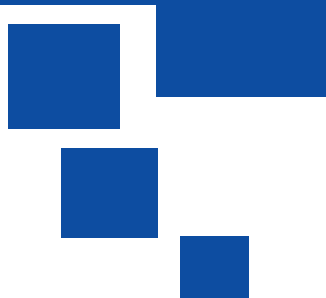


# Régimen jurídico del teletrabajo en las Administraciones Públicas

Dirección:  
Federico A. Castillo Blanco  
Juan Antonio Maldonado Molina





**RÉGIMEN JURÍDICO DEL TELETRABAJO  
EN LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS**



# RÉGIMEN JURÍDICO DEL TELETRABAJO EN LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

DIRECTORES:

FEDERICO A. CASTILLO BLANCO

JUAN ANTONIO MALDONADO MOLINA

No está permitida la reproducción total o parcial de este libro, ni su incorporación a un sistema informático, ni su transmisión en cualquier forma o por cualquier medio, sea este electrónico, mecánico, por fotocopia, por grabación u otros métodos, sin el permiso previo y por escrito del editor. La infracción de los derechos mencionados puede ser constitutiva de delito contra la propiedad intelectual (art. 270 y siguientes del Código Penal).

Dirijase a Cedro (Centro Español de Derechos Reprográficos) si necesita fotocopiar o escanear algún fragmento de esta obra. Puede contactar con Cedro a través de la web [www.conlicencia.com](http://www.conlicencia.com) o por teléfono en el 917021970/932720407.

Este libro ha sido sometido a evaluación por parte de nuestro Consejo Editorial.  
Para mayor información, véase [www.dykinson.com/quienes\\_somos](http://www.dykinson.com/quienes_somos)

© Copyright by  
Los autores

Editorial DYKINSON, S.L. Meléndez Valdés, 61 - 28015 Madrid  
Teléfono (+34) 91 544 28 46 - (+34) 91 544 28 69  
e-mail: [info@dykinson.com](mailto:info@dykinson.com)  
<http://www.dykinson.es>  
<http://www.dykinson.com>

ISBN: 978-84-1070-343-8  
Depósito Legal: M-12744-2024  
DOI: 10.14679/3243

ISBN electrónico: 978-84-1070-410-7

Preimpresión por:  
Besing Servicios Gráficos S.L.  
e-mail: [besingsg@gmail.com](mailto:besingsg@gmail.com)

# Índice

<i>Ámbito de aplicación subjetivo y objetivo de la regulación del teletrabajo</i> .....	13
---	----

ÁNGEL MARTÍN-LAGOS CARRERAS

I.	INTRODUCCIÓN: LA ADMINISTRACIÓN DIGITAL COMO PRESUPUESTO DEL TELETRABAJO .....	14
I.1.	El contexto .....	14
I.2.	La tecnología como condición del teletrabajo .....	15
II.	LA SITUACIÓN LEGAL ACTUAL DEL TELETRABAJO .....	17
II.1.	El teletrabajo en el ámbito laboral .....	17
II.2.	El teletrabajo en las Administraciones Públicas españolas .....	21
III.	EL ÁMBITO SUBJETIVO DE APLICACIÓN DEL ART. 47 BIS .....	30
III.1.	Análisis jurídico .....	30
III.2.	Las entidades sujetas al art. 47 Bis TREBEP .....	30
III.3.	El personal potencialmente afectado por el teletrabajo .....	31
III.4.	El ámbito subjetivo en la regulación del teletrabajo por las Comunidades Autónomas .....	37
IV.	EL ÁMBITO OBJETIVO DE APLICACIÓN DEL ART. 47 BIS TREBEP .....	40
IV.1.	Introducción .....	40
IV.2.	El puesto de trabajo como presupuesto del teletrabajo .....	41
IV.3.	Los requisitos de indispensable concurrencia para la determinación del ámbito objetivo .....	46
IV.4.	El ámbito objetivo en la regulación del teletrabajo en la Administración General del Estado y en las CCAA .....	50
V.	CONCLUSIONES .....	58
VI.	BIBLIOGRAFÍA .....	61

<i>Procedimiento de autorización y duración del teletrabajo</i> .....	65
---	----

FEDERICO A. CASTILLO BLANCO

I.	UNA CUESTIÓN PREVIA DE CARÁCTER NECESARIO: ¿ES EL TELETRABAJO UN DERECHO DE LOS EMPLEADOS PÚBLICOS? .....	65
II.	EL PROCEDIMIENTO AUTORIZATORIO: PLAZO Y REQUISITOS .....	74
III.	EL PROCEDIMIENTO AUTORIZATORIO: INICIACIÓN .....	76
IV.	EL PROCEDIMIENTO AUTORIZATORIO: INSTRUCCIÓN .....	79

IV.1.	<b>Informes y otros trámites a seguir en el procedimiento: el plan individualizado de trabajo</b> .....	79
IV.2.	<b>La concurrencia de varias solicitudes: criterios de preferencia</b> .....	84
V.	<b>LA FINALIZACIÓN DEL PROCEDIMIENTO</b> .....	85
V.1.	<b>La finalización por resolución expresa</b> .....	85
V.2.	<b>La finalización mediante silencio administrativo</b> .....	88
VI.	<b>LA DURACIÓN DEL TELETRABAJO: EXTINCIÓN Y RENUNCIA</b> .....	88
VI.1	<b>Suspensión o modificación de la prestación de servicios bajo la modalidad de teletrabajo</b> .....	90
VI.2	<b>Extinción de la autorización: especial referencia a la revocación de la autorización concedida</b> .....	91
VII.	<b>CONCLUSIONES</b> .....	94
VIII.	<b>BIBLIOGRAFÍA</b> .....	95

***Régimen de prestación de servicios en el teletrabajo: derechos y obligaciones***..... 97

RAQUEL VIDA FERNÁNDEZ

I.	<b>INTRODUCCIÓN</b> .....	98
II.	<b>CONFIGURACIÓN LEGAL Y CARACTERÍSTICAS DEL TELETRABAJO EN EL ÁMBITO DEL EMPLEO PÚBLICO ESPAÑOL</b> .....	99
II.1.	<b>Configuración legal del Teletrabajo en el empleo público español</b> .....	99
II.2.	<b>Características del Teletrabajo en el Estatuto Básico del Empleado Público</b> .....	101
III.	<b>LAS CONDICIONES DE LOS EMPLEADOS PUBLICOS TELETRABAJADORES: DERECHOS Y OBLIGACIONES</b> .....	103
III.1.	<b>Artículo 47bis del TREBEP sobre condiciones mínimas en el teletrabajo</b> .....	103
III.2.	<b>Derechos, individuales y colectivos, de los empleados públicos en teletrabajo: regulación básica del TREBEP y proyecto de Reglamento de Teletrabajo en la Administración General del Estado</b> .....	106
IV.	<b>OBLIGACIONES DE LOS EMPLEADOS PÚBLICOS TELETRABAJADORES</b> .....	120
IV.1.	<b>Obligaciones vinculadas al uso de medios tecnológicos</b> .....	120
IV.2.	<b>El deber de desempeño adecuado del trabajo y respeto a las instrucciones: la evaluación del seguimiento del teletrabajo</b> .....	121
V.	<b>REFLEXIONES FINALES</b> .....	129
VI.	<b>BIBLIOGRAFÍA Y WEBGRAFÍA</b> .....	131

***La prevención de riesgos laborales en el teletrabajo del sector público*** .... 135

JUAN ANTONIO MALDONADO MOLINA

I.	<b>INTRODUCCIÓN</b> .....	135
----	---------------------------	-----



II.	EL MARCO REGULADOR .....	138
II.1.	<b>La regulación básica estatal</b> .....	138
II.2.	<b>La regulación en la AGE</b> .....	141
II.3.	<b>La regulación autonómica</b> .....	147
III.	LOS RIESGOS DERIVADOS DEL TELETRABAJO.....	178
III.1.	<b>Riesgos ligados a las condiciones de seguridad</b> .....	179
III.2.	<b>Riesgos ligados a la carga de trabajo: jornadas sin límite e hiperconexión (el derecho a la desconexión digital)</b> .....	185
III.3.	<b>Riesgos psicosociales</b> .....	189
IV.	BIBLIOGRAFÍA .....	192
V.	ANEXO. TABLA COMPARATIVA REGULACIÓN AUTONÓMICA.....	197

***Requisitos técnicos y estructurales para la prestación de servicios en el teletrabajo***..... 199

JAVIER E. QUESADA LUMBRERAS

I.	INTRODUCCIÓN: RÉGIMEN JURÍDICO DEL TELETRABAJO EN LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS.....	199
II.	REQUISITOS TÉCNICOS Y ESTRUCTURALES PARA LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS.....	204
II.1.	<b>El derecho a los soportes telemáticos a emplear</b> .....	204
II.2.	<b>El derecho a la intimidad, en especial, a la desconexión digital y los deberes de protección de datos y de confidencialidad</b> .....	209
II.3.	<b>El derecho-deber a la formación especializada</b> .....	218
II.4.	<b>La determinación de objetivos y el control o evaluación de la actividad</b> .	222
III.	CONSIDERACIONES FINALES.....	229
IV.	BIBLIOGRAFÍA .....	233

***La dimensión fiscal del teletrabajo desde la perspectiva internacional e interna***..... 237

ANTONIA JABALERA RODRÍGUEZ

I.	INTRODUCCIÓN.....	238
II.	LA EXPANSIÓN DEL TELETRABAJO Y LA INSUFICIENCIA DE SU MARCO REGULADOR DESDE LA PERSPECTIVA FISCAL.....	240
III.	FISCALIDAD DEL TELETRABAJO EN EL CONTEXTO INTERNACIONAL.....	243
III.1.	<b>La inadecuación de los postulados básicos de la tributación internacional de las rentas del trabajo a las nuevas formas de prestación laboral</b> .....	245
III.2.	<b>La determinación de la residencia fiscal de los teletrabajadores internacionales como criterio de sujeción</b> .....	246

III.3.	La tributación de las rentas percibidas por el teletrabajador .....	252
III.4.	La residencia fiscal del teletrabajador como criterio de competencia fiscal entre los Estados. El caso español .....	257
IV.	FISCALIDAD DEL TELETRABAJO EN EL CONTEXTO NACIONAL. ESPECIAL REFERENCIA A LAS IMPLICACIONES FISCALES DE LA LEY 10/2021, DE TRABAJO A DISTANCIA .....	265
IV.1.	El derecho a la dotación suficiente y mantenimiento de medios, equipos y herramientas: su problemática fiscal.....	267
IV.2.	El derecho al abono y compensación de gastos: su problemática fiscal...	272
V.	CONCLUSIONES .....	274
VI.	BIBLIOGRAFÍA .....	277

### *El teletrabajo y la desamortización del siglo XXI.....* 279

JOAN AMENÓS ÁLAMO

I.	INTRODUCCIÓN. DESPACHOS VACÍOS Y ESPACIOS LIBERADOS.....	279
II.	LA GESTIÓN INMOBILIARIA TRADICIONAL: EL EDIFICIO BUROCRÁTICO ....	280
II.1.	Nociones elementales .....	280
II.2.	Régimen jurídico del edificio administrativo .....	281
II.3.	Signos de agilización .....	286
III.	LA IRRUPCIÓN DEL TELETRABAJO Y EL DESDOBLAMIENTO DEL ESPACIO LABORAL.....	288
III.1.	Concepto legal de teletrabajo .....	288
III.2.	Efectos en el campo de la gestión inmobiliaria: liberación y reorganización de superficies .....	288
III.3.	El espacio sobrante. Mutación demanial, desafectación, venta y <i>lease back</i> .....	291
IV.	LA “TERCERA SEDE” .....	293
IV.1.	El edificio administrativo “multifuncional” .....	293
IV.2.	En especial, el “Distrito administrativo “ de Cataluña .....	295
IV.3.	El contrato de servicios de “ <i>coworking</i> ” o de “alojamiento y oficinas” ....	298
V.	¿HACIA LA DESMATERIALIZACIÓN DE LA BUROCRACIA?.....	300
VI.	BIBLIOGRAFÍA .....	303

### *Il “lavoro agile” nella pubblica amministrazione italiana.....* 305

ELISA D’ALTERIO

I.	PREMESSA.....	305
II.	IL QUADRO NORMATIVO .....	308
II.1.	La rapida evoluzione della disciplina nel periodo della pandemia di Covid19 .....	311

II.2.	Il lavoro agile dopo la pandemia .....	315
III.	LE PRINCIPALI MISURE DI APPLICAZIONE DEL LAVORO AGILE.....	319
IV.	LE PROBLEMATICHE: IL LAVORO AGILE E LA CULTURA ORGANIZZATIVA DEL PUBBLICO IMPIEGO NEL SISTEMA AMMINISTRATIVO ITALIANO .....	323
V.	BIBLIOGRAFIA.....	331

*O regime jurídico do teletrabalho  
na administração pública portuguesa* ..... 333

MÁRIO SIMÕES BARATA

ANTÓNIO LUÍS BENTES DE OLIVEIRA

I.	INTRODUÇÃO.....	333
II.	VÍNCULO DE EMPREGO PÚBLICO E TELETRABALHO.....	334
III.	REGIME JURÍDICO E APRECIACÃO CRÍTICA.....	336
III.1.	Noção de teletrabalho e âmbito do regime.....	336
III.2.	Acordo para a prestação de teletrabalho .....	338
III.3.	Direito ao regime de teletrabalho.....	341
III.4.	Duração e cessação do acordo de teletrabalho.....	344
III.5.	Equipamentos e sistemas .....	346
III.6.	Privacidade de trabalhador em regime de teletrabalho.....	351
III.7.	O princípio da igualdade de direitos e deveres.....	354
III.8.	Organização, direção e controlo do trabalho .....	358
III.9.	Os deveres especiais das partes.....	360
III.10.	Segurança e saúde no trabalho .....	366
III.11.	Fiscalização do teletrabalho.....	373
IV.	CONCLUSÃO.....	375
V.	BIBLIOGRAFIA.....	375

*Teletrabajo en el sector público: hacia una nueva forma de presta-  
ción del servicio público en Latinoamérica* ..... 379

MIRKO A. MALDONADO MELÉNDEZ

I.	PUNTO DE PARTIDA: A MODO DE INTRODUCCIÓN.....	380
I.1	Algunas definiciones conceptuales relacionadas con el Teletrabajo.....	381
II.	LA EVOLUCIÓN DEL TRABAJO EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA: DEL TRABAJO A DISTANCIA AL TELETRABAJO EN EL SECTOR PÚBLICO .....	384
II.1.	Desarrollo de la figura del Teletrabajo en el sector público en los ordenamientos positivos a nivel de los países de Latinoamérica.....	385

II.2.	<b>Unificando nociones sobre el concepto de Teletrabajo en el sector público: definiciones, características, derechos y obligaciones de los “teletrabajadores”</b> .....	386
II.3.	<b>Derechos fundamentales del teletrabajador en el sector público: especial referencia a la desconexión digital, intimidad y privacidad</b> .....	390
II.4.	<b>Principios del teletrabajo en el sector público</b> .....	395
II.5.	<b>Requisitos indispensables para la eficiencia y eficacia del Teletrabajo en el sector público</b> .....	396
III.	<b>ASPECTOS REGULATORIOS DEL TELETRABAJO EN LATAM</b> .....	396
III.1.	<b>Bolivia</b> .....	397
III.2.	<b>Colombia</b> .....	398
III.3.	<b>Chile</b> .....	399
III.4.	<b>Ecuador</b> .....	401
III.5.	<b>Perú</b> .....	402
III.6.	<b>Paraguay</b> .....	403
III.7.	<b>Uruguay</b> .....	404
IV.	<b>LAS CARTAS IBEROAMERICANAS COMO INSTRUMENTOS CONFIGURADORES DEL TELETRABAJO, HACIA UNA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA INNOVADORA Y EFICIENTE</b> .....	405
IV.1.	<b>Carta Iberoamericana de principios y derechos en los entornos digitales (2023)</b> .....	406
IV.2.	<b>Carta Iberoamericana de Innovación pública (2020)</b> .....	406
IV.3.	<b>Carta Iberoamericana de Gobierno Abierto (2016)</b> .....	406
IV.4.	<b>Otros instrumentos que indirectamente coadyuvan a la implementación del Teletrabajo en el sector público en Iberoamérica</b> ...	407
V.	<b>EL TELETRABAJO EN EL SECTOR PÚBLICO: ESTADO DE LA CUESTIÓN EN LATINOAMÉRICA</b> .....	408
VI.	<b>EL TELETRABAJO EN LA ERA POST COVID:PRINCIPALES DESAFÍOS A RAÍZ DE SU IMPLANTACIÓN EN LATINOAMÉRICA</b> .....	411
VII.	<b>CONCLUSIONES</b> .....	413
VIII.	<b>BIBLIOGRAFÍA</b> .....	414

