

LA NUEVA REGULACIÓN DEL TELETRABAJO EN EL SECTOR PÚBLICO: CLAVES PARA SU TRASLACIÓN AL ÁMBITO LOCAL

Concepción CAMPOS ACUÑA

Doctora en Derecho y Secretaria de Administración Local, Categoría Superior

SUMARIO:

1. Acuerdo sobre el teletrabajo: Covid-19 y el estado de alarma como aceleradores de un camino anunciado
2. Antecedentes y experiencias pre y post-Covid de teletrabajo en la administración pública
 - 2.1.- Marco general regulatorio
 - 2.2.- Impactos normativos y de ordenación del teletrabajo por el efecto covid-19
3. La nueva regulación del teletrabajo en el sector público: concepto y características
 - 3.1.- Aproximación conceptual: trabajo a distancia y teletrabajo
 - 3.2.- Teletrabajo regular: el porcentaje mínimo del trabajo a distancia
 - 3.3.- Puestos de trabajo susceptible de ser desempeñado en la modalidad de teletrabajo
 - 3.4.- Condicionamientos subjetivos: puestos de nueva generación
4. Características objetivas del teletrabajo en la administración pública
 - 4.1.- Autorización expresa y compatibilidad con la modalidad presencial
 - 4.2.- Carácter voluntario y reversible
 - 4.3.- Planificación y evaluación
 - 4.4.- Provisión de medios para el teletrabajo por la administración
 - 4.5.- Establecimiento de horario y jornada laboral
 - 4.6.- Determinación de medios de control
5. Derechos y riesgos en la modalidad organizativa de teletrabajo
 - 5.1.- Garantía de los derechos
 - 5.2.- Principales riesgos del teletrabajo: entre la tecnología y las personas
6. Conclusión: el teletrabajo más allá de escenarios extraordinarios
7. Bibliografía

1.- ACUERDO SOBRE EL TELETRABAJO: COVID-19 Y EL ESTADO DE ALARMA COMO ACELERADORES DE UN CAMINO ANUNCIADO

La situación generada por el Covid19 y la declaración del estado de alarma por el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el Covid-19 y sus prórrogas sucesivas, nos situaba ante un nuevo e inédito escenario de aislamiento social y protagonismo de la digitalización. Y en ese contexto, adquiriría una relevancia no deseada un tema que había sido orillado reiteradamente por los modelos organizativos del empleo, tanto públicos como privados, el teletrabajo o el trabajo a distancia (salvo algunas experiencias existentes en proceso de exploración).

Porque los datos del Instituto Nacional de Estadística de la EPA de 2019 revelaban que el 90,7% de los ocupados no había trabajado ningún día en su domicilio particular, y que solamente el 4,8% de los españoles había trabajado en casa más de la mitad de los días, mientras que el 3,5% lo había hecho de manera ocasional. Frente a esa situación el Covid-19 conseguía digitalizar más empresas y administraciones que la normativa o la propia tecnología. Ahora bien, la implantación forzosa del teletrabajo se realizaba sin planificación, sin orden, sin conocimientos ni capacitación previa, sin indicadores de evaluación, ni una metodología previa, a pesar de lo cual el “piloto forzoso” ha funcionado técnica y razonablemente bien.

Para su implantación, el Real Decreto-ley 8/2020, de 17 de marzo, de medidas urgentes extraordinarias para hacer frente al impacto económico y social del Covid-19, ponía de manifiesto las recomendaciones de las Autoridades Sanitarias dirigidas a reducir la expansión del Covid-19 han puesto de manifiesto los beneficios de la modalidad del trabajo no presencial, en aquellos puestos en que resulta posible. Si bien en este caso, para las empresas y puestos en los que la modalidad del trabajo no presencial no estaba implementada con anterioridad, la urgencia de la situación de excepcionalidad exigió una relajación de estas obligaciones, con carácter temporal y exclusivamente a los efectos de responder a las necesidades sanitarias de contención actualmente vigentes.

A pesar de que no se adoptó una previsión de carácter general sobre el teletrabajo en el conjunto de las administraciones públicas, tratándose de una cuestión organizativa, tanto en el ámbito estatal, como autonómico y local se adoptaron medidas para facilitar la continuidad del funcionamiento en régimen de teletrabajo, tomando como referencia en muchos casos, las cuestiones de riesgo sanitario y conciliación de la vida personal y familiar para su priorización.

Y ello fue así porque la regulación básica en materia de empleo público, el Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el Texto Refundido del Estatuto Básico del Empleado Público (TREBEP) no contemplaba previsión alguna referida al teletrabajo, limitándose a señalar que las Administraciones Públicas establecerán la jornada de trabajo de sus funcionarios públicos y que en relación con el régimen de jornada de trabajo del personal laboral se estará a lo establecido en este capítulo y en la legislación laboral correspondiente, siendo el artículo 13 del Real Decreto Legislativo 2/2015, de 23 de octubre, por el que se aprueba el Texto Refundido del Estatuto de los Trabajadores (TRET), el que regula el trabajo a distancia. En su artículo 69, el TREBEP concede a cada administración plena autonomía para organizar sus recursos humanos, siendo a dichos efectos clave la planificación de los recursos humanos, que, no olvidemos, tiene como objetivo contribuir a la consecución de la eficacia en la prestación de los servicios y de la eficiencia en la utilización de los recursos económicos disponibles mediante la dimensión adecuada de sus efectivos, su mejor distribución, formación, promoción profesional y movilidad, planificación en la que debería incluirse la posible previsión del régimen de teletrabajo. Para el ámbito laboral, el citado artículo 13 TRET se limitaba a ofrecer la definición sobre el teletrabajo y fijar unas consideraciones generales sobre el trabajo a distancia, estableciendo que dicho acuerdo deberá formalizarse por escrito y la garantía de derechos de los trabajadores.

2.- ANTECEDENTES Y EXPERIENCIAS PRE Y POST-COVID DE TELETRABAJO EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

2.1.- Marco general regulatorio

Ante la inexistencia de un marco legal de carácter básico en relación con el teletrabajo en el ámbito de las administraciones públicas, sin perjuicio de lo establecido en las regulaciones autonómicas, podíamos reseñar una serie de instrumentos normativos y de ordenación que han ido dando paso a diferentes experiencias piloto:

- Acuerdo Marco Europeo sobre el Teletrabajo, firmado el 16 de julio de 2002, en Bruselas
- Orden APU/1981/2006, el 21 de junio, por la que se promueve la implantación de programas piloto de teletrabajo en los departamentos ministeriales. Ministerio de Administraciones Públicas
- Ley 11/2007 de 22 de junio de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos, (LAE)
- Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público (TREBEP)
- Real Decreto Legislativo 2/2015, de 23 de octubre, por el que se aprueba el Texto Refundido del Estatuto de los Trabajadores (TRET)

Que debe completarse con lo establecido en la numerosa normativa aprobada por las CCAA y los respectivos acuerdos de las entidades locales.

