normas sobre prevención de riesgos laborales.

²³ López Vico, S., *El teletrabajo tras la pandemia del Covid-19*, Ediciones Laborum, Murcia, 2022.

²⁴ La invocación, en términos generales, de “necesidades del servicio”, implica la obligación para la Administración de aportar al expediente el material probatorio necesario para acreditar que su decisión viene apoyada en una realidad fáctica que garantiza la legalidad y oportunidad de la misma así como su congruencia con los motivos y fines que la justifican (Sentencia de la Audiencia Nacional, de 11 de enero de 2002). El incumplimiento de estos requisitos, daría lugar a la ineficacia de la decisión tomada por la Administración al denegar las autorizaciones para teletrabajar, por incumplimiento de las exigencias contenidas en el artículo 39 LPAC. (Págs. 217 y 218). Belzunegui Eraso, A., *“El teletrabajo en las Administraciones Públicas. Presente y claves para el futuro”*, Instituto Nacional de Administración Pública, Colección INNAP Investiga, Madrid, 2022.

Esta formulación es acorde a lo establecido en el Acuerdo Marco Europeo sobre Teletrabajo. Si bien, su planteamiento absolutamente abierto e inconcreto está pensada para que su llevada a efecto se realice mediante las previsiones y acciones específicas que se regulen en la normativa de desarrollo por las Administraciones competentes. Dichas normas tendrán que concretar el contenido y particularidades de estos derechos y, sobre todo, facilitar y garantizar la homogeneidad de los derechos de todos los empleados ante esta nueva forma de prestación de servicios, que es el objetivo y reto principal de la regulación de desarrollo.

Aspectos como la garantía de derechos en términos económicos, de carrera y formación; la regulación de la gestión y control del tiempo de trabajo para evitar potenciales abusos por ambas partes, (con especial incidencia en relación al denominado derecho de los empleados a la “desconexión digital”, reconocido en el art. 14.j bis TREBEP) , que además es —; derecho a la intimidad²⁵; las adaptaciones y medidas que garanticen el efectivo ejercicio de derechos colectivos (lo que incluye la necesidad de reconocimiento de facilidades de contacto con los teletrabajadores de los representantes sindicales y unitarios).

Se reconoce de forma expresa el deber de la Administración a proporcionar y mantener “los medios tecnológicos necesarios para su actividad”. Esta exigencia constituye una oportunidad de dar respuesta al objetivo acorde a los mandatos de la UE, para el avance en la digitalización de las Administraciones y el desarrollo de competencias en materia de competencias digitales de los Empleados Públicos de nuestro país.

Especialmente complicadas son las necesarias adaptaciones para su cumplimiento de las normas sobre prevención de riesgos laborales, —que, además, deberán prestar atención a los riesgos psicosociales, que tiene especial incidencia en el caso del trabajo en remoto—. Este aspecto también puede plantearse como una nueva oportunidad para actualizar y mejorar la regulación y ejecución real de la prevención de riesgos laborales en el ámbito del empleo público.

Los deberes de los teletrabajadores no son concretados en el EBEP, si bien es obvio que hacen referencia al cumplimiento de las obligaciones propias del desempeño de su puesto, a lo que se suma el deber de sigilo, seguridad y protección de datos, que en términos de regulación se complementa con el contenido de la Ley Orgánica 3/2018, de Protección de datos personales y garantías de los derechos digitales, al igual que sucede en términos de derechos.

25 Los artículos 87 y 88 de la Ley Orgánica 3/2018, de Protección de datos personales y garantías de los derechos digitales, ya hacía referencia a los derechos de los empleados públicos en materia de protección de la intimidad y desconexión digital.

3. SITUACIÓN ACTUAL DEL TELETRABAJO EN EL EMPLEO PÚBLICO DE ESPAÑA

3.1. Coyuntura actual en el proceso de desarrollo de la norma básica sobre teletrabajo del Estatuto Básico del Empleado Público

Acorde con el mandato de adaptación de la regulación sobre teletrabajo al nuevo artículo 47 bis TREBEP (DF 2ª RD-Ley 29/20, que establecía plazo de seis meses para la adaptación, a contar desde su vigor), las diferentes Administraciones autonómicas han comenzado sus propios procesos de adaptación y desarrollo del trabajo en remoto, con diferente ritmo y éxito.

En el ámbito de la Administración General del Estado (AGE) las bases y criterios generales para el desarrollo del artículo 47 bis TREBEP, fueron negociados en el seno de la Mesa General de negociación de la AGE (firmado por los sindicatos CCOO, UGT, CSIF y CIG y el ministerio de Función Pública), quedando firmado el 12 de abril de 2021, el Acuerdo para el desarrollo del teletrabajo. En dicho documento se recogen los principios generales y contenidos clave para el desarrollo del trabajo en remoto de la Administración central. Según manifiestan los firmantes, esta nueva regulación pretende ser un impulso a la convergencia con los países de nuestro entorno *“en la necesaria implantación del teletrabajo”*.²⁶

El 15 de diciembre de 2021, el ejecutivo presentó y sometió al trámite de información pública, el proyecto de Real Decreto para desarrollo y regulación del teletrabajo en el ámbito de la AGE, con el objeto de establecer un marco jurídico que sirva de base y coordine los instrumentos de los distintos departamentos ministeriales y organismos públicos. El trámite de audiencia concluyó el 4 de enero de 2022, (se recibieron un total de 501 aportaciones). A diciembre de 2021 la norma no ha sido aún llevado a Consejo de Ministros y publicada, siendo previsible su aprobación en los primeros meses de 2023.²⁷

Este futuro reglamento es de especial interés tanto por afectar a ámbitos clave de nuestra Administración, como por la probable condición de referente que dicha regulación puede constituir para

26 [Lamoncloa.gob.es/serviciosdeprensa/notasprensa/territorial/Paginas/2021/120421-teletrabajo.aspx](https://lamoncloa.gob.es/serviciosdeprensa/notasprensa/territorial/Paginas/2021/120421-teletrabajo.aspx)

El objetivo de convergencia en términos de teletrabajo con el resto de países de la Unión Europea, se hace constar también en el preámbulo del proyecto de reglamento se hace mención a la denominada “estrategia España Digital 2025 y del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, que en su componente II, integran tanto el Plan de Transformación Digital de la Administración General del Estado y sus Organismos Públicos (2015-2020), como el Plan de Digitalización de las AAPP (2021-2025)”. Estos son los instrumentos en los que se ha de abordar el desarrollo de un proyecto transformador para la implantación del puesto de trabajo de nueva generación que integre tanto los componentes tecnológicos como los vinculados a las capacidades digitales de las empleadas y empleados públicos, así como los asociados a la gestión del cambio.