# *Ámbito de aplicación subjetivo y objetivo de la regulación del teletrabajo*

ÁNGEL MARTÍN-LAGOS CARRERAS

*Letrado/Asesor Jurídico del Ayuntamiento de Ogijares*

---

---

Sumario: Sumario: I. INTRODUCCIÓN: LA ADMINISTRACIÓN DIGITAL COMO PRESUPUESTO DEL TELETRABAJO. I.1. El contexto. I.2. La tecnología como condición del teletrabajo. II. LA SITUACIÓN LEGAL ACTUAL DEL TELETRABAJO. II.1. El teletrabajo en el ámbito laboral. II.2. El teletrabajo en las Administraciones Públicas españolas. II.2.1. Introducción. II.2.2. Caracterización técnico-jurídica del art. 47 bis TREBEP. A. El encaje constitucional del precepto. B. El carácter bifronte del teletrabajo. II.2.3. El genérico y flexible contenido del art. 47 bis TREBEP. II.2.4. Los diferentes instrumentos normativos utilizados para su desarrollo. III. EL ÁMBITO SUBJETIVO DE APLICACIÓN DEL ART. 47 BIS. III.1. Análisis jurídico. III.2. Las entidades sujetas al art. 47 bis TREBEP. III.3. El personal potencialmente afectado por el teletrabajo. III.3.1. Régimen General. III.3.2. Situaciones especiales. III.3.2.1. Personal perteneciente a la sociedad estatal Correos y Telégrafos. III.3.2.2. Personal laboral de empresas y fundaciones del Sector Público. III.3.2.3. Otras situaciones. III.3.2.4. Exclusiones específicas en atención a la naturaleza de las funciones desarrolladas por ciertos colectivos considerados en cuanto tal. III.4. El ámbito subjetivo en la regulación del teletrabajo por las Comunidades Autónomas. IV. EL ÁMBITO OBJETIVO DE APLICACIÓN DEL ART. 47 BIS. IV.1. Introducción. IV.2. El puesto de trabajo como presupuesto del teletrabajo. IV.2.1. Introducción. IV.2.2. El puesto de trabajo y el teletrabajo. IV.2.3. Los mecanismos de determinación del ámbito objetivo del teletrabajo. IV.3. Los requisitos de indispensable concurrencia para la determinación del ámbito objetivo. IV.4. El ámbito objetivo en la regulación del teletrabajo en la Administración General del Estado y en las CCAA. IV.4.1. Administración General del Estado. IV.4.2. Comunidades Autónomas. V. CONCLUSIONES. VI. BIBLIOGRAFÍA

## I. INTRODUCCIÓN: LA ADMINISTRACIÓN DIGITAL COMO PRESUPUESTO DEL TELETRABAJO

### I.1. El contexto

Vivimos inmersos en una ola tecnológica permanente que está transformando todos los sectores de la sociedad: las relaciones económicas, las relaciones sociales, la comunicación, las nuevas fórmulas de trabajo, las nuevas alternativas de empleo, la globalización, etc., etc. Esta ola, que se ha venido en llamar la cuarta revolución industrial, se caracteriza por la ubicuidad de la tecnología digital, la permanente conectividad y el uso de las llamadas tecnologías disruptivas (inteligencia artificial, blockchain, internet de las cosas, gemelos digitales, etc.). Nunca antes habíamos tenido a nuestro alcance tecnologías con un potencial tan transformador que promete remodelar nuestro mundo de un modo a la par impresionante e intimidante (SULEYMAN, M. y BHASKAR, 2023).

Y ello afecta a las Administraciones Públicas que se encuentran inmersas en un profundo proceso de transformación digital. En efecto, “la Administración surgida tras la Revolución Francesa, entendida como organización burocrática fuertemente jerarquizada con la encomienda monopolística de concretar el interés general y de ejecutar la Ley”, está dando paso a una Administración, fruto de la Revolución Tecnológica, cuyas notas características tradicionales “se están diluyendo en beneficio de una potencial mayor participación de los ciudadanos en la gestión de la cosa pública y de una posible flexibilización en la burocracia interna y externa, con el subsiguiente desplazamiento parcial del centro decisorio del Estado a los ciudadanos” (MARTIN DELGADO, 2018: 180).

Se ha dicho que hablar hoy en día de Administración Pública es, necesariamente, hablar de Administración electrónica (MARTIN DELGADO, 2018: 180), entendiendo ésta como «el uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones en las Administración Pública, combinado con cambios organizativos y nuevas aptitudes, con el fin de mejorar los servicios públicos y los procesos democráticos y reforzar el apoyo a las políticas públicas»<sup>1</sup>. Yo diría que hablar hoy de Administración Pública es hablar de Administración digital, lo que comporta y evidencia el uso intensivo de las tecnologías de la

---

<sup>1</sup> Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones sobre El papel de la administración electrónica en el futuro de Europa, COM (2003) 567 final, p. 7.

información y la comunicación ordinarias y una paulatina incorporación de las nuevas tecnologías disruptivas en la actuación administrativa y en la prestación de los servicios públicos, comenzando por la automatización de cada vez más procesos y procedimientos y a lo que ha de seguir la aplicación, entre otras, de la inteligencia artificial y la cadena de bloques.

La Administración digital implica el uso masivo de las tecnologías de la información y la comunicación aplicadas a su funcionamiento, tanto interno como externo, con el objetivo de prestar más eficaz y eficientemente los servicios públicos. Se ha dicho que “los países con una administración pública más digitalizada tienden a ser más confiables para los ciudadanos y que hay una general correlación entre la implantación de la Administración digital y el desarrollo económico” (GAMERO CASADO, 2022: 35).

Así pues, “la administración digital no es simplemente un nuevo estadio de un largo proceso de incorporación de los medios electrónicos al funcionamiento y la actividad de las Administraciones públicas y a sus relaciones con la ciudadanía, sino es el resultado de un complejo proceso de transformación de las Administraciones públicas que implica un cambio profundo tanto desde el punto de vista de su organización, actividad y funcionamiento como de sus relaciones con la ciudadanía” (CERRILLO I MARTÍNEZ, 2022: 26).

## **I.2. La tecnología como condición del teletrabajo**

Las tecnologías de la información y la comunicación son el medio o el instrumento de esta transformación digital que irradia a todos los ámbitos de la Administración, afectando tanto a su aspecto organizativo y a su funcionamiento interno, como a su actividad externa, esto es, a la prestación de los servicios públicos encomendados y a sus relaciones con los ciudadanos.

Es cierto que la Administración pública, históricamente, ha venido utilizando las tecnologías existentes en cada momento en el desarrollo de su actividad, pero ha sido en las últimas décadas, al hilo del intenso desarrollo que ha experimentado la informática, cuando se ha incrementado de manera significativa la contribución de la tecnología a la consecución de los fines de la Administración pública e, incluso, se han ampliado las funciones que realiza la Administración, así como los servicios que presta a la ciudadanía y las empresas (CERRILLO I MARTÍNEZ, 2023: 526).

Ahora bien, “el uso de la tecnología en la Administración pública no es solo un proceso técnico, sino que comporta, al mismo tiempo, la introducción de cambios en la organización y en los procedimientos administrativos”

(CERRILLO I MARTÍNEZ, 2023: 526) que afectan a su funcionamiento interno, impactando de un modo claro y manifiesto en el conjunto de empleados públicos, que deben estar en posesión de los conocimientos y las capacidades adecuadas para intervenir activamente en este proceso.

Uno de los efectos de este proceso de transformación es la digitalización de los puestos de trabajo. Actualmente, las tareas que conforman la mayor parte de los puestos de trabajo se llevan a cabo con el apoyo de las tecnologías de la información y la comunicación. Y parece evidente que ello requiere la formación y la capacitación de los empleados públicos que los desempeñan.

La transformación digital no solo supone saber manejar herramientas, sino que implica también desarrollar competencias y promover cambios organizativos, procedimentales y de cultura de trabajo. Supone, en definitiva, desarrollar la capacidad de aprender continuamente para adecuarse a los nuevos contextos y necesidades<sup>2</sup>.

En las Administraciones Públicas, por lo tanto, también la transformación digital demanda que la mayor parte de las y los empleados públicos tengan competencias digitales. Y es que la Administración pública no se transformará en digital si las personas que trabajan a su servicio no lo hacen previamente.

Además, comporta nuevas formas de organización del trabajo, permitiendo el trabajo a distancia a través del uso de los medios electrónicos. Es así, pues, cómo los puestos de trabajo, o al menos muchos de ellos, ya no requieren de la presencia física en las dependencias de la Administración, facilitando la aparición de una nueva forma de prestación de servicios tanto en el ámbito público, como en el privado: el trabajo a distancia en su modalidad de teletrabajo.

Y es que el teletrabajo es una figura propia y característica de la Administración digital, en la medida que constituye una modalidad de prestación de servicios en la que, a través de un uso intensivo de las tecnologías de la información y comunicación, se posibilita que el personal de una organización, pueda desarrollar parcial o totalmente su jornada laboral desde un lugar distinto al de su centro de trabajo, sin que por ello la calidad del servicio que preste y su relación con la ciudadanía, Texto Refundido de la Ley se vea afectada<sup>3</sup>.

---

<sup>2</sup> “Competencias para el teletrabajo de las empleadas y los empleados públicos. Marco de referencia”. INAP. 2021.

<sup>3</sup> Decreto 74/2023, de 11 de mayo, por el que se regula la prestación de servicios en la modalidad de teletrabajo del personal empleado público de la Administración Pública



Para hacer realidad esta transformación, el teletrabajo constituye una herramienta clave, ya que contribuye a modernizar las formas de organización, a través de la fluidez de los intercambios de información y la comunicación en tiempo real por medios telemáticos, así como la gestión del espacio en entornos cada vez más flexibles, suponiendo, además, la introducción de formas de dirección orientada a la consecución de objetivos y la evaluación del rendimiento para la correcta supervisión del trabajo realizado en remoto<sup>4</sup>.

## II. LA SITUACIÓN LEGAL ACTUAL DEL TELETRABAJO

Para analizar en su totalidad la cuestión objeto de nuestro estudio, trataremos de hacerlo abordando, de una parte, la normativa reguladora del teletrabajo en el ámbito estrictamente laboral; y, de otra, considerando la situación creada a partir del nuevo art. 47 bis en el Texto Refundido del Estatuto Básico del Empleado Público (TREBEP).

### II.1. El teletrabajo en el ámbito laboral

Con el antecedente del Acuerdo Marco Europeo sobre teletrabajo, de julio de 2002, tras la declaración del estado de alarma (Real Decreto 463/2020) y sus sucesivas prórrogas, el Real Decreto-Ley 8/2020, de 17 de marzo (art. 5), estableció el carácter preferente del trabajo a distancia como fórmula para hacer frente a los estragos de la pandemia y para el mantenimiento de la actividad laboral en los diferentes sectores económicos. Posteriormente, se aprobó el Real Decreto-Ley 28/2020, de 23 de septiembre, que, una vez convalidado por el Congreso de los Diputados, fue tramitado como proyecto de ley dando lugar a la Ley 10/2021, de 9 de julio (LRTD) que, de acuerdo con su extensísima Exposición de Motivos, supone “una regulación suficiente, transversal e integrada...para llenar el vacío normativo que existe, igualando el tratamiento jurídico en los aspectos más importantes de esta forma de organización del trabajo acudiendo en la medida necesaria a la negociación colectiva que se

---

de la Comunidad Autónoma de Canarias y sus organismos autónomos y entidades públicas dependientes.

<sup>4</sup> Proyecto de Real Decreto por el que se regula el teletrabajo en la Administración del Estado. Texto sometido a trámite de información pública con fecha 15/12/2021. <https://www.hacienda.gob.es/Documentacion/Publico/NormativaDoctrina/Proyectos/14122021-Proyecto-RD-Teletrabajo-AGE.pdf>. Fecha de consulta: 15/11/2023.

considera instrumento imprescindible para completar la normativa aplicable en cada uno de los sectores específicos, estableciendo criterios propios...”.

La LRTD hay que complementarla actualmente con el V Acuerdo para el empleo y la negociación colectiva de 10 de mayo de 2023 (BOE del 31 de mayo), cuyo capítulo X está dedicado íntegramente a la determinación de las pautas y materias sobre las que ha de incidir la negociación de los convenios colectivos en cuanto a la regulación del teletrabajo en las empresas españolas (identificación de los puestos y funciones que pueden ser objeto del teletrabajo, condiciones de acceso y desarrollo de la actividad laboral a distancia, duración máxima del trabajo a distancia, jornada mínima presencial, reversibilidad, dotación y mantenimiento de los medios y equipos, etc.).

La Ley 10/2021, de 9 de julio,<sup>5</sup> se caracteriza, en lo que en este momento nos interesa, por:

**Primero.** Ser aplicable solo al ámbito laboral estrictamente, no abarcando el mismo al personal funcionario ni estatutario de cualquier Administración Pública puesto que el art. 1 señala que “las relaciones de trabajo a las que les será de aplicación (la Ley), serán aquellas en las que concurran las condiciones descritas en el art. 1.1 del texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores...”. Y sabido es que la relación que liga al personal funcionario y estatutario es jurídico-administrativa, no laboral, por lo que no le es de aplicación la normativa de tal naturaleza, salvo algunas disposiciones muy específicas como la Ley de Prevención de Riesgos Laborales.

Pero, es más, tampoco el personal laboral al servicio de las Administraciones Públicas, está afectado por la LRTD ya que la Disposición Adicional Segunda de la misma excluye expresamente a dicho personal de su ámbito de aplicación, remitiéndose “a su normativa específica”, lo que, como veremos, aparece expresamente refrendado por el apartado 5 del art. 47 bis TREBEP.

Así pues, queda evidenciado que el legislador ha entendido que el trabajo a distancia y, en nuestro caso, el teletrabajo en el seno de las Administraciones Públicas, debe de tener un tratamiento normativo diferente al de las empresas, siendo necesario precisar en este punto, además, que dentro de dicho término han de incluirse, en principio, tanto las empresas pertenecientes al sector privado, como las integradas en el sector público, ya que el hecho de su pertenencia al mismo, no significa en modo alguno, que sus relaciones laborales, en términos generales, y con las excepciones de rigor, estén excluidas del

---

<sup>5</sup> Que introduce una nueva redacción en el art. 13 del Texto Refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2015, de 23 de octubre.

ámbito de aplicación del ET, (más adelante insistiremos en esta cuestión). Así pues, en resumen, la Ley 10/2021 afecta y obliga tanto a empresas privadas, como a empresas públicas en la medida en que unas y otras se rigen en sus relaciones laborales por el Estatuto de los Trabajadores.

**Segundo:** Tampoco es aplicable la Ley a los trabajadores autónomos, ni a los autónomos económicamente dependientes ni a los que podríamos llamar trabajadores “*irregulares*”, es decir, aquellos que, ateniéndonos a la exigencia de regularidad contenida en el apartado a) del art. 2, son trabajadores por cuenta ajena en toda la extensión de la expresión, pero su trabajo a distancia, bien es puramente ocasional, bien siendo permanente, no alcanza los parámetros de tiempo exigidos (30% de la jornada en un período de referencia de tres meses o la proporción correspondiente en función de la duración del contrato).

Tampoco es aplicable la norma, según la mayor parte de la doctrina, a los trabajadores con discapacidad psíquica que presten servicios en centros especiales de empleo ya que el Real Decreto 1368/1985, de 17 de julio, prohíbe en estos casos el trabajo a domicilio.