- Euskadi con el Decreto 92/2012, de 29 de mayo, por el que se aprueba el Acuerdo sobre la prestación del servicio en la modalidad no presencial
- Decreto 127/2012, de 6 de julio, 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
- Decreto 36/2013, de 28 de junio, por el que se regula la modalidad de prestación de servicios mediante teletrabajo en la Administración Autónoma de las Illes Balears.
- Decreto 57/2013, de 12 de agosto, por el que se regula la prestación de servicios de los empleados públicos en régimen de teletrabajo en la Administración de Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha.
- Decreto 45/2013, de 5 de diciembre, por el que se regula la prestación del servicio en la modalidad no presencial mediante la fórmula del teletrabajo para el personal funcionario y laboral al servicio de la Administración General de la Comunidad Autónoma de La Rioja y sus Organismos Autónomos.
- Ley 13/2015, de 8 de abril, de Función Pública de Extremadura
- Ley 2/2015, de 29 de abril, del empleo público de Galicia

- Decreto 82/2016, de 8 de julio, del Consell por el que regula la prestación de servicios en régimen de teletrabajo del personal empleado público de la Administración de la Generalitat, en desarrollo de la Ley 10/2010, de 9 de julio, de ordenación y gestión de la Función Pública Valenciana

En cuanto a su gestación formal, ha sido en el ámbito de la Administración General del Estado donde podemos encontrar las referencias más tempranas. La Orden APU/3902/2005, de 15 de diciembre, por la que se dispone la publicación del Acuerdo de la Mesa General de Negociación por el que se establecen medidas retributivas y para la mejora de las condiciones de trabajo y la profesionalización de los empleados públicos fue una declaración pionera en el establecimiento del teletrabajo en el sector público, fijando entre sus objetivos la mejora de las condiciones de trabajo y la profesionalización de los empleados públicos, como los principales factores que ayudan al aumento de la calidad de los servicios¹. Con posterioridad, la LAE en su Disposición final sexta habilitaba para la regulación del teletrabajo en la Administración General del Estado, al disponer que el Ministerio de Administraciones Públicas en colaboración con los Ministerios de Economía y Hacienda, 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”.

2.2.- Impactos normativos y de ordenación del teletrabajo por el efecto Covid-19

Sobre el escenario descrito ha venido a impactar la excepcional situación del Covid 19, también desde la dimensión de la ordenación del teletrabajo, previendo mecanismos de reacción inmediata y otros de mayor reflexión y alcance de futuro. Como prueba de ello puede citarse la Resolución de 12 de marzo de 2020, de la Secretaría General Técnica de la Consellería de Presidencia, Administraciones Públicas y Justicia por la que se le da publicidad al Acuerdo del Consello de la Xunta de Galicia, de 12 de marzo de 2020, por el que se aprueba el Protocolo de actuación para el personal empleado público de la Administración de la Xunta de Galicia en relación con el coronavirus COVID 19, en cuyo artículo 8, amplía el concepto, no sólo a aquél que se pueda realizar por medios telemáticos sino también el despacho ordinario de asuntos desde el domicilio particular, es decir, aquella modalidad de prestación de servicios en la que el personal empleado público desarrolle las tareas asignadas a su puesto de trabajo fuera de las dependencias de la Administración autonómica, disponiendo que si en alguno momento las recomendaciones sanitarias así lo aconsejan, se podrán adoptar medidas de puesta en marcha de teletrabajo, de modo que se evite la concurrencia diaria de la totalidad de la plantilla en los diversos centros de trabajo con la finalidad de preservar la salud de sus componentes.

Por otra parte, vinculado a la situación generada por la pandemia pero con una perspectiva posterior a la situación del estado de alarma, puede citarse la Resolución de 11 de junio de 2020, de la Secretaría General de la Consejería de Presidencia y Hacienda, de la

¹ El 4 de marzo de 2005, el Consejo de Ministros aprobaba el Plan Concilia, que entre otros compromisos, prevé una serie de medidas para hacer efectiva la conciliación de las responsabilidades profesionales con la vida personal y familiar en el ámbito del empleo público. Un ejemplo de las medidas adoptadas es la flexibilidad horaria, respetando siempre la franja de presencia fija, se recogía en el Plan Concilia.

Región de Murcia, por la que se dispone la publicación en el Boletín Oficial de la Región de Murcia del Acuerdo de Consejo de Gobierno de 11 de junio de 2020, por el que se ratifica el Acuerdo de la Mesa Sectorial de Administración y Servicios de 5 de junio de 2020, por el que se determinan los criterios para la aplicación temporal del teletrabajo en el marco de la crisis sanitaria ocasionada por el Covid-19 en la Administración Pública de la Región de Murcia. En este caso enmarcado en tres supuesto en concreto: el personal perteneciente a colectivos vulnerables al Covid-19, el personal que ocupe despachos colectivos en los que no se pueda garantizar la distancia de seguridad con la plena ocupación, así como el personal con necesidades de conciliación de la vida personal, laboral y familiar (artículo 9) y todo ello con la posibilidad de combinar mediante el sistema de turnos rotatorios la actividad presencial con el teletrabajo y medidas de flexibilidad horaria. El acuerdo, inicialmente previsto hasta el 15 de septiembre, ha sido prorrogado por acuerdo de la Mesa Sectorial de Administración y Servicios de la Región de Murcia hasta el 31 de enero de 2021, a la vista de la evolución de la pandemia, dando también seguimiento al proyecto piloto desarrollado por la administración regional.

Con un horizonte post-pandemia y, en consecuencia, con una perspectiva que puede ofrecer mayor adaptabilidad a un escenario complejo, debemos referenciar, para el ámbito local, el Reglamento por el que se regula la prestación de servicios en régimen de teletrabajo en la Diputación Provincial de Almería, que más allá de la pandemia y las especiales circunstancias generadas por el Covid19, se aprueba con vocación de permanencia y estabilidad dentro del haz de potestades de las Corporaciones Locales, en particular, la reglamentaria y de autoorganización, dictado al amparo del artículo 4.1 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local (LRBRL). Señala expresamente las ventajas del teletrabajo para superar los problemas de movilidad que podrían derivarse de limitaciones físicas por algún tipo de discapacidad o espaciales/geográficos por cuestiones como los entornos rurales o la deficiencia de comunicaciones propias, al tiempo que es, uno de los elementos más relevantes dentro del llamado “salario emocional”, esto es, las retribuciones no económicas que la persona trabajadora puede percibir y que mejoran su percepción sobre el ambiente laboral, incrementan su productividad y satisfacen necesidades profesionales, personales o familiares, de tal modo que supone un incentivo en forma de tiempo que repercute en la calidad de vida y en la motivación.

3.-LA NUEVA REGULACIÓN DEL TELETRABAJO EN EL SECTOR PÚBLICO: CONCEPTO Y CARACTERÍSTICAS

La situación generada por el Covid y el citado efecto acelerador provocaba una rápida reacción regulatoria, ante la constatación de la existencia de una laguna legal en materia de trabajo y que, más allá de situaciones particulares, como la debida a la pandemia, requería de un marco legal claro y adecuado al S XXI y a un mundo global e hiperconectado. Esta regulación adopta una doble dimensión, previendo para el sector privado una regulación detallada, sin perjuicio de las remisiones a la negociación colectiva y una breve regulación en el sector público, al amparo de futuros desarrollos, cobijándose en cuestiones competenciales. Como consecuencia de ello, el 21 de septiembre de 2020 se adoptaba Acuerdo en la Mesa General de Negociación de las Administraciones Públicas, para la modificación del TREBEP e introducción de un nuevo artículo, el 47 bis, que contempla un diseño general, remitiendo a

cada administración pública el establecimiento de la prestación de servicios por esta nueva modalidad, garantizando, en todo caso, la atención directa presencial a la ciudadanía.