27 El sindicato CSIF presentó en noviembre de 2022, una reclamación administrativa contra el Ministerio de Hacienda y Función Pública para instar que se ponga en marcha la norma reglamentaria. El 9 de febrero de 2023, presentó demanda Contencioso-Administrativa frente al Ministerio de Hacienda y Función Pública, reclamando el desarrollo reglamentario del teletrabajo.

el resto de Administraciones (sin perjuicio de su independencia a la hora de desarrollar su propia regulación del teletrabajo, y el hecho de que ya cuenten con normas al efecto). Por tal motivo, se analizará su contenido en el epígrafe siguiente.

Como se puede observar, la exigencia de desarrollo por parte de las Administraciones Públicas está conllevando un previsible, y en cierta forma lógico, camino desigual en su regulación e implantación, —pero no parece que la inacción sea la tónica, al contrario de lo que sucedió en su momento con el desarrollo del EBEP, que, como se sabe, fue el motivo de su relativo fracaso—.

La situación es, por tanto compleja y variada, y debemos estar a cada caso si queremos tener una idea completa del nivel que alcanza cada regulación sobre teletrabajo, y más aún sobre su verdadera implantación práctica.

El marco completo quedaría de la siguiente forma:

- a. Nos encontramos con Comunidades Autónomas que cuentan ya con normas de desarrollo adaptadas a la nueva regulación básica del EBEP (Decreto 65/2021, de 9 de junio del teletrabajo en la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla la Mancha; Decreto 45/2021, de 28 de julio, por el que se regula el teletrabajo para el personal funcionario y laboral al servicio de la Administración General de la Comunidad Autónoma de La Rioja y sus Organismos Autónomos, Decreto 49/2021, de 1 de abril, del teletrabajo en la Generalitat Valenciana; Decreto 107/2021, de 15 de septiembre, por el que se modifica el Decreto 1/2018, de 10 de enero, por el que se regula la prestación del servicio en la modalidad no presencial, mediante la fórmula del teletrabajo, en la Administración de la Comunidad Autónoma de Extremadura, y la última regulación aprobada en esta materia que es la de la Comunidad de Castilla-León, mediante Decreto 27/2022, de 23 de junio); también con Administraciones con regulación específica previa a la nueva norma básica y experiencias piloto previas a la reforma, que las siguen aplicando, sin perjuicio de encontrarse proceso de revisión de la normativa para su regulación o adaptación a la nueva regulación, (así sucede, por ejemplo, con Cantabria, Asturias, Navarra, Islas Canarias; Comunidad de Galicia, País Vasco, con anterior regulación en proceso de adaptación. Otras que contaban con regulación aprobada en 2020 sobre teletrabajo, muy poco antes de la reforma, como sucede con la Comunidad de Cataluña, Decreto GOV/77/2020, de 4 de agosto; y la de Madrid, Decreto 79/2020, 16 de septiembre).

Aunque lo cierto es que, a fecha del presente artículo, hay Administraciones autonómicas, como sucede con Andalucía, que aún no han desarrollado su reglamento sobre el teletrabajo, ni contaban con regulación anterior, pero que mantienen la posibilidad de teletrabajo vinculado a la extensión de los Acuerdos firmados con las organizaciones sindicales en el entorno del trabajo en remoto de la pandemia, mientras se ultima la nueva regulación adaptada al nuevo art. 47 bis TREBEP.²⁸

²⁸ En Andalucía, donde se encuentra pendiente de aprobación el proyecto de ley de la Función Pública, (que regula el teletrabajo en sus artículos 37 y 90 y hace mención expresa al derecho a la desconexión digital), y el proyecto de Decreto sobre teletrabajo, (que en 2021 fue sometido a consulta pública).

Por su parte en las entidades locales encontramos aún gran disparidad de situaciones, existiendo Ayuntamientos que han aprovechado la regulación del teletrabajo por pandemia para desarrollar a partir de él reglamentos sobre teletrabajo, y otros que aún no cuentan con regulación, ni práctica en teletrabajo.²⁹

Se puede hablar, por tanto, de Administraciones con nueva regulación adaptada en teletrabajo, otras con la regulación previa que se conserva y retoca (o no, por ser su contenido acorde a la regulación básica del art. 47bis TREBEP), y otros ámbitos en los que aún se encuentra en proceso de aprobación de los nuevo reglamentos, (o pendiente de ello, o no...). En cualquier caso, por la técnica legislativa elegida por para la regulación del teletrabajo en el empleo público, son precisamente las normas de desarrollo las que tienen el protagonismo en cuanto a la forma de desarrollar esta forma de trabajo, de tal forma que si no se desarrolla esta regulación, difícilmente se llegará a poner en marcha en todas las Administraciones.

3.2. Planes de teletrabajo en la Administración General del Estado como medida de ahorro frente a la crisis energética

Centrándonos en el ámbito de la Administración General del Estado, en materia de teletrabajo se mantienen los programas piloto de teletrabajo en los departamentos ministeriales, —de hecho la Disposición Derogatoria del Proyecto de Reglamento prevé la derogación de la Orden APU/1981/2006, que promovió estos programas—, y actualmente se está aplicando, como novedad —y en cierta forma superación de la regulación de la pandémica, y avance a la nueva regulación del teletrabajo—, el denominado teletrabajo vinculado y considerado como una de las medidas de ahorro energético.

Efectivamente, habiéndose retrasado la aprobación del Reglamento de teletrabajo, y a raíz de la Orden pcm/466/2022, de 25 de mayo, por la que se publica el acuerdo de Consejo de Ministros que aprobó el *“Plan de medidas de ahorro y eficiencia energética de la administración general del estado y las entidades del sector público institucional estatal”*, que tiene como objetivo, *“paliar las consecuencias de la crisis energética derivada de la invasión de Ucrania por parte de Rusia”*, se prevé la negociación y puesta en marcha en el ámbito de la Administración Central de *“Planes de trabajo a distancia en el marco del plan de medidas de ahorro y eficiencia energética de la AGE y las entidades del sector público institucional estatal.”*³⁰

29 En el ámbito de las Entidades Locales son numerosos los Ayuntamientos que han aprobado su propio Reglamento sobre teletrabajo tras la entrada en vigor de esta normativa básica, entre otros, los Ayuntamientos de Granada, Ceuta, Valencia, Bailén, Benavente, Comillas, Priego de Córdoba, Tenerife, Culleredo, l'Alfàs del Pi, La Solana, Sagunto, Vivares, Alcalá la Real, Coslada, Olvera, Alcantarilla, etc. Incluso, algunas Federaciones de Municipios, Comarcas y Provincias han aprobado modelos de reglamentos para regular la modalidad de prestación de servicios en régimen de teletrabajo, con el fin de facilitar la labor a los Ayuntamientos de la zona. Vela Díaz, R., “El teletrabajo en el empleo público: puntos clave de su actual regulación”, *Lex Social: Revista de Derechos Sociales*, vol. 12, núm. 2, 2022.