**Tercero.** La Ley distingue (art. 2) entre trabajo a distancia y teletrabajo. El primero es definido como “aquella forma de organización del trabajo o de realización de la actividad laboral conforme a la cual ésta se presta en el domicilio de la persona trabajadora o en el lugar elegido por ésta, durante toda su jornada o parte de ella, con carácter regular”.

Por su parte, el teletrabajo es “aquel trabajo a distancia que se lleva a cabo mediante el uso exclusivo o prevalente de medios y sistemas informáticos, telemáticos y de telecomunicación”.

**Cuarto.** En lo que se refiere al ámbito subjetivo de aplicación, la Ley 10/2021 solo expresa dos limitaciones: De una parte, las ya comentadas exclusiones de los empleados públicos, funcionarios, estatutarios y personal laboral al servicio de las Administraciones, (art. 1 y Disposición Adicional Segunda), de los trabajadores autónomos y de los que hemos llamado “irregulares”.

De otro lado, el art. 3, bajo el título “Limitaciones en el trabajo a distancia”, prescribe lo siguiente: “En los contratos de trabajo celebrados con menores y en los contratos en prácticas y para la formación y el aprendizaje, sólo cabrá un acuerdo de trabajo a distancia que garantice, como mínimo, un porcentaje del cincuenta por ciento de prestación de servicios presencial, sin perjuicio del desarrollo telemático, en su caso, de la formación teórica vinculada a estos últimos”.

Como sabemos, la edad mínima para concertar un trabajo por cuenta ajena es la de 16 años. Ello significa, pues, que en los contratos celebrados con menores de edad comprendida entre los 16 y los 18 años y en los contratos formativos (arts. 6 y 11, respectivamente del Estatuto de los trabajadores), no existe posibilidad legal de extender el teletrabajo más allá de la mitad de la jornada ordinaria establecida lo que, en principio, podría explicarse porque se entiende que en tal tipo de contratos, la presencia física del trabajador en formación o prácticas junto a su formador o tutor, al menos durante una parte de la jornada, puede resultar imprescindible para su adecuada formación laboral. En todo caso, esta limitación está en consonancia con las prohibiciones que el propio art. 6 del Estatuto establece para los menores, como la prohibición de realización de horas extraordinarias o de trabajos nocturnos y ciertas limitaciones derivadas de la aplicación de las normas de prevención de riesgos laborales.

**Quinto.** En lo que se refiere al ámbito objetivo, la LRTD apenas apunta algunas pinceladas. Y ello ha de considerarse lógico porque es de todo punto imposible que una norma jurídica pueda intentar siquiera esbozar un esquema general para todo el Sector privado de puestos de trabajo en los que sea posible la aplicación total o parcial del teletrabajo.

Al respecto, la Ley se limita a disponer en su Disposición Adicional Primera, párrafo primero: “Los convenios o acuerdos colectivos podrán establecer, en atención a la especificidad de la actividad concreta de su ámbito, la identificación de los puestos de trabajo y funciones susceptibles de ser realizados a través del trabajo a distancia, las condiciones de acceso y desarrollo de la actividad laboral mediante esta modalidad, la duración máxima del trabajo a distancia, así como contenidos adicionales en el acuerdo de trabajo a distancia y cuantas otras cuestiones se consideren necesario regular”.

Como se puede comprobar, la Ley se remite a la negociación colectiva para que sea ésta la que, en cada empresa, grupo de empresas o sector de actividad, determine los puestos de trabajo y las funciones que puedan ser desempeñados mediante el trabajo a distancia (y no solamente mediante el teletrabajo). El debate queda así abierto y no será fácil llegar a consensos generalizados. Y es que, sobre todo en el ámbito de los convenios sectoriales, al contrario de lo que puede suceder en los convenios de empresa, el pacto colectivo no atiende a las peculiaridades organizativas y de funcionamiento de cada empresa integrada en el sector, de manera que una definición muy genérica o muy específica de los puestos afectados puede afectar seriamente a las potestades de organización y dirección del empresario.

Por lo demás, es extensa e interesante la bibliografía acerca de las dudas que la doctrina laboralista está planteando respecto a la incidencia que la re-

gulación del trabajo a distancia tiene en conceptos como lugar de trabajo, dependencia, subordinación, trabajo regular o irregular, incidencia de la duración del contrato de trabajo, etc. No es este el lugar de comentar las diferentes tesis doctrinales que se vienen publicando; pero sin duda que autores como SALAS FRANCO, GÓMEZ ABELLEIRA, TIBAUT ARANDA, ilustran con rigor la problemática planteada por la nueva normativa.

## **II.2. El teletrabajo en las Administraciones Públicas españolas**

### *II.2.1. Introducción*

El estudio actual del trabajo a distancia y del teletrabajo en nuestro país ha de hacerse a partir del Real Decreto-Ley 29/2020, de 29 de septiembre, que introduce un nuevo art. 47 bis en el TREBEP denominado “teletrabajo”. Dicha regulación se inserta dentro del llamado Plan para la transición hacia una Nueva Normalidad aprobado por el Gobierno de la Nación tras la enorme crisis general provocada por la Covid-19 y dentro de una idea: la necesidad de impulsar definitivamente la implantación de “nuevas formas de organización y estructuración del trabajo de los empleados públicos” en aras a una mejor, eficiente y ágil prestación de los servicios. Y entre esas nuevas formas se encuentra el teletrabajo, “entendido como modalidad preferente de trabajo a distancia que se realiza fuera de los establecimientos y centros habituales de la Administración, para la prestación de servicios mediante el uso de nuevas tecnologías”, según la Exposición de Motivos de la norma que, además, enuncia una serie de razones que justificarían la aprobación de la misma: la experiencia europea tras el Acuerdo Marco Europeo sobre Teletrabajo de 2002, revisado en 2009; la positiva acogida de los programas piloto para la implantación del teletrabajo en las Administraciones Públicas establecidos por la Orden del Ministerio de Administraciones Públicas de 21 de junio de 2006; el Acuerdo Gobierno-Sindicatos de 25 de septiembre de 2009, cuyo apartado I.1., relativo a la «Modernización y nuevas tecnologías», como desarrollo de la medida general destinada a «Impulsar la buena administración, la calidad y la eficacia de los servicios públicos», incluía dos previsiones sobre esta materia: una de ellas, referida al conjunto de Administraciones Públicas y otra a la Administración General del Estado; o, por último, la consideración del teletrabajo como un mecanismo capaz de contribuir a facilitar la conciliación familiar y laboral.

## II.2.2. *Caracterización técnico-jurídica del art. 47 bis TREBEP*

### A. El encaje constitucional del precepto

De acuerdo con lo anteriormente expuesto, el art. 47 bis, en relación con el art. 1, del TREBEP, viene a determinar las bases del régimen jurídico y estatutario del teletrabajo de los funcionarios y del personal laboral<sup>6</sup> al servicio de las Administraciones Públicas españolas.

En la medida en que el teletrabajo surge como una nueva forma de organización del trabajo fruto del avance y consolidación de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación, consistente en la prestación de servicios a distancia, la finalidad del legislador estatal ha sido regularlo con vocación de permanencia y generalidad para todas las Administraciones Públicas en el TREBEP, estableciendo una serie de reglas que sirvan de base común para el desarrollo de la figura del teletrabajo en todas aquéllas.

Integrar la figura del teletrabajo en el TREBEP entraña considerar y reconocer a la misma como un elemento básico y estructurante del empleo público en todas las Administraciones Públicas, lo que determina que deba regularse con una vocación ordenadora y armonizadora de generalidad al objeto de garantizar una mínima y fundamental homogeneidad normativa, o lo que es lo mismo, establecer, al menos, un sucinto marco normativo unitario de la institución. Y teniendo en cuenta el modelo bipolar de personal que el propio TREBEP establece, la regulación que realiza el art. 47 bis, debe encuadrarse, de una parte, dentro del título competencial del régimen jurídico de las Administraciones Públicas, al integrarse como un elemento que incide en la relación de servicios de los funcionarios, y del régimen estatutario de los funcionarios públicos previsto en el art. 149.1 18<sup>a</sup> CE, en tanto que, de otra parte, para los empleados públicos que tienen la condición jurídica de personal laboral, resulta amparada por el título competencial del art. 149.1 7<sup>a</sup> CE<sup>7</sup>. De

---

<sup>6</sup> Disposición final tercera del Real Decreto-ley 29/2020, 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.

<sup>7</sup> Respecto al personal laboral del sector público ha de tenerse en cuenta que el art. 149.1 7 atribuye al Estado no una competencia básica, sino exclusiva y plena sobre legislación laboral. Y ello comprende tanto las leyes y normas con rango de ley como los reglamentos; esto excluye la intervención legislativa de las Comunidades Autónomas en esta materia ((por todas, SSTC 18/1982, de 4 de mayo, FFJJ 2 y 5; 35/1982, de 14 de junio, FJ 2; 7/1985, de 25 de enero, FJ 2; 86/1991, de 25 de abril, FJ 3; 51/2006, de 16 de febrero, FJ 4; 244/2012, de 18 de diciembre, FJ 4; y 127/2019, de 31 de octubre, FJ 3). Por tanto, cuando se trata de personal laboral a las CCAA les incumbe la ejecución de la legislación laboral aprobada por el Estado ex art.149.1. 7<sup>a</sup> (STC 127/2019, de 31 de octubre).

esta manera, el art. 47 bis TREBEP es, por un lado, legislación básica del régimen jurídico de las Administraciones pública y del régimen estatutario de los funcionarios públicos; y, por otro, es legislación laboral del empleo público.

Por tanto, en virtud de estos títulos competenciales, al Estado le corresponde establecer los elementos esenciales y estructurales del teletrabajo que garanticen suficientemente un régimen jurídico unitario aplicable a todas las Administraciones públicas.

No obstante, sobre esta cuestión conviene realizar las siguientes precisiones.

La primera, es que lo básico tiene por objeto delimitar el espacio normativo al que, fundamentalmente, las comunidades autónomas deben circunscribirse cuando ejercitan, en defensa de sus intereses peculiares, las competencias propias que tengan en relación con la materia que resulte acotada por dichas normas básicas.

La segunda, es que la que la definición y concreción de los aspectos básicos del teletrabajo en la Administración Pública constituye una operación que corresponde realizar al legislador estatal en el ejercicio de su competencia ex art. 149.1.18 CE, con el margen de apreciación y oportunidad política que ello supone, pudiendo regularlo con mayor o menor contenido siempre que deje espacio para su desarrollo normativo (STC 1/2003, de 16 de enero, FJ. 8; y 181/2012, de 15 octubre, FJ 5).

La tercera, es que la función de la legislación básica no es, ni puede serlo por la propia naturaleza de las cosas, idéntica en todas las materias en las que el Estado ejerce esa función<sup>8</sup>. Sobre todo, en aquellas que, como el empleo público, tienen una importante incidencia en las potestades de autoorganización de las Administraciones públicas territoriales (CASTILLO BLANCO, 2008: 81). De acuerdo con la propia doctrina del Tribunal Constitucional, la intensidad y extensión que pueden tener las bases no es la misma en todos los ámbitos que integran el régimen jurídico de las Administraciones Públicas.

---

<sup>8</sup> Dentro de la competencia la relativa al régimen jurídico de las Administraciones pública, el Tribunal Constitucional ha incluido, entre otras materias: «la regulación de la composición, estructura y competencias de los órganos de las Administraciones públicas» (STC 32/1981, fundamento jurídico 6º), «la organización de todas las Administraciones públicas» (STC 76/1983 [ RTC 1983\76], fundamento jurídico 38), «los aspectos organizativos e institucionales de esas Administraciones» (STC 214/1989 [ RTC 1989\214]) o «la composición, funcionamiento y organización» de las mismas (STC 35/1982).

Y dentro de la competencia para establecer las bases del régimen estatutario de los funcionarios públicos, la normación relativa «a los derechos y deberes y responsabilidad de los funcionarios».

Así, el alcance de lo básico será menor en aquellas cuestiones que se refieren primordialmente a la organización y al funcionamiento interno de los órganos de las Administraciones públicas, que en aquellas otras que inciden más directamente en su actividad externa, sobre todo cuando afectan a la esfera de derechos e intereses de los administrados (STC 50/1999, de 6 de abril).

La cuarta es que, desde el punto de vista formal, las bases del régimen estatutario de los funcionarios deben ser definidas por una norma con rango de Ley. Sin embargo, el art. 47 bis TREBEP está configurado para que no sea desarrollado forzosamente por una ley como sería de ordinario (art. 6 TREBEP), sino por las normas propias de cada Administración Pública (en puridad, de los órganos de gobierno), lo cual habilita la entrada de los reglamentos en la regulación del teletrabajo. En efecto, el precepto, dirigido a las Administraciones Públicas, señala que “se realizará en los términos de las normas que se dicten en desarrollo de este Estatuto, que serán objeto de negociación colectiva en el ámbito correspondiente”<sup>9</sup>.

Y es que en materias donde tiene clara incidencia la potestad de autoorganización “cabe la intervención excepcional del reglamento a la hora de desarrollar, complementar, particularizar o completar aspectos que previamente han sido declarados básicos por una ley” (FUENTETAJA PASTOR, 2007: 461)<sup>10</sup>, pues, como tiene declarado el Tribunal Constitucional (STC 1/2003, de 16 de enero), si bien la regulación del estatuto funcional está constitucionalmente reservada a la Ley (art. 103.3 CE), ésta tiene un alcance relativo, pues no impide la colaboración de las normas reglamentarias y, en su caso, de otro tipo de fuentes normativas (como los convenios colectivos), aunque dicha colaboración, por definición, deba ser limitada.

Lo que, aplicado a los entes locales, y a partir de la inequívoca presencia de la autonomía local (*arts. 137 y 140 CE*), resulta plenamente coherente con la lógica del sistema que el legislador haya atribuido a aquéllos la potestad reglamentaria o de autoordenación del teletrabajo con el fin de adaptarlo a las particularidades y singularidades de cada organización, conjugando, de este modo, las exigencias de la reserva de ley con el ámbito de la autonomía local (STC 235/2000).

De hecho, las diferentes leyes de función pública aprobadas con posterioridad al Real Decreto-ley 29/2020<sup>11</sup>, se han limitado básicamente a reproducir

---

<sup>9</sup> Son constantes las llamadas al reglamento en el Real Decreto ley 29/2020, de 29 de septiembre

<sup>10</sup> SSTC 83/1984, F.4, 99/1987, F.3 a), b) y c) y 235/2000, F.5.

<sup>11</sup> Art. 76 Ley 4/2021, de 16 de abril, de la Función Pública Valenciana; art. 132 de la Ley 2/2023, de 15 de marzo, de Empleo Público del Principado de Asturias; o el art. 37 de la Ley 5/2023, de 7 de junio, de la Función Pública de Andalucía.



innecesariamente el contenido del art. 47.bis), siendo el reglamento el verdadero instrumento ordenador del teletrabajo.

### B. El carácter bifronte del teletrabajo

El teletrabajo se regula dentro del Capítulo V del Título III del TREBEP que lleva por título “Derecho a la jornada de trabajo, permisos y vacaciones”. En concreto, se incluye a continuación del art. 47, relativo a la “jornada de trabajo de los funcionarios públicos”, añadiendo, como sabemos, un nuevo art. 47, con el ordinal bis, que tiene por rúbrica “Teletrabajo”.

La ubicación sistemática del nuevo precepto lo asemeja a una jornada especial de trabajo o a una forma de realización de la jornada de trabajo (MAURI MAJÓ, 2021: 56) y parece entroncarlo, a priori, como derecho, y más concretamente, como un potencial o presumible derecho del empleado a la jornada flexible de trabajo con el fin de favorecer la conciliación y una mejor organización y racionalización de su tiempo de trabajo.