En paralelo se ha producido la aprobación, en Consejo de Ministros del 22 de septiembre, del Real Decreto-Ley 28/2020, de 22 de septiembre, de trabajo a distancia, que entrará en vigor a los 20 días de su publicación y que, junto con las experiencias ya probadas y reguladas, tanto a nivel autonómico como local pueden servir de espejo para delimitar el marco que fije las condiciones para la respectiva entidad local en materia de teletrabajo en aquellos casos en los que la respectiva Comunidad Autónoma no haya regulado al respecto.

En relación con dicho RD Ley debe precisarse que sus previsiones no serán de aplicación al personal laboral al servicio de las Administraciones Públicas, que se registrará en esta materia por su normativa específica que, a los efectos que nos interesan, viene constituida por el TREBEP, tal y como señala en su Disposición adicional segunda, previendo específicamente en su Disposición transitoria segunda que hasta que se proceda a la aprobación de dicha normativa, se mantendrá en vigor lo previsto por el artículo 13 TRET en la redacción vigente antes de la entrada en vigor del real decreto-ley. Referencia ésta, la de la redacción anterior que cobra sentido a la vista de la nueva redacción, impuesta por la Disposición final tercera, con la nueva redacción que dispone que las personas trabajadoras podrán prestar trabajo a distancia en los términos previstos en el Real Decreto-ley 28/2020, de 22 de septiembre, de trabajo a distancia.

También resulta de interés la regulación contemplada en la Disposición transitoria primera relativa a las situaciones de trabajo a distancia existentes a la entrada en vigor de la norma, y que prevé dos situaciones distintas. Por una parte, su aplicación íntegra a las relaciones de trabajo vigentes y que estuvieran reguladas, con anterioridad a su publicación, por convenios o acuerdos colectivos sobre condiciones de prestación de servicios a distancia, desde el momento en el que estos pierdan su vigencia. Por otra, que en ningún caso la aplicación de la norma podrá tener como consecuencia la compensación, absorción o desaparición de cualesquiera derechos o condiciones más beneficiosas que vinieran disfrutando las personas que prestasen con carácter previo sus servicios a distancia que se reflejarán en el acuerdo de trabajo a distancia.

Tan sólo una semana después se aprobaba en Consejo de Ministros de 29 de septiembre, 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](#), modifica el Texto Refundido del Estatuto Básico del Empleado Público (TREBEP) con la introducción de un nuevo artículo, el 47 bis, que contempla un diseño general, remitiendo a cada administración pública el establecimiento de la prestación de servicios por esta nueva modalidad. La norma prevé su entrada en vigor al día siguiente de su publicación en el BOE, si bien concede, en su Disposición Final Segunda, un plazo de 6 meses para que la correspondiente adaptación de la normativa sobre teletrabajo de aquellas administraciones públicas que ya contasen con ella.

3.1.- Aproximación conceptual: trabajo a distancia y teletrabajo

A la hora de abordar la noción de teletrabajo debemos hacer referencia, en primer lugar, a la Organización Internacional del Trabajo (OIT), que lo define como la forma de trabajo efectuada en un lugar alejado de la oficina central o del centro de producción y que implica una nueva tecnología que permite la separación y facilita la comunicación. Asimismo, es obligada la cita del Acuerdo Marco Europeo sobre el Teletrabajo, firmado el 16 de julio de 2002 en Bruselas, conceptuando el teletrabajo como “una forma de organización y/o realización del trabajo, utilizando las tecnologías de la información en el marco de un contrato o de una relación de trabajo, en la cual un trabajo que podría ser realizado igualmente en los locales de la empresa se efectúa fuera de estos locales de forma regular”.

En el ordenamiento jurídico español nos encontramos con una definición expresa temprana en la Orden APU/1981/2006, el 21 de junio, del Ministerio de Administraciones Públicas, por la que se promueve la implantación de programas piloto de teletrabajo en los departamentos ministeriales. Según la misma se entenderá por teletrabajo “toda modalidad de prestación de servicios de carácter no presencial en virtud de la cual un empleado de la Administración General del Estado puede desarrollar parte de su jornada laboral mediante el uso de medios telemáticos desde su propio domicilio, siempre que las necesidades del servicio lo permitan y en el marco de la política de conciliación de la vida personal y familiar y laboral de los empleados públicos”.

Por su parte, el artículo 13 TRET, que en su redacción anterior define como trabajo a distancia aquél en que la prestación de la actividad laboral se realice de manera preponderante en el domicilio del trabajador o en el lugar libremente elegido por éste, de modo alternativo a su desarrollo presencial en el centro de trabajo de la empresa. Pero además del marco normativo, la jurisprudencia también se ha ocupado del teletrabajo tempranamente y así el Tribunal Superior de Justicia de Madrid en sentencia de 30.09.1999, identificaba como tal una relación laboral “propiciada por las nuevas tecnologías que mejoran la calidad de vida de nuestra sociedad y permiten nuevas formas de relacionarse que deben ser reguladas legalmente y amparadas por la legislación vigente, que no puede quedar burlada”, debiendo, en este caso, “asimilar a la presencia física la “presencia virtual”.

En el caso de la administración pública el marco legal imperante tras la aprobación la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC) y Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP) ha facilitado la posibilidad de adopción de este modelo organizativo, pues ha ampliado notablemente el núcleo de puestos de trabajo que son susceptibles de prestarse en régimen de teletrabajo, ante la implantación generalizada de la administración electrónica. Porque, como veremos, la pregunta correcta no es ¿quién puede teletrabajar? sino ¿qué puestos son susceptibles de prestar en régimen de teletrabajo?, pues la referencia a las personas que no pueden teletrabajar no se haría sino a personas que no disponen de las competencias profesionales digitales para ello, y esa situación puede resolverse con la adecuada formación y capacitación, pero lo cierto es que esta modalidad organizativa nos sitúa ante un escenario poco común en el ámbito local, como es contar con una adecuada definición y análisis de los puestos de trabajo, premisa clara para responder a dicha pregunta.

La primera observación sobre el nuevo marco regulatorio, desde el punto de vista de su configuración, es el diferente tratamiento conceptual público/privado. En el ámbito público, el nuevo artículo 47 bis TREPEP define como teletrabajo aquella 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, estableciendo que el acceso al mismo por las personas empleadas públicas deberá realizarse sobre la base de criterios objetivos.

Debe producirse en consecuencia la conjunción de una serie de elementos:

- Contenido competencial que pueda desarrollarse fuera de las dependencias de la Administración. Situación que nos exige conocer el contenido competencial de los distintos puestos de trabajo, y, por tanto, contar con buenas herramientas de análisis de puestos.
- Que dicha posibilidad sea posible a través del uso de las tecnologías de la información y la comunicación. Coherente con la anterior, no sólo el fondo del puesto, sino la forma, para conocer si es posible su desempeño en un entorno digital, siempre sujetos a las necesidades del servicio.

No contempla el TREBEP la distinción de la regulación aprobada para el sector privado cuando establece una distinción entre el trabajo a distancia y el teletrabajo, categorizando el teletrabajo como una clase de trabajo a distancia

- a) «trabajo a distancia»: forma de organización del trabajo o de realización de la actividad laboral conforme a la cual esta se presta en el domicilio de la persona trabajadora o en el lugar elegido por esta, durante toda su jornada o parte de ella, con carácter regular.
- b) «teletrabajo»: aquel trabajo a distancia que se lleva a cabo mediante el uso exclusivo o prevalente de medios y sistemas informáticos, telemáticos y de telecomunicación llegando a concretar cuándo debemos entender que tiene carácter presencial el desarrollo del trabajo.
- c) «trabajo presencial»: aquel trabajo que se presta en el centro de trabajo o en el lugar determinado por la empresa.