30 Actualmente, todos los departamentos vinculados a la AGE cuentan con sus planes de teletrabajo como medida de ahorro energético (si bien, su aplicación no es homogénea, siendo el Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones el más criticado a nivel sindical por la su lentitud en la implantación y por limitar a un solo día a la semana el teletrabajo).

Realmente, esta nueva “crisis” está sirviendo para el mantenimiento del teletrabajo en la Administración, y a la vez se utiliza como avanzadilla a la verdadera implementación del teletrabajo que vendrá de la mano del reglamento del teletrabajo en la AGE, pendiente de aprobación. Prueba de ello es que el contenido de los diferentes Planes en las diversas dependencias de la AGE que se han aprobado, usando como referencia el apartado 2.1 de dicho Plan de ahorro, son realmente una especie de primer desarrollo del contenido del reglamento del teletrabajo³¹. En ese apartado 2.1 del Plan de ahorro se establecen *“refuerzo del trabajo a distancia con plena garantía de la atención presencial a la ciudadanía”*³²

Este que podemos denominar “teletrabajo del ahorro energético”, —al igual que el próximo teletrabajo ordinario—, requerirá que las funciones y los puestos aptos para el trabajo en remoto *“sean declarados como tales por las subsecretarías de los departamentos ministeriales u órganos equivalentes de las entidades del sector público institucional estatal”* y *“aprobadas por la Secretaría de Estado de la Función Pública. A tal efecto, en el Acuerdo se determinan elementos que servirán para facilitar esta, previsiblemente conflictiva calificación, (que puedan realizarse de forma autónoma y no presencial, sin necesidad de supervisiones presenciales, que existan medios para su desarrollo y que se garantice la comunicación permanente durante la jornada laboral).*

El acceso al teletrabajo se articulará en cada ámbito mediante un *“sistema de gestión de solicitudes, que habrá de ser objeto de publicidad”*, siendo en todo caso voluntario...La prestación del servicio a distancia, con carácter general, será de *“un total de tres días cada semana, debiendo acudir presencialmente dos”*. Por razones organizativas acreditadas, se podrá autorizar el teletrabajo, *“de dos días cada semana en teletrabajo, debiendo acudir presencialmente tres”*. Es decir, que la presencialidad mínima garantizada nunca será inferior al 40% de la jornada semanal.

En definitiva, como se puede observar (más aún comparado con la lectura del proyecto de reglamento de teletrabajo), se trata de un ensayo, o incluso primera aplicación de teletrabajo ordinario en el empleo público de la AGE, sin perjuicio de los objetivos de “ahorro energético” en los que se enmarca su aprobación.

En este contexto, la intención del ejecutivo era que también en el ámbito de las Comunidades Autónomas, se organizase un impulso del teletrabajo vinculado a los planes de ahorro energético exigido por la crisis energética vinculada a la guerra de Ucrania, (Plan de ahorro del Gobierno

31 Se implantarán medidas de un sistema de trabajo a distancia en la Administración General Estado y del Sector Público estatal para reducir el impacto energético y que posibilite la reducción de desplazamientos, con el consiguiente ahorro energético, así como la reducción significativa de los consumos en los centros de trabajo, en especial de climatización, equipos, iluminación, etc.

32 El Ministerio de Hacienda y Función Pública, sin perjuicio de las medidas que se detallan a continuación, reforzará la atención presencial en las oficinas de la Administración General del Estado y del sector público institucional estatal en las que será preferente la atención a las personas mayores de 65 años, sin necesidad de cita previa, mediante la elaboración de Planes de refuerzo de la atención presencial. Asimismo, se establecerán mecanismos de seguimiento destinados a facilitar la atención presencial a personas afectadas por la brecha digital.

central, Plan + Seguridad Energética³³). Sin embargo, los planes de ahorro de las autonomías que se han entregado ante el Ministerio de Transición Ecológica han sido bastante escuetos, y sólo el de la Comunidad Autónoma de Aragón ha establecido el compromiso directo de establecer teletrabajo vinculado a los objetivos de ahorro energético (los de Extremadura, Canarias, País Vasco y Asturias mencionan el teletrabajo en sus Planes de ahorro pero no se aplican).

Entre tanto, mediante Resolución de 14 noviembre de 2022, se publicó el denominado “Acuerdo Marco para una Administración del Siglo XXI”, firmado entre el ejecutivo (representado por la Ministra de Hacienda y Función Pública), y las organizaciones sindicales UGT y CCOO. Aunque el objetivo principal del acuerdo era el relativo a incrementos salariales del personal al servicio de las Administraciones Públicas, el teletrabajo también es objeto de ciertas referencias.

En concreto el apartado sexto, titulado “digitalización y diálogo social”, en el que se califica como “oportunidad” la digitalización de procedimientos y el teletrabajo, sin olvidar la garantía de servicios presenciales para “evitar brechas digitales a la ciudadanía”. La referencia realmente solo implica un actitud proactiva, pero cuidadosa y limitada, ante estas nuevas realidades, considerándolo como un “proceso” realizado “a través del diálogo social”, para que suponga una mejora de las condiciones de trabajo y de la calidad de los servicios públicos.

Se recuerda que este “proceso” de digitalización de la Administraciones, a las que va vinculada la implementación del teletrabajo, está previsto en el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (PRTR) aprobado por el Consejo de Ministros el 27 de abril de 2021. Por esta razón, se reivindica el papel protagonista de la comisión de seguimiento de este Acuerdo, que “tendrá conocimiento y participación en los procesos que se están implementando” en materia de “servicios digitales, capacitación del personal, nuevos perfiles profesionales y teletrabajo”, mencionando también la garantía de presencialidad para atención de población con dificultades digitales, el impulso de la digitalización de las administraciones en zonas con menor población, mediante formación y dotación de herramientas para garantizar la atención en igualdad de condiciones a la población de estos lugares, y la garantía de la formación (itinerarios formativos digitales que posibiliten el desarrollo profesional de los empleados públicos).