Sin embargo, lo cierto y verdad es que el teletrabajo tiene un significativo y muy relevante componente organizativo por lo que la tensión entre organización y derecho individual resulta evidente (JIMÉNEZ ASENSIO, 2021: 28), si bien basta con dar lectura al propio precepto y a la Introducción que hace las veces de Exposición de Motivos del Real Decreto-ley 29/2020, de 29 de septiembre, para darse cuenta de la supremacía que se confiere al aspecto organizativo en la regulación del teletrabajo sobre su tratamiento como derecho subjetivo de los empleados públicos.

En efecto, el apartado 2 del art. 47 bis, señala que el teletrabajo deberá contribuir a una mejor organización del trabajo a través de la identificación de objetivos y la evaluación de su cumplimiento. En la misma línea, la introducción del Real Decreto-ley 29/2020, declara que esta norma tiene por finalidad impulsar “nuevas formas de organización y estructuración del trabajo de las empleadas y empleados públicos para el mejor servicio a los intereses generales que tienen encomendado”. Y se refiere al teletrabajo como un “instrumento organizativo”<sup>12</sup> y como “una forma de organización de la prestación de servicios flexible y adaptable a cualquier circunstancia que se pueda dar en el futuro”, al mismo tiempo que establece expresamente que, “en todo caso, el teletrabajo deberá contribuir a una mejor organización del trabajo a través de la identificación de objetivos y la evaluación de su cumplimiento”.

---

<sup>12</sup> En concreto el Real Decreto-ley 29/2020, señala “La crisis epidemiológica ha mostrado el teletrabajo como el instrumento organizativo más eficaz para mantener la actividad y prestación de servicios públicos, garantizando a la vez la prevención frente al contagio”.

De ahí que se haya criticado la ubicación sistemática del precepto en el TREBEP, que hubiera estado más lograda con su inclusión en el Título V, relativo a la ordenación de la actividad profesional, dentro del Capítulo II, dedicado a la estructuración de los recursos humanos y a la forma de desempeño de los puestos de trabajo (MAURI MAJÓ, 2021: 56).

En definitiva, puede decirse, pues, que el teletrabajo tiene de entrada una naturaleza híbrida, mixta o bifronte, aun cuando, como se ha expuesto, el componente organizativo tiene en la normativa actual un peso mucho más relevante que el referido al tratamiento del teletrabajo como una figura entroncada en el conjunto de derechos del empleado público.

### *II.2.3. El genérico y flexible contenido del art.47 bis. TREBEP*

El contenido del nuevo precepto ha sido criticado por buena parte de la doctrina que lo ha tachado de genérico, abstracto, “epidérmico y de muy escaso contenido” (JIMENEZ ASENSIO, 2021: 24 y 27). En el mismo sentido, SÁNCHEZ MORÓN (2020: 92) señala que “su mera exposición e interpretación [del precepto] no bastaría para dar cuenta, ni cabal, ni siquiera aproximada, de cómo está regulado el teletrabajo en nuestras Administraciones públicas”. Por su parte, GIL CASION (2022: 199 y 200), afirma: “Se ha criticado ampliamente por la doctrina que los preceptos introducidos por el art.47 bis del RDL 5/2015 son insuficientes para abarcar la implantación efectiva del teletrabajo en la Administración Pública. Esto es así, entre otras cuestiones, por la brevedad del art. 47 bis, que se ciñe a establecer un concepto de teletrabajo, definir su ejercicio con carácter voluntario y reversible para el trabajador, aunque sometido a autorización, garantizar los derechos del empleado a distancia y obligar a la administración a proporcionar los medios tecnológicos necesarios para la actividad, así como a controlar la actividad mediante evaluación de su cumplimiento. Esta concisión y brevedad obligó a esperar un desarrollo posterior y una concreción vía negociación colectiva, lo que ha impuesto que sea el legislador autonómico el que ha tenido que enfrentarse a los aspectos más controvertidos, en una situación de cierta inseguridad jurídica en aspectos como la prevención de riesgos laborales, sobreexposición digital, ...”.

Ello, además, contrasta con la regulación exhaustiva que de la figura hace para el sector privado la vigente Ley 10/2021, de 9 de julio, de trabajo a distancia. Para JIMENEZ ASENSIO (2021: 23), “esta disparidad de densidad regulatoria no deja de ser una paradoja, pues en el campo de las relaciones

laborales en el sector privado la regulación debería ser mínima y admitir márgenes amplios de acuerdo vía convenio colectivo, mientras que en el empleo público, dado el régimen estatutario que deben recoger las bases (art. 149.18 CE y STC 99/1987) y su reflejo en el TREBEP, la densidad regulatoria legal debería ser mucho más intensa, sin perjuicio de que luego fuera completada por la regulación reglamentaria o por los acuerdos que al respecto se aprueben”. Y ello “marca un punto de inflexión en un largo proceso en el que el derecho estatutario del empleo público ha dejado de ser legal, para convertirse en reglamentario o convencional y, por tanto, con soluciones de geometría variable en función del peso que en cada caso tengan los actores sindicales en el obligado trámite de negociación colectiva, salvo en el núcleo duro de las competencias organizativas”.

Sin embargo, entendemos que una explicación razonable a la concisión y brevedad del art. 47 bis, puede ser atribuida al hecho de que los elementos de la Función Pública más conectados con la organización administrativa deban ser definidos por cada Administración en ejercicio de sus potestades de autoorganización (FUENTETAJA PASTOR, 2007: 490); y, siendo el teletrabajo una institución con un fuerte componente organizativo, parece razonable que sea cada Administración Pública a quien corresponda la organización de sus medios personales y materiales de la forma que resulte más adecuada para el cumplimiento de las funciones que tiene encomendadas. Todo ello hace que, en una materia necesariamente condicionada por las características de cada organización, su tamaño y sus peculiaridades, la regulación básica en esta materia deba ser reducida y flexible, pues no en vano la estructuración de los recursos humanos está en función del propio modelo de cada una de las Administraciones Públicas llamadas al desarrollo del TREBEP, tal y como prevé su art. 72 (PALOMAR OLMEDA, 2021). Así pues, la diversa naturaleza de los servicios a la ciudadanía que las distintas Administraciones Públicas tienen encomendados, justifica que sea en cada ámbito donde se concrete normativamente el régimen jurídico del teletrabajo.

En resumen, pues, lo que ha pretendido el Real Decreto-ley 29/2020 con la introducción del nuevo art. 47 bis, ha sido establecer unas reglas mínimas que sirvan de base común para el desarrollo de la figura por todas las Administraciones Públicas, pues no en vano el TREBEP, como sabemos, no es sino una norma básica que establece los principios generales aplicables al conjunto de las relaciones de empleo público y que contiene los elementos comunes al conjunto del personal funcionario de todas las Administraciones Públicas, así como las normas legales específicas aplicables al personal laboral a su servicio.

De otra parte, y como señala CASTILLO BLANCO (2007: 81-82), el TREBEP no solo contiene normas de directa aplicación, sino que también ha utilizado una técnica normativa distinta que encuentra plena justificación sobre todo en materia de empleo público en la que el papel y las funciones de la norma jurídica y la intensidad de la predeterminación normativa de la ley es, sin duda, inferior a otros sectores del ordenamiento jurídico-administrativo y cumple, de esta forma, un papel directivo más acusado cuya eficacia depende, en mayor medida, de la capacidad de gestión de las Administraciones públicas destinatarias de las normas, que por ello, han de tener suficiente capacidad para la adaptación de las normas que establecen el marco en el que se desenvuelven.

Así pues, el precepto cumple una función habilitadora y, en cierta medida, directiva, de precisión de fines, de delimitación de objetivos que las Administraciones Públicas han de cumplir, pues el teletrabajo “se realizará en los términos de las normas que se dicten en desarrollo del Estatuto”, “y contemplarán criterios objetivos en el acceso a esta modalidad de prestación del servicio”, debiendo necesariamente “contribuir a una mejor organización del trabajo a través de la identificación de objetivos y la evaluación de su cumplimiento” (apartado 3 del art. 47 bis).

Precisamente por ello, y sin perjuicio de que los principios y requisitos generales que el art. 47 bis establece sean de obligada aplicación, el precepto no tiene efecto directo inmediato, y ello por varios motivos: El primero y principal porque requiere de un desarrollo reglamentario por cada una de las Administraciones públicas sobre su forma de realización y sobre la determinación de los criterios objetivos para la concreción de los puestos susceptibles del teletrabajo, así como para el acceso, entrega y mantenimiento de los medios tecnológicos necesarios y las necesarias garantías de seguridad informática. Un segundo motivo radica en que la forma y condiciones de realización del teletrabajo exige preceptivamente la negociación colectiva. Y, por último, hay un tercer motivo de naturaleza puramente material o temporal: porque el Real Decreto-ley conmina en su Disposición final segunda a las Administraciones Públicas a que adapten su normativa de teletrabajo a lo previsto en aquél en un plazo de seis meses a contar desde la entrada en vigor del mismo.

Por último, debe añadirse en torno a su caracterización, que el art. 47 bis responde a la propia filosofía que subyace en el TREBEP, consistente en un “adelgazamiento de lo básico”<sup>13</sup> (FUENTETAJA PASTOR, 2007: 465).

---

<sup>13</sup> A este respecto, véase la Exposición de Motivos del texto originario del EBEP.

#### *II.2.4. Los diferentes instrumentos normativos utilizados para su desarrollo*

Como era de esperar a partir de la ya comentada indefinición y generalidad del art. 47 bis, las diferentes Administraciones Públicas no han sido unánimes en la utilización del tipo de norma reguladora del teletrabajo.

1. Con respecto a la Administración del Estado, y como veremos enseguida, se ha acudido, por ahora, a un acuerdo colectivo quedándose a la espera de la aprobación de un real decreto, cuyo proyecto analizaremos.
2. En cuanto a las comunidades autónomas, algunas regulan de forma somera, ambigua y claramente insustancial, mediante ley, el teletrabajo, (Extremadura, Generalitat Valenciana, Galicia, Principado de Asturias, Andalucía) Sin embargo, la regulación concreta posterior del teletrabajo se lleva a cabo utilizando instrumentos normativos de inferior nivel sin hacer referencia ni siquiera, a la norma superior, es decir, a la ley aprobada previamente: Es el caso de Extremadura, Principado de Asturias y Generalitat Valenciana que utilizan el decreto, mientras que en Galicia la regulación se contiene en una orden de la Consellería de Hacienda y Administración Pública. En Andalucía, la Ley 5/2023, de 7 de junio, de características similares a las ya aludidas, se encuentra pendiente aún de desarrollo.
3. Otras comunidades han optado por utilizar directamente el decreto como norma reguladora, sin contar previamente con una norma de superior rango: Es el caso de Illes Balears, Castilla-León, Euzkadi, Canarias, Castilla-La Mancha, Madrid, La Rioja y Cataluña.
4. Por último, la Comunidad Autónoma de Aragón se limita a utilizar una orden de su Consejería de Hacienda y Administración Pública, mientras que Castilla-León precisa que la normativa específica del personal sanitario y del personal empleado en centros docentes, se pueda a cabo mediante orden de la consejería correspondiente.

### III. EL ÁMBITO SUBJETIVO DE APLICACIÓN DEL ART. 47 BIS

#### III.1. Análisis jurídico

El ámbito subjetivo de aplicación de una norma tiene por misión delimitar y definir quiénes son los sujetos a los cuales va dirigida, los compelidos por ella, determinando, al mismo tiempo, su grado de sujeción. Por tanto, cualquier análisis sobre el ámbito subjetivo de aplicación de una norma pretende desentrañar quiénes son los sujetos afectados y el alcance que aquella tiene en relación con éstos.

Y al insertarse y regularse el teletrabajo como un artículo más del TREBEP, ineludiblemente serán los arts. 2 y 8 a 13 del mismo los que, de entrada, nos ayuden, junto con el propio art. 47 bis, a clarificar el ámbito subjetivo de aplicación del teletrabajo, especificando, desde la perspectiva de la organización o del empleador, cuáles serán las entidades que deban aplicar, negociar y desarrollar normativamente el art. 47 bis del TREBEP, y, desde la perspectiva del personal, qué tipo de empleados públicos van a poder teletrabajar.

Pues bien, siendo ello así, y visto desde el plano del art. 47 bis TREBEP, su ámbito de aplicación debe estudiarse desde dos perspectivas diferente (aun cuando confluyan). La primera, desde el de las entidades u organizaciones que son llamadas a aplicar, concretar y adaptar el art. 47 bis a sus circunstancias, necesidades y peculiaridades organizativas. Y, la segunda, desde la del personal de esas entidades que, potencialmente, puede prestar servicios en régimen de teletrabajo.

#### III.2. Las entidades sujetas al art. 47 Bis TREBEP

Una simple y superficial lectura del art. 47 bis TREBEP, nos permite observar que el precepto utiliza las expresiones “Administración” (en dos ocasiones) y “Administración Pública” (en una ocasión).

Más allá de ello –y como decíamos– al formar parte el teletrabajo del TREBEP, el art. 47 bis será de aplicación a aquella parte del sector público administrativo conformado por las Administraciones y entidades públicas incluidas en su art. 2.1, que serán las llamadas a desarrollar, respetando sus reglas básicas, el art. 47 bis. A estos efectos, todo el sector público comprendido en el art.

2 va a tener, por decisión del propio TREBEP, la consideración de Administración Pública. De esta manera, el citado art. 2 utiliza un concepto amplio de Administración Pública, debiéndose entender por tal:

En primer lugar, las Administraciones territoriales, es decir:

- a) La Administración General del Estado.
- b) Las Administraciones de las comunidades autónomas (17 CCAA) y de las ciudades de Ceuta y Melilla.
- a) Las Administraciones de las entidades locales: el municipio (8.131), la provincia (50), las islas (11), cabildos y consejos insulares, las Comarcas (83); las áreas metropolitanas (3), las mancomunidades de municipios (1018), las entidades locales menores (3680), etc.

En segundo lugar, los organismos públicos, agencias y demás entidades de derecho público con personalidad jurídica propia, vinculadas o dependientes de cualquiera de las Administraciones Públicas: organismos autónomos, consorcios públicos, entidades públicas empresariales, las denominadas autoridades independientes, las entidades gestoras de la Seguridad Social, etc.

En tercer lugar, y por último, las Universidades Públicas.

Por tanto, serán estas Administraciones Públicas las llamadas a desarrollar normativamente el art. 47 TREBEP, lo que, ciertamente, nos sitúa ante una multiplicidad, diversidad y heterogeneidad de instrumentos y contenidos normativos sobre el teletrabajo.

### **III.3. El personal potencialmente afectado por el teletrabajo**

#### *III.3.1. Régimen general*

El art. 47 bis del TREBEP no contiene criterios delimitadores específicos del ámbito de aplicación subjetivo del teletrabajo. Tan solo se limita a citar al “personal que preste sus servicios mediante teletrabajo” (apartado 3) o “las personas que trabajen en esta modalidad” (apartado 4) y a precisar que “el personal laboral al servicio de las Administraciones Públicas se registrará, en materia de teletrabajo, por lo previsto en el presente Estatuto y por sus normas de desarrollo” (apartado 5). Habla, pues, de personal o de personas, pero llama la atención el hecho de que el precepto no haya utilizado el término

“empleado público” para referirse al personal que preste servicios en régimen de teletrabajo. Este concepto, que ha sido calificado como “el gran hallazgo terminológico del Estatuto”, es el recurso nominal o técnica legislativa que utiliza el EBEP para aunar asépticamente a todo el personal al servicio de las Administraciones Públicas (FUENTETAJA PASTOR, 2007: 469).

De entrada, es obvio que el precepto es de aplicación al personal funcionario (sea este de carrera o interino). Además, es aplicable al personal laboral, ya sea fijo, por tiempo indefinido o temporal (art. 8 TREBEP) por expreso mandato del apartado 5 del artículo 47 del TREBEP, y por expresa exclusión de la Disposición adicional segunda de la Ley 10/2021, de 9 de julio, de trabajo a distancia.