En cuanto a su ámbito subjetivo y la diatriba de si resulta de aplicación al personal laboral de las administraciones públicas la regulación del sector privado, además de la ya citada remisión normativa del RD Ley 28/2020, la propia modificación del TREBEP señala que el personal laboral al servicio de las Administraciones Públicas se regirá, en materia de teletrabajo, por lo previsto en el EBEP y por sus normas de desarrollo.

3.2.- Teletrabajo regular: el porcentaje mínimo del trabajo a distancia

Uno de los debates que más han dificultado la aprobación de la regulación del teletrabajo en el sector privado es la determinación de dicha noción en términos porcentuales,

es decir, a partir de qué porcentaje en régimen de trabajo a distancia se entiende aplicable la modalidad de teletrabajo. La normativa finalmente aprobada dispone que es regular el trabajo a distancia que se preste, en un periodo de referencia de tres meses, un mínimo del treinta por ciento de la jornada, o el porcentaje proporcional equivalente en función de la duración del contrato de trabajo. En el caso de los empleados públicos, no se contempla previsión alguna en la modificación del TREBEP, por lo que habrá que remitirse a cada ámbito y a la normativa reguladora que se dicte a tal efecto por cada administración para fijar el porcentaje de la prestación de servicios que puedan desarrollarse en esta modalidad, garantizando siempre la atención directa presencial a la ciudadanía.

Tomando como referencia las experiencias recientes, en el supuesto de la resolución dictada por la administración autonómica de Murcia, se dispone que la jornada en la prestación de servicios en la modalidad de teletrabajo será entre un 20% y un 80% en cómputo mensual y que, dentro de estos límites, se determinará la jornada de acuerdo con la persona teletrabajadora de acuerdo con el tipo de jornada de trabajo que le corresponda. Si bien excepcionalmente y debidamente acreditado se podrá prestar servicios en teletrabajo al 100% de la jornada hasta un máximo del 15% del personal adscrito al órgano directivo.

En todo caso, la prestación de servicio a distancia mediante la modalidad de teletrabajo no será considerada como ordinaria. La diversa naturaleza de los servicios a la ciudadanía que las distintas Administraciones Públicas tienen encomendados, y en aras a garantizar la prestación de los mismos, hace necesario determinar que la prestación de servicios en la modalidad de teletrabajo no pueda ser absoluta. En todo caso, la prestación de servicio a distancia mediante la modalidad de teletrabajo no será considerada como ordinaria. La diversa naturaleza de los servicios a la ciudadanía que las distintas Administraciones Públicas tienen encomendados, y en aras a garantizar la prestación de los mismos, hace necesario determinar que la prestación de servicios en la modalidad de teletrabajo no pueda ser absoluta.

3.3.- Puestos de trabajo susceptible de ser desempeñado en la modalidad de teletrabajo

El acceso al teletrabajo fija como requisito previo será la valoración del carácter susceptible de poder realizarse mediante teletrabajo de las tareas asignadas al puesto, la correspondiente evaluación y planificación preventiva, así como la formación en competencias digitales necesarias para la prestación del servicio.

Para abordar esta cuestión, podemos explorar las distintas opciones existentes, y comenzando por el citado Reglamento de la Diputación de Almería, dispone expresamente que tendrán la consideración de puestos de trabajo susceptibles de ser desempeñados en la modalidad de teletrabajo aquellos puestos técnicos, administrativos o informáticos, cuyas funciones principales se puedan ejercer de forma telemática. A su vez, realiza una delimitación negativa, señalando que no son susceptibles de ser desempeñados en régimen de teletrabajo los puestos cuyas funciones conlleven necesariamente la prestación de servicios presenciales, y que, en consecuencia, no se autorizará las solicitudes de los/as empleados/as provinciales que ocupen puestos con las siguientes características:

- a) Puestos en oficinas de registro, atención e información a la ciudadanía.

- b) Puestos cuyas funciones conlleven necesariamente la prestación de servicios presenciales. Se entiende por servicios presenciales aquellos cuya prestación efectiva solamente queda plenamente garantizada con la presencia física del/la empleado/a provincial correspondiente.
- c) Puestos de secretaría o similares de cargos electos, órganos superiores y directivos.
- d) Puestos cuyo nivel de complemento de destino sea igual o superior al 28.

Otra posibilidad es el establecimiento de diferentes niveles de teletrabajo a los que se puede acoger el solicitante de teletrabajo, como Decreto 16/2018, de 7 de junio, por el que se regula la modalidad de prestación de servicios en régimen de teletrabajo en la Administración de la Comunidad de Castilla y León:

- a) NIVEL 1.- El empleado público desempeña sus funciones en el centro de trabajo y en la oficina a distancia.
- b) NIVEL 2.- El empleado público desempeña sus funciones en el centro de trabajo, en la oficina a distancia y en aquellos lugares en los que se requiera su presencia física por razón de las funciones propias de su puesto de trabajo.
- c) NIVEL 3.- El empleado público desempeña sus funciones en régimen de itinerancia, en el centro de trabajo al que se le asigne y en la oficina a distancia.

Para ello es necesaria una adecuada definición y análisis de los puestos de trabajo, el establecimiento de un sistema de dirección por objetivos, indicadores de rendimiento y evaluación del desempeño, base para una adecuada implantación del sistema de teletrabajo y que pueda desempeñarse con autonomía a través de las nuevas tecnologías.² Evaluación que podría acompañarse de la elaboración del inventario de los medios, equipos y herramientas que exige el desarrollo del trabajo a distancia, incluidos los consumibles y los elementos muebles, así como de la vida útil o periodo máximo para la renovación de estos, a efectos de la asunción de la provisión de los mismos por la administración respectiva, tal y como prevé el RD Ley 28/2020.

Evidentemente, por sus características, no son susceptibles de ser desempeñados en régimen de teletrabajo los puestos cuyas funciones conlleven necesariamente la prestación de servicios presenciales, de ahí la referencia a la obligada atención directa y presencial a la ciudadanía en el acuerdo de la Mesa General, entiendo por servicios presenciales aquéllos cuya prestación efectiva solamente queda plenamente garantizada con la presencia física del trabajador.

² Algunas CCAA, como Galicia, han definido apriorísticamente como tal “el estudio y análisis de proyectos, la elaboración de informes, la asesoría, la redacción de y tratamiento de documentos, la inspección, la gestión de sistemas de información o el análisis y diseño de sistemas de información u otros análogos que no requieran de la prestación de servicios presenciales”.