En definitiva, se reproduce los objetivos del PRTR en esta materia y, sobre todo, se garantiza la intervención y control de las organizaciones sindicales, que mediante el diálogo social participarán en los hitos del camino de la digitalización de los servicios públicos, —y colateralmente del teletrabajo—.

También el apartado noveno, titulado “medidas a aplicar en la AGE y su sector público” hace mención a la “inmediata” puesta en marcha del teletrabajo en la AGE, y su sector público (debe ser para que no se pierda la esperanza), pero se aprovecha para advertir de la determinación de puestos que no van a poder acceder al trabajo en remoto se realizará mediante la negociación colectiva, (pa-

33 <https://www.miteco.gob.es/es/ministerio/planes-estrategias/seguridad-energetica/>

reciendo advertir cuál es uno de los puntos más controvertidos de la puesta en marcha de la nueva regulación del teletrabajo³⁴).

Por concluir el repaso a las últimas novedades en relación a la configuración normativa del teletrabajo en la Administración central, hay que hacer mención al anteproyecto de Ley de la Función pública de la AGE (aprobado en Consejo de Ministros el 20 de diciembre de 2022), —que precisamente era una de las reformas acordadas en el antes mencionado “Acuerdo para una Administración del S.XXI”—. En su previsible contenido se hace referencia al teletrabajo, pero no se plantea en término de meras generalidades, quedando claro que, por ahora, el auténtico desarrollo en esta materia vendrá de la mano del reglamento pendiente de aprobación, que comentaremos seguidamente.

4. CONTENIDO DEL PROYECTO DE REAL DECRETO PARA EL DESARROLLO DEL TELETRABAJO EN LA ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO

Redactado en consonancia con el contenido del Acuerdo para la regulación e implantación del teletrabajo en las Administraciones, el Proyecto de reglamento del teletrabajo en la AGE³⁵, tiene como finalidad desarrollar esta modalidad especial de trabajo acorde con el contenido y mandato sobre adaptación de la normativa de cada administración con el artículo 47 bis del EBEP, si bien, dejando claro de forma expresa, que “*la forma ordinaria de prestación de servicio en las Administraciones es la presencial*” (art.1.2).

Además, en el preámbulo del Proyecto, se reivindica la consideración del teletrabajo como instrumento adecuado para la consecución de objetivos que van más allá de las consabidas mejores condiciones de trabajo y la conciliación, como son: la modernización de la organización del trabajo a través de la generalización de la dirección orientada a la consecución de objetivos y la evaluación del desempeño; contribuir a la sostenibilidad ambiental; reducción de costes y mejor uso de espacios públicos y fomentar la presencia de la AGE en zonas del territorio en declive demográfico, y generalizar el uso de las nuevas tecnologías, (preámbulo apartado II y artículo 1.2 del Proyecto de RD)³⁶.

34 “...a la par que el reconocimiento de la esencial laboral del personal que desarrolla tareas de atención necesariamente presencial, especialmente para los grupos C1 y C2, así como cuerpos y categorías no susceptibles de teletrabajo por desempeño obligatorio presencial o de atención al público”, (párrafo segundo del apartado noveno del Acuerdo).

35 El Proyecto consta de 23 artículos divididos en cinco capítulos, siete disposiciones adicionales, una disposición transitoria, una disposición derogatoria y cuatro disposiciones finales.

36 Enlace del Ministerio de Política Territorial con información sobre el Proyecto de Real Decreto regulador del teletrabajo en la AGE: https://mpt.gob.es/portal/ministerio/participacion_proyectos/consulta_previa/proyectos/2021/2021-03-31.html

Seguidamente analizaremos —de forma no exhaustiva—, los conceptos y elementos clave que aportará esta nueva regulación en el desarrollo y puesta en marcha del teletrabajo en el empleo público de la Administración central, entre los que destacan los siguientes:

- a. Definiciones.** Se aporta un concepto de teletrabajo igual sustancialmente al del artículo 47 bis TREBEP, y se añaden otros no previstos en la norma básica, y que son imprescindibles en términos de puesta en marcha y organización del trabajo en remoto, (artículo 2: “*persona trabajadora, servicios presenciales, persona supervisora, horario de disponibilidad, plan de teletrabajo y acuerdo de teletrabajo*”).
- b. Ámbito de aplicación.** Afectará a “empleados públicos” (con independencia de cuál sea la naturaleza de su vínculo), pertenecientes a la AGE; entidades gestoras y servicios comunes de la Seguridad Social; organismos públicos; entidades de derecho público con personalidad jurídica propia, vinculadas a la AGE que se rijan por normativa general de la función pública (art. 3).

Se deja libertad de elección en cuanto a la normativa a aplicar respecto al personal vinculado a las entidades de derecho privado vinculadas o dependientes de la AGE y Funciones del Sector Público estatal, la Disposición Adicional 2ª establece que esta regulación “podrán ser de aplicación” a estos, al igual que en los entes del Sector Público “no incluidos en el ámbito de aplicación del art.3”.

Se excluyen de forma expresa (por su especial condición, y sin perjuicio de que se apruebe en su ámbito, su regulación específica en materia de teletrabajo): el personal militar de las Fuerzas Armadas; personal de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado; personal destinado en establecimientos sanitarios; personal que preste servicios en centros docentes o de apoyo a la docencia; Jueces, Magistrados, Fiscales y demás empleados públicos al servicio de la Administración de Justicia.

Características (art. 4). En consonancia con el contenido del art. 47bis TREBEP, el teletrabajo siempre será voluntario, reversible para ambas partes (salvo excepciones justificadas, en que podrá declararse obligatorio e incluso a jornada completa, art. 6, —véase, pandemias o similares—), “*expresamente autorizado y compatible con la modalidad presencial*” (es decir, que se opta por el modelo híbrido del teletrabajo). Su autorización irá supeditada a “*las necesidades organizativas y del servicio*”, y acorde con los medios técnicos y presupuestarios con que se cuente para posibilitar su ejercicio.

Es importante destacar que se expresa de forma tajante el hecho de que “*el teletrabajo no constituye un derecho de los empleados/as públicos*”.

Con esta regulación se dejan claras muchas de las características y finalidades que condicionan y definen el teletrabajo en el ámbito de la Administración, —perfiladas ya en el precepto del EBEP—.