Ahora bien, y más allá de ello, la utilización por el art. 47 bis del término “personal” permite dar solución técnico-jurídica a algunas dudas e incertidumbres que la doctrina ha planteado en relación a la posibilidad o no de aplicar el régimen del teletrabajo a determinados colectivos (como son el personal eventual y personal directivo) ajenos a los restrictivos términos en los que se expresa el art. 2.1 del TREBEP cuando señala que “este Estatuto se aplica al personal funcionario y en lo que proceda al personal laboral al servicio de...las Administraciones Públicas”. Y es que la utilización del término “personal” permite conectar el art. 47 bis con el Título II del texto legal, que tiene por rúbrica “Personal al Servicio de las Administraciones Públicas”, integrador del Capítulo I, que engloba el concepto y las clases de empleado público (art. 8 a 12) y del Capítulo II referido al personal directivo (art. 13). Ello permitiría incluir dentro del ámbito de aplicación del art. 47 bis, además de los empleados públicos mencionados, al personal eventual lo que queda reforzado con lo dispuesto en el apartado 5 del artículo 12 según el cual a este tipo de personal le será aplicable, en lo que sea adecuado a la naturaleza de su condición, el régimen general de los funcionarios de carrera.

Sin embargo, con respecto al personal directivo su inclusión en el régimen del teletrabajo del TREBEP puede plantear ciertas dudas técnico-jurídicas, en la medida en que, siendo personal al servicio de las Administraciones Públicas, no son empleados públicos propiamente dichos y el teletrabajo (art. 47 bis) se inserta en el Título III del TREBEP que está referido específicamente a los empleados públicos. Más allá de estas dudas, ello no impediría que cualquier Administración pública en la que se hubiera desarrollado normativamente el régimen jurídico del personal directivo, regulase el teletrabajo conjunta o separadamente con el resto de personal a su servicio<sup>14</sup>.

---

<sup>14</sup> Sobre la problemática distinción entre alto cargo, directivo e incluso personal eventual, puede consultarse la reciente Monografía sobre el “Régimen jurídico de los altos cargo” de CASTILLO RAMOS-BOSSINI, S.E. Ed. Dykinson, S.L. 2023.



En cualquier caso, y al margen de lo anterior, resulta evidente que la especial naturaleza de las funciones desempeñadas por el personal eventual, “de confianza y asesoramiento especial<sup>15</sup>” a los titulares de “los órganos de gobierno” de las Administraciones Públicas (de acuerdo con el art. 12. 1 y 2 TREBEP), obliga a considerar que, de hecho y salvo situaciones puntuales y no regulares, estos trabajadores realizarán generalmente su actividad de forma presencial. Y es que es difícil imaginar a un asesor de un alto cargo de cualquier administración, llevar a cabo mediante el teletrabajo sus cometidos de asesoramiento cuando, como sabemos, la inmediatez, la cercanía personal y la confianza entre asesor y asesorado son rasgos comunes en este tipo de relaciones.

Y la misma consideración hay que hacer respecto al personal directivo en atención a las responsabilidades y a las funciones que realiza: entre otras, las de dirección, coordinación y liderazgo de equipos; de participación en la toma de decisiones de las políticas públicas en concordancia con las directrices de los órganos superiores y del Gobierno, de evaluación de los objetivos establecidos, etc.

### *III.3.2. Situaciones especiales*

#### *III.3.2.1. Personal perteneciente a la sociedad estatal Correos y Telégrafos*

En relación con el personal perteneciente a la sociedad estatal Correos y Telégrafos, el art. 5 TREBEP establece:

“El personal funcionario de la Sociedad Estatal Correos y Telégrafos se regirá por sus normas específicas y supletoriamente por lo dispuesto en este Estatuto.

---

<sup>15</sup> Por ejemplo, el artículo 17.1 in fine de la Ley 5/2023, de 7 de junio, de la Función Pública de Andalucía, define las funciones de confianza o asesoramiento especial como aquellas “que realice el personal eventual para la autoridad que efectúe su nombramiento en desarrollo de su labor política, para cumplimiento de sus cometidos de carácter parlamentario y en sus relaciones con las instituciones públicas, los medios de comunicación y las organizaciones administrativas, así como actividades protocolarias. El personal eventual no puede realizar actividades ordinarias de gestión o de carácter técnico, ni funciones que corresponden con carácter exclusivo al personal funcionario”.

Su personal laboral se registrará por la legislación laboral y demás normas convencionalmente aplicables”.

A la vista del tenor textual del precepto, queda claro que, a efectos normativos, en la Sociedad Estatal se podrá, bien regular diferenciadamente el teletrabajo para sus dos categorías de empleados (funcionarios y laborales), respectivamente, acudiendo al TREBEB y a la ley 10/2021, bien, como parece lógico, establecer una regulación unificada para unos y otros. La negociación colectiva, sin duda, será determinante al efecto.

### *III.3.2.2. Personal laboral de empresas y fundaciones del Sector público*

Sin perjuicio de lo dispuesto en la Disposición adicional primera del TREBEP, como quiera que estas entidades no están comprendidas en el ámbito del art. 2 del mismo, ni prestan servicios estrictamente para las Administraciones Públicas, su personal laboral se registrará en materia de teletrabajo por ya citada Ley 10/2021. Ello, como señala acertadamente JIMÉNEZ ASENSIO (2021: 22), será una fuente de diferencias muy significativas entre personas que, al fin y a la postre, trabajan para una misma “Administración Pública” (Administración matriz o entidades de su sector público), al margen de la problemática que para el ciudadano y para la prestación del servicio público puede acarrear el planteamiento al unísono o más o menos sucesivamente de diferentes procesos de negociación colectiva en el seno de la misma Administración.

### *III.3.2.3. Situaciones especiales*

Nos referimos aquí al personal investigador, sanitario y docente. A estos colectivos se refiere el art. 2, apartados 2 y 3 TREBEP. Con respecto al personal investigador, el precepto se limita a señalar la posibilidad de que se dicten para el mismo “normas singulares para adaptarlo [el Estatuto] a sus peculiaridades”. Y es evidente que dentro de esas “normas singulares” podría incluirse un régimen específico para el teletrabajo.

En relación con el personal docente y sanitario, el apartado 3 es algo más complejo porque prescribe que se registrarán por la legislación específica estatal, por la dictada por las CCAA y por el propio TREBEP, con lo cual, y respecto exclusivamente al tema que estamos analizando, resulta patente que no hay obstáculo para que cada comunidad autónoma, como de hecho así ha sido,

dicte sus propias normas específicas en materia de teletrabajo para su personal docente y sanitario.

*III.3.2.4. Exclusiones específicas en atención a la naturaleza de las funciones desarrolladas por ciertos colectivos considerados en cuanto tal*

Se trata aquí de determinar aquellos colectivos de funcionarios que, como tal colectivo, resultan excluidos del ámbito subjetivo de la normativa general reguladora del teletrabajo en las Administraciones Públicas, es decir, del art. 47 bis TREBEP porque de entrada están excluidos del propio ámbito subjetivo de aplicación del mismo. Se trata de personas que por la naturaleza singular de los sectores profesionales a los que pertenecen y por las peculiaridades de las funciones desempeñadas, quedan excluidos, por vía negativa, del ámbito de aplicación del TREBEP y, por consiguiente, de su art. 47 bis.

No se trata, pues, de que el puesto de trabajo ocupado por este personal sea o no “teletrabajable”, de que su titular quiera o no, esté capacitado o no para teletrabajar, de que las funciones desarrolladas contribuyan a una mejor organización del trabajo o de que las necesidades del servicio exijan o no el teletrabajo. Las condiciones y requisitos establecidos por el art.47 bis no tienen aquí relevancia alguna porque de lo que se trata es de que las funciones y actividades desempeñadas por las personas integrantes de tales colectivos, ofrecen peculiaridades, singularidades y especialidades de tal naturaleza que, en sí mismas, como hemos dicho, quedan excluidas del TREBEP y, por tanto, del art.47 bis.

En tal situación se encuentra, en primer lugar, el personal al que se refiere el art. 4 TREBEP que establece que éste se aplicará a dicho personal sólo cuando así lo disponga su legislación específica:

“Personal con legislación específica propia.

Las disposiciones de este Estatuto sólo se aplicarán directamente cuando así lo disponga su legislación específica al siguiente personal:

- a) Personal funcionario de las Cortes Generales y de las asambleas legislativas de las comunidades autónomas.
- b) Personal funcionario de los demás Órganos Constitucionales del Estado y de los órganos estatutarios de las comunidades autónomas.
- c) Jueces, Magistrados, Fiscales y demás personal funcionario al servicio de la Administración de Justicia.

- d) Personal militar de las Fuerzas Armadas.
- e) Personal de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.
- f) Personal retribuido por arancel.
- g) Personal del Centro Nacional de Inteligencia.
- h) Personal del Banco de España y del Fondo de Garantía de Depósitos de Entidades de Crédito”.

En consecuencia, este personal queda excluido de la regulación básica del teletrabajo establecida por el art. 47 bis de manera que caben las siguientes posibilidades:

- a) Acogerse directamente a tal precepto porque la normativa propia del colectivo disponga la aplicación al mismo del TREBEP. En este caso habrá que estar a los términos de tal remisión de manera que se podrá optar, bien por acogerse directamente al art.47 bis o, partir de éste, elaborar una normativa propia en consonancia con el mismo.
- b) En el caso de que la norma específica no remita o no permita o prevea la aplicación del TREBEP, las alternativas pasan, bien por prescindir absolutamente de éste y dictar una normativa distinta y no concordante necesariamente con los presupuestos y prescripciones del mismo, bien por seguir con más o menor fidelidad el contenido del art. 47 bis, bien por prescindir o no abordar la regulación del teletrabajo.

Y al hilo de estas situaciones de ciertos colectivos profesionales que, en principio, aparecen excluidos del ámbito de aplicación del TREBEP, resulta interesante señalar que el punto 2 del Acuerdo de la Mesa General de Negociación de la Administración General del Estado, de 12 de abril de 2021, especifica a qué colectivos no les será de aplicación el mismo en los siguientes términos:

“No resultará de aplicación (el Acuerdo) al personal militar de las Fuerzas Armadas, ni al personal de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, ni al destinado en establecimientos sanitarios, ni al que preste servicios en centros docentes o de apoyo a la docencia, ni a Jueces, Magistrados, Fiscales y demás personal funcionario al servicio de la Administración de Justicia. Estos colectivos se registrarán, en su caso, por su normativa específica en materia de teletrabajo”.

Por su parte, el proyecto de Real Decreto por el que se regula el teletrabajo en la Administración del Estado, determina en su art. 3 -Ámbito de aplica-

ción- que el mismo es de aplicación a las empleadas y empleados públicos que presten servicios en:

- a) Administración General del Estado.
- b) Entidades gestoras y servicios comunes de la Seguridad Social.
- c) Los organismos públicos, de acuerdo con lo previsto en la ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.
- d) Aquellas entidades de derecho público con personalidad jurídica propia vinculadas o dependientes de la AGE, que se rijan por la normativa general de Función Pública.

No resultará de aplicación al siguiente personal:

- a) Personal militar de las Fuerzas Armadas.
- b) Personal de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado.
- c) Personal destinado es establecimientos sanitarios.
- d) Personal que preste servicios en centros docentes o de apoyo a la docencia.
- e) Jueces, Magistrados, Fiscales y demás personal funcionario o laboral al servicio de la Administración de Justicia que se regulará por su normativa específica.

#### **III.4. El ámbito subjetivo en la regulación del teletrabajo por las Comunidades Autónomas**

Analicemos a continuación, de forma somera, las distintas disposiciones actualmente vigentes que en materia de teletrabajo en el ámbito de sus respectivas administraciones públicas han dictado, hasta el momento, diferentes comunidades autónomas.

Como observación previa es preciso subrayar la heterogeneidad existente en el contenido de las regulaciones analizadas sin que nos sea posible entrar a especular sobre las razones de tal variedad: tipo de norma utilizado, colectivos excluidos e incluidos, entidades y organismos afectados, personal eventual, etc. Trataremos a continuación de hacer un resumen por materias de los as-

pectos más relevantes en la regulación del ámbito subjetivo del teletrabajo en las normativas autonómicas analizadas.

A) En cuanto al tipo de personal incluido.

1.- En la mayor parte de las Comunidades Autónomas se utilizan los términos “personal funcionario” y “personal laboral” estableciéndose la misma regulación para ambos colectivos. En unos casos, la inclusión se hace genéricamente, sin mayor precisión, como en Extremadura, Castilla y León, Generalitat Valenciana, La Rioja, Aragón, Cataluña y Galicia. En otros casos, el ámbito de aplicación subjetivo es más preciso en la medida en que el mismo está referido en concreto al personal funcionario y al personal laboral incluidos en los respectivos Acuerdos o Convenios colectivos vigentes en cada momento (Illes Balears, Principado de Asturias, Castilla-La Mancha, Madrid).

2.- Las comunidades autónomas de Euskadi y Canarias utilizan la expresión “empleado público”, lo que significa que el personal eventual ha de considerarse expresamente concernido y afectado por la regulación del teletrabajo en aquellas dos comunidades por la mera, pero indiscutible, dicción del art. 8 TREBEP, cuyo apartado d) incluye a dicho personal eventual como empleado público. En su consecuencia, y sensu contrario, ha de proclamarse que, sin necesidad de una exclusión expresa, en el resto de normativa autonómica, el personal eventual no puede considerarse incluido en el ámbito subjetivo de aplicación de la norma reguladora del teletrabajo por cuanto que aquél ni es personal funcionario, ni es personal laboral.

3.- Con respecto al personal al servicio de entidades, agencias y organismos pertenecientes de derecho público a las que se refiere el apartado 1.d) del art. 2 TREBEP, la situación también es dispar y no siempre clara: Extremadura, incluye al personal laboral de los organismos autónomos y a las entidades públicas empresariales; Asturias lo hace refiriéndose al personal funcionario y laboral de los organismos y entes públicos, incluido dentro del ámbito funcional del convenio colectivo para el personal laboral de la Administración del Principado, así como otros organismos (Orquesta Sinfónica, etc.); por su parte, Castilla y León incluye al personal laboral de los organismos autónomos dependientes de su Administración General, mientras que Castilla-La Mancha y Cataluña incluyen al personal de sus organismos autónomos; y Madrid se refiere a los organismos autónomos y entes dependientes de la Administración de Madrid. Aragón, por su parte, incluye dentro del ámbito de aplicación subjetivo al personal laboral de los organismos autónomos y al personal funcionario y laboral de la Administración General de Aragón que preste servicios en Entidades de Derecho Público. Por último, Galicia incluye a las entidades públicas instrumentales del sector público autonómico.

B) En cuanto al personal excluido.

1.- De principio, hay que poner de manifiesto que, en este campo, la casuística es prolija y, a veces, sorprendente, de modo que, como se verá, junto a colectivos prácticamente excluidos en todas o casi todas las comunidades, hay otros que, bien lo son innecesariamente, bien se supone que la exclusión responde a razones muy específicas de la comunidad autónoma de que se trate.

2.- Como regla general aparece excluido el personal docente y el personal sanitario, si bien esta afirmación requiere de ciertos matices.

En cuanto a los docentes, mientras algunas comunidades excluyen específica y estrictamente al todo el personal docente (Illes Baleares, Madrid, Cataluña, Galicia), otras restringen la exclusión al personal docente no universitario (Castilla-La Mancha, La Rioja), mientras que otro grupo la extienden, no solo al personal estrictamente docente, sino al personal que presta servicios en centros docentes o dependientes de la respectiva Consejería de Educación (Asturias, Castilla y León, Canarias), con la excepción del personal administrativo en el caso de Castilla y León.

En cuanto al personal sanitario, las comunidades de Illes Baleares, Castilla-La Mancha, Madrid, Cataluña y Galicia excluyen del régimen general al personal estatutario, mientras que las comunidades de Asturias, Canarias y La Rioja amplían la exclusión al personal que presta servicios en establecimientos públicos sanitarios. En cambio, Castilla y León incluye expresamente al personal que preste servicios aquéllos, si bien prevé una adaptación de la normativa general.

3.- El personal al servicio de la Administración de Justicia, que, como vimos, aparece excluido del TREBEP por el apartado c) de su art. 4 (excepto el personal laboral), vuelve a ser excluido, ahora sin excepción, en la normativa general aprobada en las comunidades autónomas de Asturias, Canarias, Madrid, La Rioja y Galicia. Curiosamente, la normativa catalana no excluye expresamente al personal al servicio de la Administración de Justicia, pero sí lo hace con el personal empleado en centros penitenciarios y de “justicia juvenil”.