3.3 Condicionamientos subjetivos: puestos de nueva generación

Cuestión distinta es la determinación de requisitos subjetivos de las personas empleadas para acogerse voluntariamente a la modalidad de teletrabajo y que, respetando los derechos de igualdad y no discriminación, se fijarán por la respectiva administración, en el ejercicio de la potestad de autoorganización. A la hora de establecer qué personas empleadas públicas pueden solicitar la prestación de servicios en régimen de teletrabajo, y examinando algunas de las experiencias existentes podemos encontrar un patrón:

- Estar en la situación administrativa de servicio activo.
- Haber desempeñado efectivamente el puesto de trabajo que se pretende desarrollar en régimen de teletrabajo u otro de contenido similar en la misma unidad administrativa durante un período mínimo de tiempo, a efectos de garantizar el conocimiento del mismo.
- Declarar que se conocen las medidas que propone la Administración en materia de prevención de riesgos laborales para los teletrabajadores y comprometerse a cumplirlas en la oficina a distancia a fecha de la autorización de teletrabajo o someterse a la respectiva evaluación.
- Suscribir igualmente la sujeción a las medidas de aplicación en materia de seguridad y protección de datos establecidas para la modalidad de teletrabajo y comprometerse a cumplirlas en la oficina a distancia a fecha de la autorización de teletrabajo o someterse a la respectiva evaluación y auditoría.
- Contar con las competencias profesionales digitales requeridas para el desempeño de las tareas del puesto a través de medios tecnológicos.

En relación con este último requisito debemos señalar cómo la capacitación en habilidades digitales de los empleados públicos forma parte de los retos actuales en el *reskilling*, y para conocer qué son puede recurrirse a la definición de competencias digitales utilizada por el Marco Europeo de Competencias Digitales para los Ciudadanos, conocido como *DigComp* y que proviene de la Recomendación 2006/962/CE sobre las competencias clave para el aprendizaje permanente, y dice lo siguiente: “La competencia digital entraña el uso seguro y crítico de las tecnologías de la sociedad de la información (TSI) para el trabajo, el ocio y la comunicación. Se sustenta en las competencias básicas en materia de TIC: el uso de ordenadores para obtener, evaluar, almacenar, producir, presentar e intercambiar información, y comunicarse y participar en redes de colaboración a través de Internet”.

La recientemente aprobada Estrategia España Digital 2025 que contempla un apartado específico relativo a la Transformación del Sector Público, desgana una serie de objetivos específicos y un conjunto de medidas orientadas a la Administración pública “data-driven”, desde la relevancia del dato y su gobernanza para la personalización de los servicios públicos y recoge en la medida número 22, la potenciación de soluciones de puesto de trabajo, conectividad y colaboración de nueva generación que habiliten la movilidad y el trabajo no presencial de los empleados públicos. Sin restar importancia a esta cuestión debe subrayar la apuesta que hace a la capacitación o *reskilling* de los empleados públicos para adaptarse a esta nueva manera de trabajo, en alusión al trabajo íntegramente digital y también a distancia.

4.- CARACTERÍSTICAS OBJETIVAS DEL TELETRABAJO EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

La parquedad regulatoria del TREBEP permite, no obstante, extraer una serie de elementos que definen las bases del modelo regulatorio y que pueden servir de guía para el desarrollo por la respectiva entidad, que, con carácter ilustrativo, se desgranar a continuación con el modelo del sector privado, y la información de algunas experiencias en marcha.

4.1.- Autorización expresa y compatibilidad con la modalidad presencial

El eje sobre el que pivota la regulación del sector privado es precisamente la referencia a la suscripción del acuerdo de trabajo a distancia por escrito, incorporado al contrato de trabajo inicial o realizado en un momento posterior, en todo caso formalizado antes de que se inicie el trabajo a distancia, que además, queda condicionado no sólo por la regulación aprobada, sino fuertemente sujeta al resultado de la negociación colectiva.

En el sector público será el marco regulador inicial el que fije la forma y condiciones en que dicho acceso se lleve a cabo, si bien se entiende que requerirá acto administrativo expreso autorizador, del órgano competente, en función del enfoque que se adopte por la respectiva entidad, y siempre conforme de las normas que se dicten en desarrollo del Estatuto, así como aquéllas que pudiera aprobar la respectiva entidad y en las cuales, entre otros extremos, se habrá verificado la compatibilidad del desempeño con la modalidad presencial, pues no se contempla la opción de teletrabajo como absoluta.

4.2.- Carácter voluntario y reversible

El carácter voluntario y reversible del teletrabajo constituye una premisa básica en la modalidad de trabajo, salvo en supuestos excepcionales debidamente justificados. De hecho, en la cláusula tercera del AMT ya se recogía como una de las características fundamentales que regulan el teletrabajo, la voluntariedad. Así lo ha reconocido también la jurisprudencia, por todas, la Sentencia del Tribunal Supremo de 11 de abril de 2005, según la cual la implantación de un sistema de trabajo a domicilio, pasando el trabajador a desarrollar parte de su actividad en su domicilio, en lugar de las oficinas de la empresa, exige la aceptación voluntaria del trabajador, no pudiendo establecerse por acuerdo o convenio colectivo, ni por modificación de las condiciones de trabajo. La aceptación del trabajo a domicilio no puede ser obligatoria para el trabajador y no puede establecerse con este carácter ni por la vía del artículo 41 ET, ni mediante acuerdo colectivo, pues implica una transformación del régimen contractual que afecta a la esfera personal del trabajador.

Asimismo, será conveniente también establecer la duración de plazos de preaviso para el ejercicio de las situaciones de reversibilidad, en su caso, tal y como hace la norma reguladora del sector privado.

4.3.- Planificación y Evaluación

La prescripción contenida en la regulación de que el teletrabajo deberá contribuir a una mejor organización del trabajo a través de la identificación de objetivos y la evaluación de su cumplimiento, evoca al instante a la evaluación del desempeño regulada en el artículo 20 TREBEP y que conecta con un modelo organizativo basado en la planificación de objetivos y el establecimiento de indicadores de seguimiento. Sin embargo, a pesar del tiempo transcurrido desde la aprobación del EBEP y de que éste definía en su Exposición de Motivos la evaluación del desempeño como un elemento fundamental de la nueva regulación, la experiencia ha demostrado el escaso impacto de esta fórmula, bien pensada en origen y pésimamente ejecutada en las pocas experiencias puestas en marcha. Porque para proceder a dicha evaluación es necesario cambiar el modelo de gestión de recursos humanos, estableciendo sistemas de definición de objetivos, indicadores de rendimiento, y una dirección alineada con dicho modelo. El teletrabajo nos sitúa en ese escenario, al permitir, por una parte, esa flexibilidad en la organización del trabajo y obligar a la organización a definir nuevos sistemas de “control”, más allá del horario, de la mera presencialidad.

Entre las opciones más recientes, la regulación de la Diputación de Almería fija un sistema en virtud del cual encomienda a los responsables de dependencias a las que estén asignados los puestos de las personas empleadas públicas que presten servicios en régimen de teletrabajo la función de determinar las tareas concretas que éstos deberán realizar en esta modalidad de prestación de servicios, y la realización del seguimiento del trabajo desarrollado durante la misma de acuerdo con los objetivos y resultados a conseguir, los criterios de control de las tareas desarrolladas y los sistemas de indicadores o mecanismos de medición que permitan comprobar que tales objetivos se han cumplido, extremos de los que se dejará constancia por escrito y se notificará debidamente a la persona teletrabajadora.

4.4.- Provisión de medios para el teletrabajo por la administración

Uno de los temas de mayor polémica generada en la imprevista implantación del teletrabajo y su posterior regulación es el relativo a identificar al responsable de asumir los costes de los medios necesarios para el teletrabajo. El TREBEP se pronuncia con claridad, al disponer que la Administración proporcionará y mantendrá a las personas que trabajen en esta modalidad, los medios tecnológicos necesarios para su actividad, que debe conectarse con el derecho al abono y compensación de gastos y la dotación suficiente y mantenimiento de medios, equipos y herramientas.