- c.** El Capítulo II regula las “condiciones del teletrabajo”, comenzando por el que, seguramente, el punto más controvertido en términos organizativos y de negociación: La exigencia de

determinación de las *tipologías de puestos aptos para teletrabajo*, sin afectar, en ningún caso, a “*las necesidades del servicio*” (art. 7.3), —siendo este importante límite al teletrabajo, un concepto jurídico indeterminado que deberá concretar cada Administración, de forma objetiva y motivada³⁷—.

El Ministerio de Hacienda y Función Pública (previo Acuerdo con la Mesa General de negociación) establece los “criterios comunes” que identifican los puestos compatibles con teletrabajo. El art. 7 facilita esta tarea aportando el propio concepto de “*puestos susceptibles de ser desempeñados en teletrabajo*”, (que, obviamente, se deberá tener presente a la hora de identificar los puestos hábiles para el teletrabajo). Lo condiciona a que puedan desempeñarse en “*las mismas condiciones que en modalidad presencial*” pero telemáticamente y garantizando la comunicación permanente durante la jornada. A esto se añade una especie de listado, no exhaustivo, de ámbitos excluidos del teletrabajo (“*funciones directivas, de confianza o asesoramiento especial*”³⁸, *puestos no verificables mediante indicadores, no realizables de forma autónoma y no presencial*”).

Por su parte, cada departamento o entidad (también previa negociación con sindicatos), analizará los puestos para determinar en concreto los que pueden acceder a teletrabajo. El fruto de esta labor queda plasmada en los “**planes de teletrabajo**” (art.12) que se apruebe a instancia de la titular de la subsecretaría del departamento ministerial, titular de la presidencia o dirección del organismo público o entidad de derecho público. Estos planes deben contar con un contenido mínimo³⁹ (art. 12.1) que justifique y garantice los requisitos exigidos para que admitirse el teletrabajo.

37 El Tribunal Supremo considera que es competencia de cada Administración el concretar qué sea o constituya, una afectación para el servicios público. STS 5866/2006, de 22 de diciembre. Vela Díaz, R., “El teletrabajo en el empleo público: puntos clave de su actual regulación”, *Lex Social: Revista de Derechos Sociales*, vol. 12, núm. 2, 2022.

38 Esta exclusión de funciones directivas y similares ha sido objeto de propuesta de modificación por no tener consistencia objetiva según consta en el informe sobre propuestas ciudadanas realizadas en el proceso de audiencia pública del proyecto de reglamento (marzo 2022). Opinión que comparto, dado que dicha exclusión puede tener impacto en términos acceso a este tipo de puestos por parte de empleadas y empleados con hijos, por razón de necesidades de conciliación. https://mpt.gob.es/dam/es/portal/ministerio/participacion_proyectos/consulta_previa/proyectos/2021/2021-03-31/Nota_resumen_Consulta_publica_RD_Teletrabajo_AGE.pdf.pdf

39 Contenido mínimo que debe contener cada “Plan de Teletrabajo” (art. 12.1): a) Las causas y objetivos de la propuesta, que en todo caso deberá contribuir a una mejor organización del trabajo que fundamenta su implantación, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 1.2. b) El estudio de los puestos que puedan ser desempeñados en modalidad de teletrabajo, en función de las tareas encomendadas para el cumplimiento de sus funciones de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 5.1, indicando su adscripción orgánica y funcional o territorial. c) El sistema de seguimiento y evaluación de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 5.2. d) De acuerdo con lo anterior, la planificación estratégica de implantación del teletrabajo, incluyendo las capacidades máximas iniciales de prestación de servicios en esta modalidad, el objetivo a alcanzar durante la duración del plan; así como el porcentaje mínimo de prestación de servicios presenciales que habrá de asegurarse en la jornada semanal, que no podrá ser nunca inferior al 40%. e) Sistema o sistemas de gestión de solicitudes a utilizar, modalidades de teletrabajo, así como la duración del programa, que deberá respetar lo dispuesto en el artículo 8. d) Baremo aplicable, en su caso, para la autorización de solicitudes de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 15 de este real decreto. e) Tipología de medios tecnológicos necesarios para el desempeño de las funciones mediante teletrabajo. f) Posible impacto en la optimización de edificios administrativos.

Es probable que sea origen de futuros conflictos a título colectivo, e individual.⁴⁰ Como se comentó en el anterior epígrafe, a día de hoy, la complicada labor de determinación de puestos aptos para el teletrabajo se ha realizado en la AGE con ocasión de la implementación del teletrabajo coyuntural vinculado a las medidas de ahorro derivadas de la crisis energética, (esto, sin duda, facilitará las cosas a la hora de poner en marcha esta regulación ordinaria sobre teletrabajo).

Por último, se establece como indispensable para la determinación de puestos de teletrabajo la garantía de posibilidad de evaluación del desempeño del puesto. Se concretarán, de forma negociada, los *“indicadores cuantificables fijados y evaluable periódicamente”*, que serán el referente para determinar si el empleado puede o no, continuar prestando servicios en la modalidad de teletrabajo, (art. 5.2). Esta labor de valoración se atribuye a las personas designadas supervisoras, junto con el control de la Inspección de servicios.

d. Las condiciones para el acceso al teletrabajo, (artículos 13 a 15) son:

Se realizará mediante un “sistema de gestión de solicitudes” público, que funcionará mediante convocatorias anuales, o sistemas abiertos, que permita la recepción de solicitudes y concesión o no de autorizaciones de forma permanente. Como se observa se establecen como dos posibles opciones que dependerá de cada departamento, si bien, considero que el haber optado por un único sistema de gestión permanente habría sido más acertado por suponer garantía de un sistema más abierto y facilitador de la implantación del teletrabajo.

La autorización deberá respetar varios requisitos formales y de fondo, y debe ser motivada. La autorización debe fundarse en el respeto a las consabidas necesidades del servicio, el respeto a la igualdad de oportunidades y los requisitos (art. 14) y criterios prioritarios de acceso (art. 15). Las personas solicitantes deberán cumplir cinco requisitos: encontrarse en activo al acceder al teletrabajo (puede solicitarse el teletrabajo desde situación distinta al servicio activo, siempre que implica la reserva del puesto); antigüedad mínima en el puesto de 1 año en la unidad y puesto (no exigido en el caso de teletrabajo en modalidad excepcional, art.8.2); contar competencias digitales (aunque no se indica cómo se acreditará); en caso de existir previa revocación de autorización de teletrabajo, que hayan transcurrido 2 años desde entonces; no compatibilidad reconocida con otra puesto en el ámbito público o privado).