4.- Con respecto al personal al servicio de entidades, agencias y organismos pertenecientes de derecho público a las que se refiere el apartado 1.d) del art. 2 TREBEP, nos encontramos con la situación de Illes Baleares que excluye de su normativa general al personal laboral de las entidades públicas empresariales, consorcios, fundaciones y sociedades mercantiles públicas. En

situación similar se encuentra Canarias que excluye al personal de las entidades públicas empresariales.

5.- Otras exclusiones: En virtud de razones en las que no nos es posible entrar a valorar, encontramos algunas otras exclusiones: personal eventual, secretarías de altos cargos y miembros de los órganos de Gobierno y altos cargos (La Rioja); personal de establecimientos sociosanitarios (Canarias); bomberos y agentes rurales y Mossos d'Esquadra (Cataluña); funcionarios de Cuerpo General de Policía de Canarias.

C) Especial mención a la CA de Euskadi.

Por último, parece necesario aludir al carácter omnicomprensivo, tanto en el ámbito objetivo, como en el subjetivo, de la regulación dictada por la Comunidad Autónoma de Euskadi. En efecto, el Decreto 113/2023, de 18 de julio, regula el teletrabajo de los empleados públicos que prestan sus servicios en el sector público de aquélla. Por tanto, de una parte, incluye a todo el personal funcionario de carrera, funcionario interino, laboral fijo, indefinido o temporal, así como al personal eventual. Y de otra, expande su aplicación a todo el sector público vasco, es decir, Administración General de Euskadi, la Administración institucional (organismos autónomos y entes públicos), las sociedades públicas y las fundaciones y consorcios públicos).

## IV. EL ÁMBITO OBJETIVO DE APLICACIÓN DEL ART. 47 BIS TREBEP

### IV.1. Introducción

Analizado el ámbito subjetivo de aplicación del art. 47 bis TREBEP, entramos a continuación en un campo de límites mucho más difusos, notablemente más amplio y casi imposible de abarcar si no es a través de fórmulas que, pese a su carácter genérico, contribuyan a una delimitación más o menos clara del ámbito objetivo del teletrabajo, o, dicho en otras palabras, de qué puestos de trabajo pueden ser desempeñados en las Administraciones Públicas mediante el teletrabajo. En este sentido, inicialmente, apenas es preciso señalar que, dado el contenido genérico, casi programático, del art. 47 bis del EBEP, y dada la multiplicidad de organismos y entes a los que resulta de aplicación (por ejemplo, como se sabe, hay más de 8.100 municipios en Espa-



ña), cada uno con sus peculiaridades y organización específica, no es posible dibujar un panorama legal común en cuanto al ámbito objetivo del teletrabajo, afirmación ésta que se refuerza si pensamos que en cada organización administrativa el contenido de los puestos de trabajo y las condiciones para su desempeño son o pueden ser diferentes y que, además, la imprescindible e inevitable negociación puede acabar imponiendo condiciones y exigencias distintas dependiendo, no ya solo de las posiciones de fuerza de las partes en cada negociación, sino de las peculiaridades organizativas y estructurales de cada Organismo o Administración. Y un somero análisis del material normativo existente, sea en ámbito autonómico sea, sobre todo, en el local, da sobradas muestras de la multiplicidad de posibles situaciones, es decir, de puestos de trabajo, que pueden ser o no objeto del teletrabajo.

No obstante, y contando con tales presupuestos, sí es posible establecer determinadas premisas cuyo cumplimiento condiciona, en cualquier caso, el establecimiento y la determinación del ámbito de aplicación objetivo para la puesta en funcionamiento del teletrabajo. Nos estamos refiriendo a que la determinación de los puestos de trabajo susceptibles de ser teletrabajados, requiere de la presencia de algunos condicionantes o requisitos. Antes de entrar, pues, en la determinación del ámbito objetivo, analicemos brevemente tales condicionantes:

## **IV.2. El puesto de trabajo como presupuesto del teletrabajo**

### *IV.2.1. Introducción*

En el teletrabajo todo gira en torno al puesto de trabajo que se configura como su elemento esencial.

El puesto de trabajo es, sin duda alguna, uno de los elementos estructurantes, objetivos y básicos del empleo público. Ya el informe de la Comisión para el estudio y preparación del Estatuto Básico del Empleado Público señalaba que “el puesto de trabajo debe ser contemplado en todas las Administraciones Públicas como el núcleo básico de la gestión de recursos humanos”, dado que “en torno a él se deberían desarrollar necesariamente los diferentes componentes de la gestión de recursos humanos: a) la definición de los perfiles de idoneidad de las personas para el desempeño de las funciones; b) la asignación y supervisión de tareas; c) la evaluación del desempeño de los empleados; d) la fijación

de las retribuciones, o mejor dicho, de una parte de ella; e) una de las modalidades de carrera profesional, aquella que no implica puesto de trabajo”.

El Informe de la Comisión consideraba el puesto de trabajo como “el núcleo básico de la estructura del empleo público”, y lo definía como “el conjunto de tareas, funciones, responsabilidades y finalidades que se asignan a una persona en una Administración Pública”, debiendo toda organización pública “identificar adecuadamente sus puestos de trabajo o tipos de puestos de trabajo en los correspondientes instrumentos de gestión interna”.

Para la Comisión “la identificación de cada puesto debería tener en cuenta, entre otros elementos, los siguientes: a) Su contenido funcional. b) La ubicación del puesto en la estructura organizativa. c) El perfil de competencias que se requiere para ocuparlo, que debe ser coherente, obviamente, con las exigencias funcionales del puesto. d) El carácter de fijo o temporal del puesto de trabajo, si se trata de un puesto a tiempo completo o parcial, etc.”.

Todo ello lleva a concluir que el puesto de trabajo debe ser considerado como la unidad básica de estructuración del empleo público<sup>16</sup>.

Pese a ello, el TREBEP no ofreció una definición de lo que debía entenderse por puesto de trabajo. Sí lo han hecho, en cambio, algunas leyes autonómicas de función pública.

El puesto de trabajo puede ser definido como el conjunto de funciones, tareas, actividades y responsabilidades susceptibles de ser evaluadas, que, por encargo de las organizaciones administrativas, deben ser ejercidas de manera individualizada y coordinada por el empleado público a través de diferentes procesos, aplicaciones y herramientas, en concordancia con lo dispuesto en el instrumento técnico de ordenación de los puestos de trabajo correspondiente, y para cuyo adecuado desempeño es exigible un determinado perfil de competencias profesionales, entendiéndose por éstas la expresión de los conocimientos, experiencias, destrezas y capacidades necesarias para ello, con el fin de contribuir al cumplimiento de los objetivos y fines de la organización en los que se concreta el interés público encomendado.

En cualquier caso, la determinación del contenido funcional o competencial del puesto de trabajo debe ir precedida de un análisis de sus funciones,

---

<sup>16</sup> Así lo establecen las leyes de función pública de diversas comunidades autónomas: Ley 5/2023, de 7 de junio, de la Función Pública de Andalucía; Ley 2/2023, de 15 de marzo, de Empleo Público del Principado de Asturias; Ley 11/2022, de 1 diciembre, de Empleo Público Vasco; Ley 4/2021, de 16 de abril, de Función Pública Valenciana; Ley 13/2015, de 8 de abril, de Función Pública de Extremadura.

requisitos y características principales de acuerdo con criterios de eficacia, objetividad y transparencia para luego su posterior valoración y clasificación y su traslación final a la relación de puestos de trabajo, como documento técnico final.

#### *IV.2.2. El puesto de trabajo y el teletrabajo*

Si el teletrabajo es una modalidad de prestación de servicios fuera de las dependencias de la Administración, es fácil colegir que, primariamente, su viabilidad va a depender de que el puesto de trabajo lo permita. Y es que, de acuerdo con lo dispuesto en el apartado 1 del art. 47 bis TREBEP, es el contenido competencial del puesto de trabajo el que, de partida y objetivamente, va a determinar la posibilidad de que la prestación de servicios realizada por el empleado público pueda llevarse a cabo bajo la modalidad de teletrabajo.

Es ese contenido competencial el que delimita, define y singulariza al puesto de trabajo distinguiéndolo de los demás, por referencia al conjunto de tareas, funciones, actividades, finalidades y responsabilidades que deben ser asumidas y ejercidas por el empleado público, siendo éstas, las que, en concordancia con el interés público, van a permitir a priori el teletrabajo, respecto al cual, además, es indispensable que se ejerza mediante el uso de herramientas propias de las tecnologías de la información y la comunicación informáticas, debiendo contribuir a una mejor organización del trabajo a través de la identificación de objetivos y la evaluación de su cumplimiento.

#### *IV.2.3. Los mecanismos de determinación del ámbito objetivo del teletrabajo*

Una cuestión ineludible a dilucidar estriba en el mecanismo a utilizar por las Administraciones Públicas para determinar qué puestos de trabajo en concreto pueden ser desempeñados mediante el teletrabajo al margen de la condición jurídica de su titular. En este punto se manifiestan, en síntesis, dos posturas: La de aquellos que entienden que el mecanismo han de ser las Relaciones de Puestos de Trabajo (RPTs). Así, CASTILLO RAMOS-BOSSINI (2020: 120), ha sostenido que la RPT “es el instrumento adecuado dado que es este, por ahora, y no otro, el que debiera definir las características esenciales de los puestos y, sobre todo, su contenido y las tareas que implica. Entre otros motivos porque, según venimos reiterando, el teletrabajo podría no ser

una opción del trabajador sino también, y, asimismo, una opción organizativa que por ello ha de plasmarse en este instrumento”.

En el lado opuesto, JIMÉNEZ ASENSIO (2021: 33), se expresa en los siguientes términos: “Nada dice la regulación de si la modalidad de teletrabajo se debe incorporar en los elementos propios de las relaciones de puestos de trabajo. En verdad el teletrabajo no altera las funciones y responsabilidades del puesto de trabajo y se proyecta sólo en las tareas, pues es únicamente un cambio físico de contexto de la actividad profesional. Por tanto, no es en absoluto recomendable, salvo que se recogiera expresamente en una ley o se interpretara ésta con ese alcance”. “Lo que no parece muy apropiado es incluir la actividad de teletrabajo en tales instrumentos que son de una rigidez supina y manifiestamente obsoletos”.

En el mismo sentido, CAÑETE GARCÍA (2023:) considera “desaconsejable el uso de la Relación de Puestos de Trabajo para estos fines en aras de la más que necesaria flexibilidad y adaptabilidad del modelo”. También ALMONACID LAMELAS (2020: desaconseja la utilización de las RPTs para determinar los puestos de trabajo susceptibles de ser desempeñados total o parcialmente mediante el teletrabajo.

No obstante, es preciso advertir que, como tiene declarado el Tribunal Supremo (SSTS de 10 de febrero de 2010, rec. 5482/2006, y 30 de diciembre de 2015, rec. 2555/2014), no es preceptivo que en las RPT se precisen las funciones de los puestos, puesto que éstas pueden resultar o derivar de otras fuentes de conocimiento o figurar en otros elementos normativos y administrativos: la adscripción a determinados Cuerpos y especialidades; la normativa reguladora de las funciones correspondientes a unos y otras; la integración dentro de un determinado órgano administrativo y la normativa reguladora de sus competencias; y las órdenes que hayan dictado los titulares de esos órganos en el ejercicio de las potestades de autoorganización que tienen reconocidas.

Contando con el referido criterio judicial y con la opinión de una importante parte de la doctrina, podríamos concluir que la rigidez de las RPTs no hace a éstas el instrumento más adecuado para los fines a los que aquí nos referimos, por lo que la opción más adecuada puede ser la de instrumentos de carácter interno y de mera gestión, flexibles y adaptables en cada momento a las necesidades organizativas de las Administraciones Públicas, incardinables en la potestad autoorganizativa reconocida en el art. 37.2 a) del TREBEP, toda vez que la determinación de los puestos (tareas y funciones) susceptibles de teletrabajo son y deberían ser una manifestación de la potestad de autoorganización.

En este orden de ideas, un interesante estudio realizado por MAZO SOMARRIBA (2020: 126-145) a partir de la experiencia desarrollada en la Administración Pública del País Vasco con el ya derogado Decreto 92/2012 de 29 de mayo, aporta significativas reflexiones sobre los criterios objetivos y organizativos a considerar para determinar los puestos de trabajo concretos susceptibles de ser desempeñados por vía de teletrabajo. Y así, distingue entre “Criterios generales a puesto” y “Criterios aplicables a las actividades del puesto”.

Los primeros abarcan los siguientes parámetros:

- a) Grado de digitalización,
- b) Accesos, ciberseguridad y confidencialidad,
- c) Grado de autonomía del puesto,
- d) Grado de supervisión del puesto,
- e) Evaluación de resultados en las tareas teletrabajables.

En cuanto a los segundos, “son criterios de naturaleza competencial y son complementarios cuando los criterios previos, los aplicables al puesto, se cumplen”. Se distingue aquí entre las actividades del personal técnico y las actividades del personal administrativo.

Para el personal técnico se identifican, entre otras, actividades como el análisis de proyectos, la elaboración de planes, programas, informes, estudios, labores de asesoramiento, atención de consultas y reclamaciones o la gestión de sistemas de información y comunicación.

Para el personal administrativo se señalan actividades de verificación de datos, gestión de sistemas de información y comunicación, redacción, tratamiento y corrección de documentos, atención de consultas y reclamaciones no presenciales.

También se puede utilizar el método de las exclusiones e inclusiones generales a que hace referencia CAÑETE GARCÍA (2023):

Las exclusiones generales lo son por aplicación de un criterio puramente competencial que viene a concretar los puestos de trabajo cuyo desempeño real y efectivo sólo puede llevarse a cabo mediante la presencia física de la persona empleada, (conserjes, ordenanzas, conductores, vigilantes, personal de mantenimiento, seguridad ciudadana, servicios de jardinería, limpieza y recogida de residuos, agentes de movilidad, registro y atención al público de forma presencial, funciones de dirección, supervisión y control).

Por su parte, las inclusiones generales hacen referencia a actividades de asesoramiento, elaboración de planes, programas, proyectos, redacción, tratamiento de textos y documentos, procesamiento y tratamiento de datos o la gestión de sistema de información y comunicación.

### **IV.3. Los requisitos de indispensable concurrencia para la determinación del ámbito objetivo**

De acuerdo con el tan repetido art. 47 bis TREBEP, la implantación del teletrabajo en las Administraciones Públicas y, por consiguiente, la determinación de los puestos de trabajo “teletrabajables”, deberá, en todo caso, una vez determinado y concretado el contenido competencial, es decir, las funciones y competencias de aquéllos, cumplir unas exigencias objetivas indispensables:

**UNO.** Que el sistema contribuya a “una mejor organización del trabajo a través de la identificación de objetivos y la evaluación de su cumplimiento”. Dos consideraciones hemos de hacer al respecto:

En primer lugar, la expresión “mejor organización del trabajo” hay que entenderla en un doble sentido, interno y externo. En el primero, es claro que, primariamente, debe existir una adecuación entre la prestación en régimen de teletrabajo y el funcionamiento del órgano o unidad administrativa en la que aquélla se inserta, de forma que el régimen del teletrabajo en uno o varios puestos de la unidad de que se trate, no distorsione al armónico funcionamiento de la misma. Además, la implantación del teletrabajo (y la utilización intensiva de las nuevas tecnologías de la información y comunicación), debe de aportar a la organización administrativa propiamente dicha, mayores dosis de eficacia, eficiencia, agilidad, flexibilidad, rapidez, rendimiento, una reducción de costes organizativos, etc.

Pero, de otra parte, no es menos claro que el nuevo sistema de trabajo debe de significar una mejora directa para el ciudadano: reducción de los casos en los que es obligada la presencia física o la comparecencia del ciudadano ante los órganos administrativos, la teleasistencia, la simplificación o eliminación de trámites y de documentos, etc.