La regulación prevista para el sector privado contempla que el desarrollo del trabajo a distancia deberá ser sufragado o compensado por la empresa, y no podrá suponer la asunción por parte de la persona trabajadora de gastos relacionados con los equipos, herramientas y medios vinculados al desarrollo de su actividad laboral, previsión que debe ser completada con la de que los convenios o acuerdos colectivos podrán establecer el mecanismo para la determinación, y compensación o abono de estos gastos. A tal fin, el acuerdo suscrito deberá recoger la enumeración de los gastos, que pudiera tener la persona trabajadora por el hecho de prestar servicios a distancia, así como forma de cuantificación de la compensación que obligatoriamente debe abonar la empresa y momento y forma para realizar la misma, que se corresponderá, de existir, con la previsión recogida en el convenio o acuerdo colectivo de

aplicación. Igualmente, esta obligación tiene su correlato con el derecho a la dotación y mantenimiento adecuado por parte de la empresa de todos los medios, equipos y herramientas necesarios para el desarrollo de la actividad, de conformidad con el inventario incorporado y con los términos establecidos, en su caso, en el convenio o acuerdo colectivo de aplicación, al que debe añadirse la garantía de atención precisa en el caso de dificultades técnicas, especialmente en el caso de teletrabajo.

Sin embargo, en diferentes CCAA, como la gallega la regulación precedente establecía que no serán facilitados, en ningún caso, por la Comunidad Autónoma, siendo frecuente hasta ahora en la regulación autonómica, la exigencia de que sea el trabajador el que aporte la disponibilidad de los instrumentos de teletrabajo necesarios. Como contraposición el caso de Suiza, donde una reciente sentencia del Tribunal Supremo Federal afirma que la empresa se debe hacer cargo de los gastos de alquiler del empleado, en el supuesto de que el teletrabajo sea una petición del responsable de la empresa.

4.5.- Establecimiento de horario y jornada laboral

El Acuerdo de la Mesa General contempla expresamente que el teletrabajo no podrá suponer incumplimiento alguno de la jornada y el horario que corresponda en cada caso. A dichos efectos, debemos recordar que las Administraciones Públicas son competentes para establecer la ordenación del tiempo de trabajo del personal a su servicio, de acuerdo con lo establecido en los artículos 47 y 51 TREBEP, competencia que debe ser ejercida respetando, a su vez, lo establecido en el artículo 37.1.m) del mismo texto legal, que señala como materias objeto de negociación las referidas a calendario laboral, horarios, jornadas y permisos, por lo que nos situamos de nuevo a la referencia concreta de cada entidad, ante la ausencia de desarrollo normativo.

En el acuerdo a suscribir en el ámbito privado debe recogerse el tanto el horario de trabajo de la persona trabajadora y dentro de él, en su caso, reglas de disponibilidad como el porcentaje y distribución entre trabajo presencial y trabajo a distancia, en su caso. Asimismo, de conformidad con los términos establecidos en el acuerdo de trabajo a distancia y la negociación colectiva, y respetando los tiempos de disponibilidad obligatoria y la normativa sobre tiempo de trabajo y descanso, la persona que desarrolla trabajo a distancia podrá flexibilizar el horario de prestación de servicios establecido. En esta línea se contempla también el derecho al horario flexible en los términos del acuerdo y la negociación colectiva, de tal modo que, respetando los tiempos de disponibilidad obligatoria y la normativa sobre tiempo de trabajo y descanso, la persona que desarrolla trabajo a distancia podrá flexibilizar el horario de prestación de servicios establecido. Se aproxima de esta forma a la modalidad de *smart working*”, en Países Bajos, idéntico al *“lavoro agile”*, en Italia, que regula, además del teletrabajo una organización del trabajo más flexible.

El citado reglamento de la Diputación de Almería, contempla un horario fijo de teletrabajo en una determinada franja horaria, con carácter general, disponiendo el resto de horas hasta completar el horario establecido acuerdo entre la unidad administrativa a la que está adscrita la persona empleada y ésta, en función de las necesidades de servicio y las necesidades de la persona empleada que vaya a teletrabajar. En ningún caso, la jornada diaria

podrá fraccionarse para su prestación en ambas modalidades (teletrabajo y trabajo presencial). Añadiendo que la modalidad no presencial, mediante la fórmula del teletrabajo, por su naturaleza, no comporta de manera inherente una especial dedicación ni horaria, ni de jornada, sino una flexibilidad en la jornada y en los horarios ordinarios, importante matiz a la luz de las experiencias desarrolladas durante la pandemia y que han dificultado de un modo extraordinario la separación entre el tiempo de trabajo y el tiempo de descanso.

4.6.- Determinación de medios de control

Más allá de las potestades que el régimen aplicable reconocen a las administraciones públicas para la modalidad presencial y que deben extenderse a la prestación en régimen de teletrabajo, nada se dice al respecto en la modificación. Tomando la referencia del sector privado éste reconoce una serie de facultades de control empresarial, al señalar que la empresa podrá adoptar las medidas que estime más oportunas de vigilancia y control para verificar el cumplimiento por la persona trabajadora de sus obligaciones y deberes laborales, incluida la utilización de medios telemáticos, guardando en su adopción y aplicación la consideración debida a su dignidad y teniendo en cuenta, en su caso, la capacidad real de los trabajadores con discapacidad.

La falta de control sobre la persona empleada es precisamente uno de los grandes obstáculos por parte de aquéllos que se oponen a la implantación del teletrabajo y que sirve de argumento para su dilación, si bien resulta extraño que no exista el mismo celo cuando la prestación del servicio se desarrolla en régimen presencial. Y ello es así porque se trata de desconfianza por una mala gestión de recursos humanos, ante la inexistencia de dirección por objetivos y el establecimiento de indicadores que permitan la evaluación. Olvidando también el factor de la integridad y la ética pública, la formación en valores y el sentimiento de identidad corporativa de los empleados públicos en relación con su misión de servicio público. La solución está en el propio diseño del modelo, tal y como recogen algunas normativas autonómicas, al establecer que en las jornadas que se desarrollen en régimen de teletrabajo, no será necesario efectuar el fichaje toda vez que su desarrollo se llevará a cabo en función de los objetivos señalados por la unidad.

El acuerdo contempla, asimismo otra información de relevancia que puede ser objeto de inclusión como la relativa al centro de trabajo de la empresa al que queda adscrita la persona trabajadora a distancia y donde, en su caso, desarrollará la parte de la jornada de trabajo presencial, lugar de trabajo a distancia elegido por la persona trabajadora para el desarrollo del trabajo a distancia. duración de plazos de preaviso para el ejercicio de las situaciones de reversibilidad, en su caso, medios de control empresarial de la actividad, procedimiento a seguir en el caso de producirse dificultades técnicas que impidan el normal desarrollo del trabajo a distancia, instrucciones dictadas por la empresa, con la participación de la representación de personas trabajadoras, para la protección de datos y seguridad de la información específicamente aplicables en el trabajo a distancia y plazo o duración del acuerdo o de la prestación de servicios a distancia.

5.- DERECHOS Y RIESGOS EN LA MODALIDAD ORGANIZATIVA DE TELETRABAJO

Las personas que desarrollan trabajo a distancia tendrán los mismos derechos que les corresponderían si prestasen servicios en el centro de trabajo de la empresa, salvo aquellos que sean inherentes a la realización de la prestación laboral en el mismo de manera presencial, y no podrán sufrir perjuicio en ninguna de sus condiciones laborales, incluyendo retribución, estabilidad en el empleo, tiempo de trabajo, formación y promoción profesional, así como el derecho a la protección de su seguridad y salud de conformidad con la normativa de prevención de riesgos laborales y a ejercer los derechos de representación colectiva de conformidad con la normativa aplicable.