Respecto a los criterios de autorización (art. 15), se otorga una discrecionalidad matizada a cada entidad, que en su Plan de teletrabajo podrá establecer prioridades. En todo caso tendrán prioridad de acceso personas con discapacidad, razones de salud, víctimas de violencia de género, o terrorismo, y se reivindica la perspectiva de género en la concesión de la autorización, exigiendo el equilibrio por géneros en relación a la plantilla (no superar un desvío por géneros del 10%, para evita la perpetuación de roles de género...).

⁴⁰ A modo de ejemplo: Sentencia de 17 de enero de 2022, del Juzgado de lo Social núm.3 de Santiago de Compostela, que reconoció el derecho al teletrabajo dos días en semana, a una funcionaria que presta servicios de atención al público y registro. Se motiva la decisión por la existencia de un sistema de turnos entre los empleados para garantizar la atención al público, y el hecho de que parte de la actividad del puesto no requiera ejecución presencial.

Nada se dice en relación a las prioridades de acceso vinculados a la conciliación, lo que es un error dado que el notoria su utilidad como instrumento o medida de apoyo a la conciliación de la vida familiar, que a su vez es un derecho de los empleados públicos reconocido en el art. 14. j del TREBEP. Puede que esta omisión vaya vinculado al debate sobre el sesgo de género que afecta actualmente al teletrabajo y sus negativas repercusiones sobre las trabajadoras, pero omitir ese derecho no lo soluciona, —sin perjuicio de la necesidad de la existencia de medidas correctoras sobre esos problemas de sesgo por razón de género y, en general, sobre las posibles consecuencias negativas para las personas trabajadoras con necesidades de conciliación—. De hecho la referencia a las necesidades de conciliación son reconocidas como criterio a favor de la autorización a teletrabajar en varios de los Decretos autonómicos, siendo valorados en como puntuables para desempate en la concesión de la posibilidad de teletrabajo, (así sucede en el baremo previsto en el Decreto balear, en el castellano-leonés, castellano-manchego, extremeño, el gallego y el vasco⁴¹).

e. Las modalidades de teletrabajo (art. 8). Las modalidades por las que se opta en el reglamento tienen como característica común el ser teletrabajo híbrido y limitado en el tiempo.

La modalidad ordinaria será el teletrabajo 3 días, y dos de trabajo presencial, durante dos años (sin perjuicio de posibles prórrogas, condicionada a nueva solicitud).⁴²

La modalidad “excepcional” es la que incrementa el tiempo de teletrabajo hasta un total del 90% de la jornada, y un 10% de presencialidad en cómputo mensual. La condición para su aceptación será que esté vinculado a un compromiso de residencia del teletrabajador en “zonas en declive demográfico” (según se identifique por el Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico); o la atención de servicios en “ámbitos geográficos, unidades orgánicas o puestos de difícil cobertura”, (identificados como tales por la Secretaría de Estado de la Función Pública). Su duración, aunque limitada, no se concreta a priori, quedando a merced de lo que establezca el respectivo Plan de Teletrabajo.

En caso de fuerza mayor, podrá obligarse al teletrabajo, e incluso a jornada completa (art. 6), —como ya se comentó al hablar de la excepción a la condición de sometido a la voluntad de las partes del teletrabajo—.

Sobre **la jornada**, no se admiten fraccionamientos respecto a la ordinaria, debiendo ser la misma para teletrabajo y trabajo presencial. Se reconoce el derecho de las entidades de la administración con teletrabajadores a “fijar los días de la semana” en los que será presencial el trabajo, y también el establecer turnos que garanticen un mínimo de empleados en trabajo

41 Belzunegui Eraso, A., “El teletrabajo en las Administraciones Públicas. Presente y claves para el futuro”, Instituto Nacional de Administración Pública, Colección INNAP Investiga, Madrid, 2022, pág. 211 a 213.

42 Como se puede observar, es la misma proporción que se usa en la regulación del teletrabajo vinculado al Plan de ahorro energético que ya está en vigor en la AGE.

presencial. Se trata, en definitiva de garantizar el derecho de organización de la administración en esta materia y priorizar el respeto a las necesidades del servicio, y la garantía de atención adecuada del servicio público y los ciudadanos, —que como es sabido son los principales condicionantes de esta forma de organización del trabajo—.

- f. El acuerdo de teletrabajo** (art. 17). Es el documento que debe figurar en el contenido de la Resolución por la que se autorice el teletrabajo, y que aprobará la persona titular del ámbito en el que se tramite. En el acuerdo tendrá como contenido mínimo, información concreta sobre (art. 17.2): modalidad de teletrabajo; jornada y medios de comunicación que se utilizarán; ubicación elegida por el empleado en remoto; planificación de objetivos, plazos y criterios de evaluación; horario de disponibilidad; duración de la autorización y condiciones para su prórroga.

El acuerdo de teletrabajo puede finalizar por la finalización del plazo establecido; por la renuncia por parte de la persona teletrabajadora, (pero con previo aviso mínimo de quince días, y veto a nueva solicitud de un año desde la fecha de efectos de dicha renuncia); también se prevé la posibilidad de revocación del acuerdo de teletrabajo (art. 21.2: por necesidades del servicio, incumplimiento de requisitos, incumplimiento de objetivos, recomendaciones de prevención, incumplimiento de confidencialidad, incumplimiento de comunicar alteración en los requisitos para obtener el teletrabajo, o modificación sustancial en las funciones del empleado).

- g. Los Derechos y deberes de los teletrabajadores**, (artículos 10), serán los mismos que los de los trabajadores presenciales. Sin perjuicio de las previsiones sobre esta materia que se hace en este artículo (retribución, carrera profesional, formación, derechos colectivos..), que amplían la mera referencia a equivalencia de derechos que hacía el art. 47bis EBEP, es importante el “acuerdo de teletrabajo”, en el que se podrán concretar derechos y obligaciones propias de esta forma de trabajo.

Es curioso el hecho de que no se mencione expresamente la desconexión digital, a la que se puede decir que se hace una referencia indirecta en el art. 10.2 al remitirse a los derechos de la LO 3/18 de Protección de Datos Personales y garantías de derechos digitales (art. 88), pero obviamente falta desarrollo sobre este punto de tanta trascendencia.