Todo ello nos remite a la necesaria planificación ordenadora de los recursos humanos. En este sentido, recordemos que el artículo 69 b) TREBEP prevé, como una de las medidas medida a incluir en los Planes de ordenación de los recursos humanos, “las previsiones sobre los sistemas de organización del trabajo y modificaciones de estructuras de puestos de trabajo”. Una con-

creción de aquella previsión, la encontramos en la Ley 4/2021, de 16 de abril, de Función Pública Valenciana, que incluye expresamente “medidas de teletrabajo y de flexibilización de la localización del puesto de trabajo”, como un posible contenido o aspecto de los Planes de ordenación de recursos humanos (art. 57).

En segundo lugar, no hay duda de que se impone una mejor organización del trabajo a través de la introducción de técnicas ya sobradamente conocidas y experimentadas en el mundo laboral, pero que tradicionalmente han sido obviadas por las Administraciones Públicas. En efecto, como es bien conocido, el concepto de rendimiento en el trabajo en las mismas ha estado ligado, no a los resultados de éste, sino a la jornada, al cumplimiento estricto del horario, a la presencia física del empleado público en su puesto de trabajo, en la llegada y salida a las horas exactas establecidas, al control de presencia mediante el fichaje, etc.

Pues bien: ahora se trata de impulsar un verdadero e intenso cambio de mentalidad para poner en marcha en el seno de las Administraciones Públicas españolas algo que, como hemos dicho, se conoce sobradamente en el mundo de la empresa privada: la determinación de objetivos y la evaluación de su cumplimiento. No se trata ya, pues, de que el empleado público llegue antes o después, cumpla estrictamente el horario y la jornada laboral establecida o permanezca físicamente en la dependencia administrativa. Se trata de que, en línea con lo que ya prevé el art. 14.e) TREBEP, la Administración esté en condiciones de fijar unos objetivos determinados alcanzables y lógicos, de forma que la meta laboral diaria del empleado público no sea “acudir a la oficina” y permanecer en la misma el tiempo estipulado, sino quedar motivado y estimulado para alcanzar unas metas u objetivos que la Administración marque a un departamento, sección, unidad, grupo o persona individualizada, entendiéndose que la aplicación del teletrabajo ha de contribuir eficientemente a la consecución de los objetivos señalados.

En este sentido, afirma MELLADO RUIZ (2021, 39-40):

“La planificación estratégica por objetivos y la gestión flexible y autónoma de las obligaciones profesionales parecen incompatibles, como se decía, con un modelo aún basado en la jornada diaria de trabajo y en las horas semanales de desempeño, así como en las fórmulas tradicionales (jerárquicas) de control. La medición y evaluación de los objetivos debería ser independiente del tiempo de trabajo invertido -presencial o no presencial-. Y el teletrabajo, entonces, no puede concebirse como una suerte de “presencialidad a distancia”. Es verdad que no tiene traducción luego en el articulado, como tantos otros aspectos, pero lo cierto es que el Preámbulo del RDLT sigue es-

tableciendo, a mi juicio inadecuadamente, que el mismo no podrá suponer ningún incumplimiento de la jornada y el horario que corresponda en cada caso. Así pues, y a reserva de lo que se establezca finalmente en la normativa reguladora correspondiente, lo cierto es que se podrá trabajar desde casa, pero habrá que hacerlo, en principio en la jornada y horas correspondientes... Todo ello, en dicha interpretación primaria, compromete los resultados y objetivos de esta nueva modalidad de trabajo por objetivos...”

La cuestión, pues, no es fácil. No solo porque el propio texto legal básico es oscuro e incluso contradictorio, sino porque, además de implicar y requerir un cambio profundo en la mentalidad tradicional imperante en las Administraciones Públicas y en sus empleados, la determinación de objetivos requiere, inexcusablemente y ante todo, una previa, precisa y minuciosa labor de análisis y valoración de las condiciones, competencias, funciones y fines asignados a cada puesto de trabajo, para posteriormente planificar adecuadamente los resultados exigibles al mismo o, si se quiere, a su titular.

En este sentido, la mayor parte de las Comunidades Autónomas han concretado normativamente la identificación de objetivos y tareas a cumplir, los indicadores y controles que permiten medir y valorar el grado de consecución de los mismos, así como el régimen de control y seguimiento, en el llamado Plan individual de trabajo, instrumento de seguimiento y evaluación de las jornadas prestadas por el empleado en régimen de teletrabajo. Se trata de un documento paccionado y de periódica actualización suscrito entre la persona solicitante del teletrabajo y el funcionario responsable de la supervisión, cuyo contenido incluye adicionalmente la identificación de los días que serán objeto de teletrabajo, la fijación de las franjas horarias de conexión obligatoria y otros aspectos.

**DOS.** Que el trabajo pueda ser llevado a cabo fuera de las dependencias de la Administración mediante el empleo de tecnologías de la información y comunicación. Estos dos requisitos requieren algún breve matiz.

Por lo que se refiere al lugar de prestación de servicios mediante el teletrabajo, es evidente que no tiene por qué ser el domicilio del trabajador, ni puede la Administración imponer un lugar específico, puesto que el precepto solo requiere que el teletrabajo sea posible que se desarrolle “fuera de las dependencias” administrativas. Ahora bien, también es evidente que el lugar de prestación no puede ser elegido libremente, sin más, por el propio empleado público sin la autorización previa de la Administración, entre otras razones porque el apartado 3 del art. 47 bis establece que, en todo caso, es exigible la normativa en materia de prevención de riesgos laborales de cuyo cumplimiento es responsable directo e inmediato el propio empresario (en este caso



la Administración), por disposición del art. 14 de la ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales. De este modo, a nuestro juicio, el lugar de trabajo en el que se lleve a cabo el teletrabajo habrá de contar con la previa conformidad de la Administración. Y ello sin perjuicio de lo dispuesto en el art. 29 de la misma disposición sobre las obligaciones del trabajador en materia de prevención de riesgos. A ello se añade la necesidad de que el ámbito físico en el que empleado desarrolle la prestación en régimen de teletrabajo cuente con una línea de conexión estable y segura a internet con los requisitos que marque el órgano técnico competente<sup>17</sup>.

Por lo que se refiere a la exigencia de que el desempeño del puesto se efectúe mediante el uso de las tecnologías de la información y comunicación, la cuestión, en sí misma, no parece suscitar muchas dudas más allá del hecho de que, por ejemplo, a un determinado puesto le corresponda un conjunto de funciones y competencias de las cuales una parte puede ser desarrollada mediante el teletrabajo y otra parte no. Pero ello no debería, en principio, impedir la aplicación del teletrabajo, circunstancia ésta que sí concurre en aquellos puestos de trabajo que, por la naturaleza de las funciones desempeñadas o por la necesidad de que la presencia del empleado público sea indispensable, no puedan ser desempeñados en términos de teletrabajo.

Lo que resulta absolutamente necesario es que los empleados públicos que se integren en el nuevo régimen han de tener la capacidad y los conocimientos necesarios que les permitan el uso eficiente y seguro de los medios de la tecnología digital pone a su alcance.

**TRES.** Que, en todo caso, el ciudadano tenga garantizada siempre la atención personal y directa del personal de la Administración a la que se dirija cuando el servicio público solicitado así lo aconseje o requiera.

**CUARTO.** Que “las necesidades del servicio” permitan la implantación del teletrabajo, tal y como exige el apartado 1 del precepto. Pese a no ser un requisito objetivo del puesto, lo es, en cambio, para su ejercicio.

La inclusión de un concepto jurídico indeterminado como es el de “las necesidades del servicio”<sup>18</sup>, introduce un cierto factor de inseguridad a la hora

---

<sup>17</sup> Así se exige en todas las normativas autonómicas que desarrollan el teletrabajo.

<sup>18</sup> Como tiene declarado el TS, “el concepto de necesidades del servicio o necesidades de la organización, es un concepto jurídico indeterminado ínsito dentro de la potestad administrativa de organización. Este mismo Tribunal ha dicho en otras ocasiones, que dicho concepto no puede ser utilizado como excusa o justificación de una denegación fundada en norma jurídica habilitante, cuando no se expresan qué razones o causas que integran aquel concepto en una determinada relación jurídica administrativa. No basta con acudir a “las necesidades del

de articular en cada organismo y en cada momento el nuevo sistema. Y es que, como sabemos, las necesidades del servicio pueden cambiar y alterarse de manera que lo que ayer era posible, hoy no lo sea. En cualquier caso, lo que es evidente es que, ante la solicitud de autorización de un empleado público para acogerse al teletrabajo, el responsable de atender la petición no podrá alegremente argüir unas “necesidades del servicio” para denegarla. Estaríamos hablando posiblemente en tal caso de arbitrariedad. Es decir, que a partir de la afirmación indiscutida de que el régimen de prestación de servicios mediante el teletrabajo no es un derecho absoluto del empleado público, una negativa de la Administración al acceso del mismo a tal sistema de trabajo basada en las “necesidades del servicio”, ha de estar suficiente y válidamente motivada. “La prestación del servicio a distancia por medio telemáticos es subsidiaria de las necesidades del servicio, concepto jurídico indeterminado que entendemos que hay que interpretar en forma restrictiva por lo que se exige su especial motivación a la hora de limitar o impedir su prestación por cualquier interesado...lo que impide que podamos definir el teletrabajo, desde el punto de vista del empleado público, como un derecho subjetivo” (BRUFAU CURIEL, 2021).

#### **IV.4. El ámbito objetivo en la regulación del teletrabajo en la Administración General del Estado y en las CCAA**

Si hasta ahora el ámbito objetivo lo hemos considerado a la luz de las interesantes aportaciones efectuadas por la doctrina, a continuación, trataremos de exponer de forma resumida y esquemática, en qué medida tales aportaciones y análisis se han visto incorporadas a la normativa actual en materia de teletrabajo, tanto en la Administración General del Estado como en las CCAA.

##### *IV.4.1. Administración General del Estado*

El Acuerdo de la Mesa General de Negociación de la Administración General del Estado (MGN) de 12 de abril de 2021, al que ya nos hemos referido

---

servicio” para materializar el ejercicio de la potestad de organización, sino que es necesario que el interesado sepa las razones organizativas y que en función del interés general le es denegada su solicitud, a efectos de que pueda reaccionar contra dicha denegación, primero en vía administrativa y luego jurisdiccional donde necesariamente se controlará la legalidad de la actividad administrativa.

Y además, esas causas o razones de las necesidades de la organización deben quedar, como se ha indicado anteriormente, reflejadas, expresadas o recogidas...” (SSTS de 17 de marzo de 2011, Rc. 423/2009; 21 de julio de 2014, rec. 1276/2013).

al tratar el ámbito subjetivo, establece criterios muy generales que pueden reducirse a dos en lo que ahora nos importa y que no suponen ninguna concreción ni novedad respecto a lo establecido en el art. 47 bis. Una, obvia, que se limita a señalar que “el teletrabajo se aplicará a los puestos de trabajo susceptibles de ser desempeñados por esta modalidad...garantizando en todo caso la atención directa presencial a la ciudadanía y estará sujeta en todo caso a las necesidades del servicio”.

Y una segunda que establece que cada departamento ministerial u organismo autónomo, y siempre previa negociación colectiva, realizará un estudio previo de los puestos que pueden ser desempeñados mediante el teletrabajo; asimismo, se mandata el establecimiento de un sistema de identificación de objetivos y la evaluación de su cumplimiento que llevará consigo un seguimiento y evaluación del teletrabajo en la organización, en la prestación del servicio público y en los empleados públicos. En todo caso, se posibilita que cada departamento ministerial u organismo público, con la debida interlocución en la MGN, adaptará sus particularidades a la normativa derivada del art. 47 bis.

Así pues, el Acuerdo no establece criterios concretos que permitan fijar un marco general de inclusión o exclusión de puestos de trabajo del régimen del teletrabajo.

Con posterioridad a este Acuerdo, se aprobó por el Consejo de ministros el Plan de medidas de ahorro y eficiencia energética (Orden PCM 466/2022, de 25 de mayo) que contiene ya medidas más concretas respecto al teletrabajo. El Plan, bajo el epígrafe *2.1 Refuerzo del trabajo a distancia con plena garantía de la atención presencial a la ciudadanía*, prevé la implantación del trabajo a distancia en la Administración General del Estado y en el Sector público como medida de ahorro energético, previa la aprobación de una tipología general por parte de la Secretaría de Estado de la Función Pública. Se definen como puestos susceptibles de ser desempeñados en régimen de trabajo a distancia, aquellos que, siempre que las necesidades del servicio no lo impidan, puedan ser ejercidos de forma autónoma y no presencial, sin necesidad de supervisiones presenciales, atendiendo a sus características específicas, con los medios requeridos para su desarrollo y siempre que puedan realizarse las tareas necesarias para el cumplimiento de sus funciones en las mismas condiciones que en la modalidad presencial, accediendo al puesto por medios telemáticos y garantizando la comunicación permanente durante la jornada laboral.

Con carácter general, no podrán desempeñarse en régimen de trabajo a distancia aquellos puestos cuyas funciones conlleven necesariamente la prestación de servicios presenciales, entendiendo por servicios presenciales aquellos cuya prestación efectiva solamente queda plenamente garantizada con la

presencia física del trabajador, ni aquellos puestos cuyo desempeño exija una supervisión directa o que requieran de la disponibilidad para su prestación inmediata y no programable.

Por último, y todavía dentro del campo de la AGE, el ya comentado Proyecto de Real Decreto para el desarrollo del teletrabajo en la misma, tras atribuir a la Comisión Superior de Personal la misión de establecer criterios comunes para la determinación de los tipos de puestos que puedan ser desempeñados mediante el teletrabajo e insistir en que cada departamento ministerial elaborará un estudio de los puestos que puedan ser afectados por tal sistema de prestación de servicios, indica que son puestos susceptibles de ser desempeñados en la modalidad de teletrabajo aquellos en los que las empleadas y empleados públicos puedan realizar las tareas necesarias para el cumplimiento de sus funciones en las mismas condiciones que en la modalidad presencial, accediendo a su puesto de trabajo por medios telemáticos y garantizando la comunicación permanente durante la jornada laboral.

Se consideran puestos objeto de teletrabajo, entre otros, y en los términos que establezca cada entidad en la que se aplique esta modalidad de trabajo, de acuerdo con los criterios establecidos por la Comisión Superior de Personal, aquellos cuyas funciones se fundamenten en tareas de estudio y análisis de proyectos, elaboración de informes y asesoría, redacción, corrección y tratamiento de documentos, gestión de sistemas de información y comunicaciones, gestión de expedientes tramitados íntegramente por medios electrónicos y propuestas de resolución de recursos.

Por vía negativa, quedan excluidos del teletrabajo, según el proyecto que comentamos:

- Aquellos puestos cuyo desempeño sólo quede garantizado con la presencia física de la empleada o empleado público o que requieran de la disponibilidad para su prestación inmediata y no programada.
- En general, aquellos puestos de trabajo que lleven aparejadas funciones directivas o funciones de confianza o asesoramiento especial, (con lo que en este ámbito queda despejada la duda a la que aludíamos al tratar de esta cuestión dentro del campo subjetivo de aplicación).
- Aquellos puestos de trabajo cuyo desempeño no sea verificable por medio de indicadores.
- Aquellos puestos de trabajo que no puedan desarrollarse de forma autónoma y no presencial, sin necesidad de supervisiones presenciales o continuadas.

En cualquier caso, hay que advertir que estamos hablando de un proyecto de norma cuya redacción final está llena de incertidumbres.

#### *IV.4.2. Comunidades Autónomas*

Dada la ya comentada multiplicidad de administraciones públicas destinatarias del básico art. 47 bis y dada, sobre todo, la variedad en las modalidades de organización de las mismas, no nos es posible establecer con absoluto rigor los diferentes puestos de trabajo que son o pueden ser susceptibles de ser desempeñados mediante el teletrabajo. En cualquier caso, no es menos cierto que, al fin y a la postre, todas las Administraciones Públicas tienen una misma finalidad, que la actividad y la actuación administrativa en general ofrece rasgos comunes y que, por consiguiente, existe un extenso grupo de funciones y cometidos de contenido igual o similar, cualquiera que sea la administración de que se trate (central, autonómica o local).