5.1.- Garantía de los derechos

Si bien no es posible enumerar y desarrollar el conjunto de derechos y su vertiente de garantía en prestación de teletrabajo, cuya premisa básica, es el respeto a los inherentes a la prestación en régimen presencial, sí apuntaremos algunos de los más relevantes.

5.1.1.- Derecho a la igualdad de trato, conciliación y corresponsabilidad

El artículo 14 TREBEP, en su apartado j) reconoce el derecho de los empleados públicos a la adopción de medidas que favorezcan la conciliación de la vida personal, familiar y laboral, y que debe situarse en el contexto de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres. De hecho, el artículo 38 TRET contempla el sistema de teletrabajo como una herramienta directamente relacionada con dicha finalidad, y a pesar de que se trata de una posibilidad que debería estar abierta al conjunto de los empleados públicos, en la mayoría de experiencias y marcos normativos se vincula como una opción preferente en atención a la conciliación personal y familiar, si bien debe salvarse el equívoco de vincular el teletrabajo a una medida de conciliación que puede conducir al efecto inverso, y generando una involución en la igualdad de oportunidades³.

La regulación del RD Ley 28/2020, en su artículo 4, aborda específicamente el derecho a la igualdad de trato y de oportunidades y no discriminación. Las personas que realizan trabajo a distancia tienen los mismos derechos que las personas trabajadoras presenciales en materia de conciliación y corresponsabilidad, incluyendo el derecho de adaptación a la jornada establecido en el artículo 34.8 TRET.

³ Sobre este tema resulta de interés la consulta a la encuesta realizada por la Asociación de Mujeres en el Sector Público sobre el impacto del teletrabajo en las mujeres
<https://mujeresenelsectorpublico.com/resultados-de-la-encuesta-sobre-el-impacto-del-teletrabajo-en-las-mujeres/>

5.1.2.- Derechos relacionados con el uso de medios digitales: la desconexión

El formato, digital, que permite esta modalidad organizativa y en dicho entorno debe llamarse la atención sobre una serie de derechos reconocidos en la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales (LOPDyGDD), de acuerdo con los principios de idoneidad, necesidad y proporcionalidad de los medios utilizados, norma que introducía ya, vía Disposición decimocuarta, una nueva letra j bis) en el artículo 14 TREBEP que reconociendo al conjunto del empleo público el derecho a la intimidad en el uso de dispositivos digitales puestos a su disposición y frente al uso de dispositivos de videovigilancia y geolocalización, así como a la desconexión digital en los términos establecidos en la legislación vigente en materia de protección de datos personales y garantía de los derechos digitales.», así como los derechos digitales en la negociación colectiva.

Pero si un derecho ha adquirido un especial protagonismo en este nuevo escenario, ante la confusión de horarios, la interrupción de los descansos de trabajo, y las dificultades para fijar límites es el derecho a la desconexión digital fuera del horario de trabajo, reconocido en la LOPDyGDD, y aplicable también a su prestación en la modalidad de teletrabajo. A dichos efectos se materializa con una limitación del uso de los medios tecnológicos de comunicación empresarial y de trabajo durante los periodos de descanso, así como el respeto a la duración máxima de la jornada y a cualesquiera límites y precauciones en materia de jornada que dispongan la normativa legal o convencional aplicables.

Una mayor concreción puede obtenerse en la citada regulación de Murcia, cuando señala que para hacer efectivo el derecho a la desconexión digital del personal que presente sus servicios mediante teletrabajo, se tendrán en cuenta las siguientes indicaciones:

- a) Se respetarán los tiempos de descanso diario, semanal, permisos y vacaciones.
- b) Se respetará el derecho a la intimidad personal y familiar.
- c) Fuera de la jornada de teletrabajo no será exigible la respuesta de comunicaciones profesionales o correos electrónicos, salvo circunstancias excepcionales que lo justifiquen.
- d) Se hará un uso racional de las herramientas digitales de trabajo, evitando en la medida de lo posible, su uso fuera del horario de trabajo, salvo que se den circunstancias que lo justifiquen.

La persona teletrabajadora tendrá derecho a la intimidad en el uso de dispositivos digitales y frente al uso de dispositivos de videovigilancia y geolocalización.

5.2.- Principales riesgos del teletrabajo: entre la tecnología y las personas

El teletrabajo por su propia configuración permite el acceso a los sistemas de información de las administraciones públicas desde fuera del perímetro de seguridad de las redes corporativas, lo que supone una serie de riesgos para dichos sistemas de información, debiendo por tanto la respectiva entidad establecer las medidas de seguridad necesarias en el ámbito del Esquema Nacional de Seguridad y de la normativa de protección de datos, para

minimizar al máximo los posibles riesgos. Pero esos riesgos no son exclusivos en relación a la utilización de las tecnologías, sino que también deben contemplarse en relación con las *soft skills*, con las habilidades blandas y las relaciones interpersonales.

5.2.1.- Protección de datos personales

El derecho a la protección de datos personales se configura también como un deber, claramente delimitado tanto en el Reglamento Europeo de Protección de Datos como en la LOPDyGDD, pues el entorno digital implica asumir considerables riesgos que deben ser controlados por el empleador, pero también por las personas trabajadoras en cuanto al manejo y tratamiento de los datos. A dichos efectos por la AEPD se han formulado una serie de recomendaciones para proteger los datos personales en situaciones de movilidad y teletrabajo AEPD, y establece que las recomendaciones al personal han de estar recogidas en la política de teletrabajo del responsable, referenciadas en el acuerdo de teletrabajo y ajustadas a la situación concreta de las tareas a realizar.

5.2.2.- Ciberseguridad

Las oportunidades que ofrecen las nuevas tecnologías para el desempeño del trabajo a distancia presentan una cara B, pues amplían las posibilidades de los ciberdelincuentes, que encuentran nuevas vías de atacar a nuestras organizaciones. En el caso del momento actual, la imprevisión del momento, la puesta en producción acelerada, a nivel masivo de accesos remotos, a la que debe sumarse la falta de formación en medidas de seguridad de algunas personas, eleva considerablemente el riesgo a sufrir incidentes de seguridad de diferente índole. Por ello, la situación generada por el COVID 19 ha impulsado el documento “Recomendaciones de seguridad para situaciones de teletrabajo y refuerzo en vigilancia” del Centro Criptológico Nacional, en el que se analiza cómo, numerosas organizaciones, públicas y privadas, han tenido que implantar en un tiempo muy reducido soluciones de teletrabajo que abarcan un gran número de aspectos: dispositivos corporativos, conexión a internet, aplicaciones de chat y/o mensajería, videoconferencia, acceso remoto a la red y sistemas de la organización, etc.