Se reconoce la obligación de dotar a los teletrabajadores con medios TIC (art. 18), que deberá ser el mismo que se use en las jornadas presenciales para evitar duplicidades. Incluirá equipo informático con tarjeta de datos, y herramientas ofimáticas y de ciberseguridad. Se pueden plantear dudas sobre si la referencia que se hace sobre el condicionante de esta dotación a la “*disponibilidad presupuestaria y de medios existente en cada departamento*”... sin que pueda suponer un incremento de gasto público. Entiendo que no debe interpretarse como una posible exención a esta obligación, sino un dato que complementa el requisito que se exige a las administraciones para autorizar el “*Plan de teletrabajo*”, que tal y como establece el art. 12.1.e), incluye entre su contenido mínimo la “*tipología de medios tecnológicos necesarios*” para el teletrabajo, (lo que se extiende también a su dotación presupuestaria).

Respecto a la dotación de mobiliario u otro material preciso (a día de hoy, incluso las gafas en ciertos casos, con ocasión de la STJUE 22 de diciembre de 2022, Sala Segunda⁴³), adecuado en términos de seguridad laboral, la norma no es tan clara como sí lo es con los TICs, pero se deduce que es obligación de la Administración el proporcionarlos y que sean adecuados. En concreto el artículo 11.2 sobre prevención de riesgos laborales, hace mención a que la persona teletrabajadora deberá contar, antes de empezar con esta modalidad de trabajo, con un espacio físico y “*mobiliario adecuado para ejercer la actividad*”, de lo que deberá hacer “*declaración responsable*”. Pues bien, siendo el mobiliario “equipo de trabajo”, por razón de lo establecido en el art.14.5 de la Ley 31/1995, de Prevención de Riesgos Laborales (de aplicación supletoria por razón de la D. Adicional 7ª, del RD 67/2010, de adaptación de la legislación de prevención a la AGE), la lectura de este precepto no puede ser más que o bien la administración compensará al teletrabajador/a por este gasto, o proporcionará los medios adecuados para cumplir con esta, su obligación en materia de prevención de riesgos.⁴⁴

En el proyecto de reglamento se hace referencia particularizada a la protección de seguridad y salud laboral (se hace referencia en esta norma al derecho a mobiliario adecuado, información sobre riesgos, y la obligación de “implantación” de las medidas de prevención por el propio trabajador, que podrán en caso de incumplimiento, ser motivo de revocación de la opción de teletrabajo, art. 11).

5. CONCLUSIONES Y PERSPECTIVAS DE FUTURO

El desarrollo normativo del teletrabajo en el empleo público ha dado un paso de gigante en los últimos años, y este hecho es en sí mismo una buena noticia, sin perjuicio de todas las críticas que se puedan hacer a la opción legislativa elegida o al mayor o menor acierto en su desarrollo por las diferentes administraciones a nivel reglamentario y convencional. El reconocimiento del teletrabajo como una nueva forma de prestación de servicios en las Administraciones de la mano del nuevo artículo 47 bis TREBEP, supone una enorme oportunidad de cambio, y un gran reto por el esfuerzo que requiere en términos de puesta en marcha y cambio cultural.

Sin duda, se producirán cambios y constante evolución en el propio desarrollo del teletrabajo, porque este es un camino de largo recorrido con exigencias constantes de adaptación cultural y tec-

43 STJUE, Sala Segunda, Sentencia de 22 de diciembre de 2022, C-392/2021. Ponente: Arastey Sahún, M. Lourdes. 12 de enero de 2023. Los empresarios deben proporcionar a los trabajadores gafas o lentillas especiales y específicas para el trabajo, siempre que los reconocimientos médicos demuestren que son necesarios y la actividad laboral conlleve el uso de ordenador.

44 Aunque soy consciente de que en la mayoría de reglamentos que hasta ahora viene regulando en materia de teletrabajo la de regular el suministro de equipación para el teletrabajo suele ser el optar porque sean los propios empleados los que los ponga a disposición para desempeñar su trabajo. En este sentido también Vela Díaz, R. (pág. 20).

nológica, al igual que la imprescindible aplicación en las Administraciones de nuevos instrumentos tecnológicos y digitales, como ya se está produciendo en algunos ámbitos (apps, asistentes virtuales, aplicaciones informáticas para resolver expedientes..). El reto está en conseguir hacer lo mejor posible la implementación de los necesarios cambios que el teletrabajo requiere, y que el objetivo sea tanto la mejora en la calidad de vida de los empleados públicos y el desarrollo de sus competencias digitales, como el mejor funcionamiento de las propias Administraciones y, por ende, de los propios servicios públicos.

La utilización de instrumentos de gestión de personal, (previstos en su día en el texto originario del Estatuto Básico del Empleado Público, y poco o nada usados por las Administraciones hasta ahora), como son la planificación y políticas de gestión de personal, evaluación del desempeño, trabajo por objetivos, o la mera aprobación y utilización de las Relaciones de Puestos de Trabajo, serán imprescindibles y, por tanto, objeto de desarrollo, con ocasión de la implantación del trabajo en remoto.

Lógicamente, también surgirán nuevos conflictos (sobre todo en torno a aspectos como el propio acceso al teletrabajo, la dotación de medios, la protección de la salud, o el reconocimiento de accidentes laborales producidos durante la jornada laboral en teletrabajo), y se irán consolidando soluciones judiciales y convencionales a los diferentes puntos de fricción vinculados al teletrabajo.

Por otra parte, el teletrabajo exige implementar otro tipo de medidas y políticas colaterales, como sucede con la necesidad de adoptar medidas y medios (formación, divulgación, atención personalizada, garantías de presencialidad) para minimizar los efectos en este proceso de la brecha digital que, por socioeconómicas y de edad, afecta a cierto número de ciudadanos.

El éxito del definitivo marco jurídico y la calidad en la práctica de esta forma de trabajo la determinará, en gran medida, el nivel que se alcance en la negociación colectiva que se lleve a cabo sobre esta materia, (y también las reivindicaciones de los propios trabajadores implicados). De hecho, sin perjuicio del imprescindible papel del nuevo Reglamento pendiente de aprobación, la negociación colectiva será la vía para el necesario avance en la regulación de los aspectos más espinosos del teletrabajo, como son el cumplimiento de las obligaciones en materia de prevención de riesgos psicosociales, la desconexión digital, el sesgo de género que actualmente le afecta (y sus consecuencias), o cuestiones propias de esta forma de trabajo como el derecho a la intimidad o la seguridad digital. Esto es, realmente, una ventaja, y seguramente se terminará valorando, dado que la puesta en marcha y evolución del teletrabajo, sin duda, requerirá flexibilidad y rapidez en términos de adaptación a constantes cambios y nuevas realidades, (dentro de las se incluye las prioridades de los empleados públicos del futuro, que seguramente rechacen la clásica presencialidad como forma de trabajo).