5.2.3.- Gestión de personas

Es necesario poner el acento en la gestión de equipos, en el clima laboral y en el factor humano, pues no es un tema carente de importancia. Si ya en el desempeño presencial del trabajo la dirección y gestión de personas, manejo y resolución de conflictos, la comunicación, etc, resultan complejo, en un entorno remoto y a distancia todavía más, sobre todo cuando nos encontramos en una situación tan difícil como la que hemos vivido. A dichos efectos pueden adoptarse medidas que permitan mantener la filosofía de trabajo en equipo y el sentido de pertenencia a la comunidad profesional, como algunos ejemplos, que fijan un día semanal en el que todo el equipo debe coincidir en régimen de presencialidad, pero cuidando también la dimensión remota, manteniendo igualmente las reuniones

establecidas, si bien en formato de videoconferencias. La experiencia masiva de trabajo en casa realizada durante el confinamiento no puede asimilarse al teletrabajo, por ello debemos plantearnos que en un horizonte de estabilidad para la implantación del teletrabajo el factor personal debe adquirir protagonismo

5.2.4. Aislamiento social y falta de relaciones personales

La interacción social, el intercambio de conocimientos y las relaciones que se generan en un entorno de trabajo social también son una fuente de aprendizaje y causa, salvo casos de climas laborales tóxicos, un impacto beneficioso en la organización y en los trabajadores. De ahí que uno de los riesgos que se encuentran y que deben ser prevenidos están precisamente relacionados con el aislamiento socio-laboral que genera un entorno 100% de teletrabajo, a pesar de la existencia de herramientas que permiten las reuniones a distancia y otros elementos de comunicación y el correo electrónico, por ejemplo. Frente a ello, la mayoría de las regulaciones autonómicas, y experiencias piloto existentes a nivel local han optado por la definición de un régimen mixto, presencial y a distancia, estableciendo, en muchos casos que el desempeño de funciones en régimen de teletrabajo no debe superar el 40% de la jornada laboral, salvo en aquellos casos en los que las circunstancias así lo aconsejen, llegando en algunos casos a establecer, al menos, la previsión de una jornada semanal de coincidencia de todo el personal de la respectiva unidad.

6.- CONCLUSIÓN: EL TELETRABAJO MÁS ALLÁ DE ESCENARIOS EXTRAORDINARIOS

La necesidad de abordar el teletrabajo en el sector público no era una demanda nueva, pues ya las recomendaciones del Consejo sobre el Programa Nacional de Reformas de España en el año 2012, daban respaldo a la regulación del trabajo a distancia en las Administraciones Públicas, desde dos ópticas, favorecer la modernización de los sistemas de trabajo y facilitar la reducción en los costes de los Presupuestos Generales del Estado, declaración que se enmarcaba en la línea de los objetivos de la reforma. Sin embargo, múltiples razones, entre ellas de un modo destacado, las resistencias al cambio enraizadas en una consolidada (y en ocasiones ineficiente) cultura de presencialidad, y la inacabada transformación digital, por otra parte, han representado un obstáculo difícil de salvar, tan difícil que ha tenido que ser una pandemia mundial la que lo ha conseguido, si bien todavía con un elevado nivel de resistencia.

Porque nada lo impide, la tecnología está preparada desde hace tiempo, lo que dificulta este tipo de avances son, en muchos casos, las personas, las resistencias al cambio basadas en los modelos tradicionales de trabajo, en una cultura que, como decimos, prima la presencialidad frente a los resultados y se plantea numerosas dificultades asociadas a una pretendida falta de control, en un pésimo modelo en el que el único control existente es el horario. No se trata de que desaparezca la prestación de servicios presenciales, tanto públicos como privados. Seguirán existiendo ámbitos y entornos laborales en los que se requiere, al menos, una cierta presencialidad. Se trata de ser más eficiente cuando sea posible y el teletrabajo lo será en muchos casos; de facilitar la conciliación y la responsabilidad familiar y

personal; de contribuir a la sostenibilidad y a avanzar en un entorno digital. Ahora toca analizar las asimétricas acogidas del nuevo modelo, en función de los diferentes equilibrios de poder político-sindical, colectivos funcionariales, y sobre todo, la dimensión de las respectivas entidades. No serán comparables las opciones AGE o autonómicas, frente a pequeños ayuntamientos.

Como señala Jiménez Asensio⁴ el desarrollo del TREBEP exigiría una acción legislativa valiente y reflexiva de las Comunidades Autónomas regulando razonablemente el teletrabajo de los empleados públicos, pero que ante las urgencias es poco probable que se vaya a ocupar de las entidades locales, dando lugar a modalidades atomizadas de geometría variable); y, tomando probablemente la regulación para el personal laboral del sector privado sea *el suelo* regulatorio uniforme, a partir del cual se articularán modelos asimétricos función de la capacidad de presión sindical y el mayor o menor poder efectivo de dirección que tenga cada Administración Pública, por lo que hubiera sido deseable un mayor grado de regulación básica.

Las ventajas que aporta la organización en régimen de teletrabajo pasan desde las concretas que revierten en las personas que desempeñen dicha modalidad de trabajo, que adquiere en muchos casos, la concepción de salario emocional, al fomento de las nuevas tecnologías y la administración digital, favoreciendo que se complete el ciclo de la transformación digital y a la mejora de la organización, pero también la reducción del tiempo en desplazamientos, la sostenibilidad ambiental en orden a la Agenda 2030 y los ODS, sin olvidar los posibles impactos en la mejora de la conciliación del desarrollo profesional con la vida personal y familiar, respetando en todo caso los principios de transparencia, igualdad entre mujeres y hombres y la corresponsabilidad y el mantenimiento de los derechos correspondientes. Frente a ello, los obstáculos y resistencias que ponen de manifiesto la contradictoria aparición en este momento de aspectos relativos al control, al establecimiento de objetivos e indicadores de seguimiento, que se plantean, adecuadamente en cuanto a que la planificación y evaluación son clave en la calidad de los servicios públicos, pero lo llamativo es que no surjan idénticas inquietudes y se reclamen idénticas precauciones para el desempeño de las funciones en régimen presencial, se trata de intentar poner freno a un futuro que ya es presente.

Simplemente recordar que el desempeño de las funciones en régimen de teletrabajo o a distancia es una posibilidad que no está vinculada a la vigencia del estado de alarma, ni a situaciones extraordinarias de pandemia, sino que forma parte de un modelo organizativo sobre el que corresponde decidir a la respectiva entidad en ejercicio de su potestad de autoorganización, desde el respeto a los derechos de las personas trabajadoras y la garantía de servicio público.

⁴ <https://rafaeljimenezasensio.com/>

BIBLIOGRAFÍA

BELZUNEGUI ERASO, Ángel. “Teletrabajo en España: acuerdo marco y Administración Pública”. *RIO: Revista Internacional de Organizaciones*, ISSN-e 1886-4171, ISSN 2013-570X, N.º. 1, 2008 (Ejemplar dedicado a: Relaciones laborales y gestión de los recursos humanos en las administraciones públicas), págs. 129-148

CAMPOS ACUÑA, M^a Concepción. “El futuro del teletrabajo en la era post-Covid”. *La administración práctica: enciclopedia de administración municipal*, ISSN 0210-2781, N.º. 6, 2020, págs. 87-99

JIMÉNEZ ASENSIO, Rafael. “Las paradojas de la regulación del teletrabajo”, en Blog *La Mirada Institucional*, 2020 <https://rafaeljimenezasensio.com/>

VILLALBA SÁNCHEZ, Alicia. “El teletrabajo en las Administraciones Públicas”. *Revista de relaciones laborales*, ISSN 1575-7048, [N.º 36, 2017](#) (Ejemplar dedicado a: Aspectos jurídicos-laborales en el marco de las Administraciones Públicas), págs. 216-246