Obviamente en las Administraciones coexisten diversidad de experiencias y prácticas como consecuencia de nuestro modelo abierto al desarrollo normativo de cada Administración, —e incluso la existencia de ámbitos del Sector Público regidos por la norma laboral ordinaria—. Consecuentemente veremos (ya vemos), avances desiguales en las diferentes Administraciones, además de buenas y malas prácticas, éxitos y fracasos, y diferentes posiciones dependientes, en gran medida, de opciones políticas, prioridades de los propios empleados o las propias características del ámbito de que se trate, y esto no es por sí negativo.

Para concluir debemos recordar que esta realidad tiene dimensiones globales, y que desde la Unión Europea se nos insta a seguir avanzando en la misma por sus diversas ventajas, que incluyen la mejora medioambiental, la calidad de vida de los ciudadanos y el impulso a la digitalización y modernización de las organizaciones. Sobre este particular, reciente informe de la OIT sobre “tiempo de trabajo y equilibrio entre trabajo y vida privada en el mundo” (30/12/2022), corrobora que “*la implementación a gran escala del teletrabajo en casi todas partes del mundo donde era posible hacerlo, cambió...la naturaleza del empleo, y probablemente lo hará más en un futuro previsible*”; “*las medidas de flexibilidad en el trabajo pueden beneficiar las economías, las empresas y a los trabajadores, sentando las bases para un mejor y más saludable equilibrio entre el trabajo y la vida privada*”.

En definitiva, la actual regulación e implantación del teletrabajo en el empleo público español se puede valorar como el principio de un proceso de largo recorrido, un camino en su inicio con mucho por andar, que ofrece enormes oportunidades para la modernización y mejora de la política de gestión e instrumentos de organización del empleo público, y para la calidad del trabajo de los empleados públicos que, dependiendo del acierto en su ejecución y desarrollo, puede constituir un gran logro, que no debe ser desaprovechado porque no tiene marcha atrás.

6. BIBLIOGRAFÍA Y WEBGRAFÍA

- Belzunegui Eraso, A., “*El teletrabajo en las Administraciones Públicas. Presente y claves para el futuro*”, Instituto Nacional de Administración Pública, Colección INNAP Investiga, Madrid, 2022.
- Gala Durán, C., “El teletrabajo en las Administraciones Públicas”, *Revista Trabajo, Persona, Derecho y Mercado*, núm. 3. 2021.
- Gallego Moya, F., *El teletrabajo: balance del primer año de negociación colectiva y aplicación judicial*, Editorial Aranzadi, Navarra, 2021.
- Jiménez Asensio, R., “El marco regulador de las Administraciones Públicas y en las entidades de su sector público”, *Revista Vasca de Gestión de Personas y Organizaciones Públicas*, núm. 4, 2021.
- López Vico, S., *El teletrabajo tras la pandemia del Covid-19*, Ediciones Laborum, Murcia, 2022.
- Mellado Ruíz, L., “La nueva regulación del teletrabajo en las Administraciones Públicas: entre la urgencia y la flexibilidad “de mínimos” en tiempo de pandemia”, *Revista General de Derecho Administrativo*, núm. 57, 2021.
- Rastrollo Suárez, J.J., *Crisis, reacción y evolución: el teletrabajo en el sector público*, Aranzadi, Navarra, 2021.
- Rodríguez Iniesta, G., “El trabajo a distancia en las Administraciones Públicas”, en AA.VV. (Alzaga Ruiz, I., Sánchez Trigueros, C. y Hierro Hierro, F.J., Dirs.), *El trabajo a distancia: una perspectiva global*, Aranzadi, Navarra, 2021.
- Sánchez Morón, M., “Objeto y ámbito de aplicación del Estatuto Básico del Empleado Público”, en AA.VV. (Sánchez Morón, M., Dir.), *Comentarios a la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público*, Lex Nova, Valladolid, 2008.

LA REGULACIÓN DEL TELETRABAJO EN EL EMPLEO PÚBLICO: Coyuntura y perspectivas de futuro

- Sala Franco, T., "El Real Decreto-Ley 28/2020, de 22 de septiembre, sobre el trabajo a distancia", en AA.VV. (Sala Franco, T., Dir.), *El Teletrabajo*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2020.
- Vela Díaz, R., "El teletrabajo en el empleo público: puntos clave de su actual regulación", *Lex Social: Revista de Derechos Sociales*, vol. 12, núm. 2., 2022.
- Vida Fernández, R., "El rol de la representación legal de los trabajadores y de la negociación colectiva para la conciliación de la vida laboral y familiar de la persona teletrabajadora", en AA.VV. (Durán Bernardino, M., Dir.), *Teletrabajo y conciliación de la vida laboral, familiar y personal en clave de género*, Dykinson, Madrid, 2022.
- Vida Fernández, R., "Las relaciones laborales en las Administraciones Públicas". Tesis doctoral, DIGIBUG, Granada, 2017. Informe sobre teletrabajo en España, Randstad Research, 2021.
- Organización Internacional del Trabajo, Informe: *El tiempo de trabajo y el equilibrio entre trabajo y vida primada en el mundo*. Publicado el 30 de diciembre de 2022. Ginebra. https://www.ilo.org/global/about-the-ilo/newsroom/news/WCMS_864996/lang-es/index.htm?shared_from=shr-tls
- Padilla Ruíz, P., Teletrabajo de los empleados públicos. Realidad o ficción. 2022. <https://pedropadillarui.es/teletrabajo-de-los-empleados-publicos/>
- Plan de medidas de ahorro y eficiencia energética de la Administración General del Estado y las entidades del sector público institucional estatal. Orden PCM/466/2022, de 25 de mayo, Acuerdo del Consejo de Ministros de 24 de mayo de 2022. <https://www.miteco.gob.es/es/prensa/ultimas-noticias/el-gobierno-aprueba-un-plan-de-medidas-de-ahorro-y-eficiencia-energetica-en-la-administracion-general-del-estado/tcm:30-540664>
- Consulta pública sobre el proyecto de Real Decreto de teletrabajo en la Administración General del Estado. https://mpt.gob.es/portal/ministerio/participacion_proyectos/consulta_previa/proyectos/2021/2021-03-31.html