En una aproximación a esta problemática, ofrecemos a continuación un esquema-resumen general siguiendo el contenido de las normas autonómicas analizadas que vienen a establecer con carácter orientativo o enunciativo un elenco de puestos de trabajo que tienen en común la posibilidad o no de que pueden o no ser desempeñados de manera telemática, siendo, por tanto, apropiados o no para ejercerse bajo la modalidad del teletrabajo<sup>19</sup>. Naturalmente, el siguiente esquema-resumen tiene sus obligados y particulares matices en los que no nos es posible entrar.

##### A.- Puestos en general susceptibles del teletrabajo.

##### Puestos de contenido jurídico y/o económico:

- Elaboración de informes, de estudios, análisis y asesoramiento (Balears, Aragón, Principado de Asturias, La Rioja, Generalitat Valenciana).

---

<sup>19</sup> Decreto 3/2023, de 6 de febrero, por el que se regula la modalidad de prestación de servicios mediante teletrabajo en la Administración de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears (art. 4); Decreto 9/2023, de 3 de febrero, por el que se regula el teletrabajo como modalidad de prestación de servicios a distancia en la Administración del Principado de Asturias, sus organismos y entes públicos; 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; 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; y la Orden HAP/320/2021, de 31 de marzo, por la que se regula la modalidad de prestación de servicios en régimen de teletrabajo en la Administración General de la Comunidad Autónoma de Aragón y sus Organismos Públicos.

- Asesoramiento técnico, jurídico y económico, así como la preparación y presentación de escritos jurídico-procesales (Aragón, Principado de Asturias, La Rioja).
- Redacción o supervisión de memorias, informes, estudios, planes o proyectos (Principado de Asturias y La Rioja).
- Elaboración de disposiciones administrativas de carácter general (Principado de Asturias) o de actos administrativos generales (La Rioja).

Puestos de pura gestión administrativa:

- Gestión administrativa: tareas comunes de gestión administrativa, siempre que puedan realizarse de forma telemática, tales como solicitud de informes, elaboración de propuestas, tramitación de expedientes, u otras tareas similares (Principado de Asturias, Generalitat Valenciana, Aragón).
- Redacción, corrección y tratamiento de documentos (Principado de Asturias, Generalitat Valenciana, La Rioja y Aragón).
- Compilación de documentación (La Rioja).
- Grabación de datos en aplicaciones informáticas (Aragón).

Puestos de contenido informático, o relacionados con sistemas y aplicaciones informáticas y atención telefónica:

- Actualización de Registros informatizados (Principado de Asturias, La Rioja).
- Diseño, gestión y análisis de sistemas de información y comunicaciones (Principado de Asturias, CA Valenciana, La Rioja, Aragón).
- Tareas en soporte electrónico (Aragón).
- Atención, información y soporte a usuarios de forma remota por correo electrónico, teléfono, o videoconferencia (Aragón).

Puestos con contenidos referidos a corrección y traducción de documentos:

- La asesoría, la corrección y traducción de documentos que no impliquen en ningún caso el transporte de documentación en papel que contenga datos confidenciales o protegidos por la normativa de pro-

tección de datos de carácter personal (Illes Balears) o la traducción de documentos (Generalitat Valenciana).

#### Cláusulas genéricas residuales:

Muchas normas autonómicas, tras especificar de forma concreta los puestos cuyo contenido permite que sean desempeñados mediante el teletrabajo, establecen una cláusula residual general que posibilitaría la aplicación del régimen del teletrabajo a otros puestos no concretados, pero que mantienen rasgos comunes con aquéllos en cuanto a forma de desempeño y funciones. Y así:

- Cualquier otra tarea o función que, en virtud de los medios requeridos para su desarrollo, pueda ser ejercida de forma autónoma y no presencial (Principado de Asturias).
- Aquellos otros, que previa valoración de sus funciones en relación con las tecnologías de la información y comunicación, tenga un contenido que sea compatible con dicha modalidad de prestación de servicios, al menos, en un porcentaje suficiente de su jornada. (Principado de Asturias).
- Cualquier otra función que, en virtud de los medios requeridos para su desarrollo, pueda ser ejercida de forma autónoma y no presencial, o constituyan tareas comunes de carácter administrativo (La Rioja).
- Cualquier otro que se pueda realizar en soporte electrónico en el que para su desarrollo se pueda ejercer de forma autónoma, no presencial y sin necesidad de trasladar documentación en soporte papel (Aragón).
- Otras funciones y tareas que se consideren susceptibles de ser desempeñadas mediante la modalidad de teletrabajo por la Dirección General competente en materia de función pública. (Aragón).

#### B.- Puestos no susceptibles de teletrabajo

Puestos de atención ciudadana (con ligeros matices):

- Puestos en oficinas de registro y atención e información presencial a la ciudadanía (Extremadura, Generalitat Valenciana, Galicia, Principado de Asturias, Madrid).
- Los puestos de trabajo que requieran un contacto directo frecuente con el público o con otras personas que resulte incompatible con

la prestación de servicios en esta modalidad (Ille Balears, Castilla-La Mancha, Comunidad de Madrid).

- Los puestos de las oficinas de registro físico y atención e información presencial al ciudadano no sustituibles por atención telefónica o telemática (Principado de Asturias).

Puestos de dirección, coordinación, supervisión y de confianza:

- Puestos, en general, con funciones de dirección, coordinación y supervisión, así como los puestos de libre designación. (Extremadura, Illes Balears).
- Las secretarías de altos cargos, (Castilla-León, Illes Balears, Galicia Principado de Asturias).
- Las jefaturas de servicios y los puestos de coordinación o dirección técnica (Illes Balears Castilla y León).
- Los puestos cuya forma de provisión sea la libre designación con niveles 27 o superiores (Castilla y León).
- Puestos que realicen funciones de dirección, coordinación, supervisión e inspección (Castilla-La Mancha).
- Puestos de jefaturas de área y de servicio (Castilla-La Mancha).
- Los puestos de estructura clasificados con el nivel de complemento de destino 30 (Generalitat Valenciana).

Servicios presenciales:

- Puestos cuyas funciones conlleven necesariamente la prestación de servicios presenciales. Con ligeras variantes, se entiende por servicios presenciales aquellos cuya prestación efectiva solamente queda plenamente garantizada con la presencia física de la persona empleada (Extremadura, Illes Balears. Extremadura, Castilla-León, Madrid, Generalitat Valenciana, La Rioja, Aragón, Galicia).
- Los puestos de unidades con atención 24 horas que precisen presencialidad para el adecuado ejercicio de las competencias asignadas (Castilla y León).

Puestos asistenciales y puestos no docentes en centros docentes y de formación:



- Los puestos de carácter asistencial en centros de atención a personas mayores, menores, dependientes o con diversidad funcional (Principado de Asturias).
- Los puestos de personal no docente en centros docentes y en centros de formación e inserción profesional, los destinados en residencias y centros de atención a personas mayores y con diversidad funcional, centros de recepción y acogida de menores, centros especializados en atención a mayores, centros de evaluación de personas con discapacidad y, en general, en todos aquellos otros que determine la Comisión Técnica de Seguimiento del Teletrabajo (Galicia).
- Los destinados en residencias y centros de atención a personas mayores dependientes o con diversidad funcional, hogares y residencias de acogida de niños, niñas o adolescentes, residencias socioeducativas para personas menores de edad en conflicto con la ley, comedores sociales, centros especializados de atención a mayores y personal no docente en centros docentes y en centros de formación e inserción profesional (Generalitat Valenciana).

Puestos de trabajo que conlleven la utilización de determinada documentación oficial:

- Los puestos de trabajo en los cuales, por motivo de las funciones desempeñadas, se utiliza, de manera continua y reiterada, documentación oficial en papel que contiene datos confidenciales o protegidos por la normativa de protección de datos de carácter personal (Illes Balears).
- Puestos de trabajo que requieran un acceso o uso frecuente de datos o información no digitalizados o no informatizados (Castilla-La Mancha, Galicia, Madrid).
- Puestos de trabajo que generen información masiva en documentos no informatizados que necesiten ser archivados, sobre todo si deben ser consultados posteriormente por terceros (Castilla-La Mancha).

Otros puestos:

Aquí la variedad es múltiple. A título de ejemplo, podemos reseñar:

- Los puestos de conductor, ordenanza y subalterno (Principado de Asturias y Galicia).
- Los puestos que realicen de forma constante o predominante labores de campo o requieran la presencia constante o predominante en

ubicaciones físicas concretas distintas de las dependencias administrativas (mataderos, obras, infraestructuras, espacios naturales protegidos,...), así como los de carácter instrumental correspondientes a las áreas de mantenimiento y de conservación de edificios, equipos e instalaciones, los de las áreas de limpieza, y los de atención a emergencias y prevención de incendios (Principado de Asturias).

- Los del personal de emergencias (Generalitat Valenciana).
- Puestos técnicos o administrativos de unidades con atención 24 horas (emergencias, prevención de incendios y otras análogas) [Galicia].
- Puestos que desarrollen sus funciones fuera de las dependencias administrativas (Galicia).

Clausula residual:

Al igual que con los puestos de trabajo susceptibles de ser desempeñados mediante el teletrabajo, también aquí se apunta alguna cláusula residual para abrir el campo a otras posibilidades.

- Cualquier otro que así se determine por la Dirección General competente en materia de función pública tras el análisis de las diferentes consultas realizadas por parte de las diferentes Secretarías Generales de las Consejerías u órganos competentes en materia de personal de los organismos y entes públicos dependientes (Extremadura).
- Aquellos otros puestos que se determinen motivadamente en el estudio y análisis de las relaciones de puestos de trabajo o en las plantillas orgánicas, previa negociación con las organizaciones sindicales (Castilla y León).

## V. CONCLUSIONES

Tarde, pero ha llegado. Y, además, ha llegado para quedarse. En efecto, a comienzos de 2024, podemos afirmar, aunque no demasiado ufanamente, que el teletrabajo, como instrumento de trabajo útil y eficaz propio de una Administración digital que tiene como sustento la aplicación de las nuevas tecnologías de la información y de la comunicación en el ámbito de las relaciones administrativas, es decir, de las relaciones entre Administraciones y entre éstas y los ciudadanos, parece estar ya implantado, bien que trabajosa-

mente, con criterios no uniformes y de forma desigual, en el Sector Público español, (con las excepciones previstas en la normativa aplicable).

Trataremos a continuación de razonar y matizar nuestro anterior comentario, sobre la base del contenido del estudio que hemos hecho de los ámbitos subjetivo y objetivo del teletrabajo a partir del art. 47 bis EBEP.

De entrada, se puede afirmar que el teletrabajo en la Administración española no es algo que se haya derivado estrictamente, aunque lo pudiera parecer, de la gravísima crisis sanitaria provocada por la Covid-19. Como sabemos, ya en el año 2006 se aprobó un Plan para poner en marcha una serie de experiencias piloto en materia de teletrabajo en los diversos departamentos ministeriales y organismos públicos dependientes de los mismos. Pero es cierto que este Plan no era aplicable con carácter general a todas las Administraciones Públicas españolas, (sólo a la AGE), porque en ningún momento se extendió normativamente a las mismas, lo que no obstó a que en el campo autonómico algunas Comunidades Autónomas adoptaran iniciativas similares, (como, por ejemplo, País Vasco, Valencia, Baleares).

Pero siendo ello cierto, la verdad es que fue la pandemia el factor que impulsó de una forma definitiva la implantación del teletrabajo, tanto en el ámbito laboral (Ley 10/2021), como en el campo de las Administraciones Públicas (RDL 29/2020). Por eso hemos utilizado la expresión “trabajosamente”: La puesta en marcha definitiva y con carácter general del teletrabajo en España no ha venido de la mano de una convicción firme y generalizada de los Poderes Públicos sobre las positivas potencialidades de dicho régimen de trabajo. Fue, como dijimos, un factor exógeno, la pandemia y sus devastadores efectos en todos los frentes de la vida diaria, lo que obligó, lo que forzó realmente a aquéllos, a reaccionar en todos los campos, entre los que se encontraba, por decirlo rápidamente, el económico (empresas privadas) y el administrativo (funcionamiento de las Administraciones Públicas).

De aquí que no sea de extrañar que el nuevo art.47 bis TREBEP ofrezca una respuesta incompleta y difusa para hacer frente a la regulación del teletrabajo en las Administraciones Públicas, a partir del indiscutible hecho de que en un Estado tan descentralizado como el nuestro y con responsables públicos tan celosos de sus respectivos poderes organizativos y normativos, tal vez la regulación básica tenía que ser, para ser asumida por todos, muy abierta, muy flexible y muy generosa en sus términos.

Es por ello por lo que no puede resultar extraño que el desarrollo del genérico contenido del art. 47 bis se haya producido, hasta el momento, de

una manera desigual y no uniforme. Basta con fijar nuestra atención en unos pocos aspectos para confirmar esta impresión:

- El instrumento normativo utilizado (Acuerdo colectivo, Orden de una consejería, Decreto, Ley).
- La ausencia de criterios comunes para definir los ámbitos funcionales susceptibles de ser afectados por el teletrabajo y de parámetros uniformes para delimitar los ámbitos subjetivos, sin perjuicio de que, como hemos constatado, la similitud de tareas administrativas llevadas a cabo en nuestras administraciones públicas posibilitan que, en realidad, en todos los ámbitos que hemos analizado, existan relevantes concordancias y coincidencias, bien que con leves matices, a la hora de agrupar los puestos de trabajo y los empleados públicos que puedan ser protagonistas del teletrabajo.
- La obligada presencia de la negociación colectiva en la elaboración de todas las normas de desarrollo del art. 47 bis, con las situaciones de tensión, cesiones y contraciones, ofertas y contraofertas, propias de toda negociación.

Como ha señalado JIMÉNEZ ASENSIO (2021:13),” todo hace presumir, que si una ley autonómica no lo remedia (algo que resulta muy improbable por la habilitación general que hace el art. 47 bis TREBEP...) la diáspora normativa será la constante en cuanto a regulación del teletrabajo respecta”.

O, como afirma, MELLADO RUIZ (2020: 62):” La regulación de mínimos del RDLT conlleva necesariamente a una atomización y asimetría del modelo con la decisiva intermediación además de la negociación colectiva” lo que puede conducir a que el desarrollo reglamentario pueda afectar y limitar “auténticos derechos subjetivos de los ciudadanos en sus relaciones con la Administración”.

Ahora bien, dicho lo anterior, a continuación es preciso afirmar que el actual estado de cosas, derivado del desigual y desordenado desarrollo del precepto básico, no puede ser sino el punto de partida de un proceso mucho más largo, y sin duda proceloso y complicado, que paulatinamente, corrigiendo excesos y errores, habrá de conducir a una Administración plenamente digitalizada, flexible, abierta y en la que se contemplen y mejoren a la par las organizaciones administrativas, la prestación servicios públicos y la calidad de los derechos del ciudadano.

Ahora bien, ello exige un firme compromiso que abarque aspectos tan importantes como:

- a) Un cambio profundo de mentalidad en los integrantes de las Administraciones Públicas, desde el máximo responsable hasta el empleado/a de más inferior categoría, que haga llegar a los mismos la convicción de que en una Administración moderna, digitalizada y abierta, la prestación del servicio al ciudadano ha de hacerse relativizando el valor de la jornada, del horario, de la presencia física en la dependencia administrativa y poniendo en marcha una nueva organización basada en la fijación de objetivos y la evaluación de resultados.
- b) Ello exige, desde luego, la plena implantación y desarrollo de una Administración digitalizada en procedimientos y actividades que lleve consigo, tanto la debida formación del personal, como la dotación de los medios tecnológicos exigibles para dotar de la eficiencia exigible a la prestación de cualquier servicio público.
- c) Ello exige, también, una determinación real y no voluntarista, de los servicios ofrecidos a la ciudadanía a partir de un presupuesto indeclinable: es el ciudadano y no la Administración, ni los empleados públicos a su servicio, los directos destinatarios de esta nueva Administración que, como sabemos, no es un fin en sí misma, sino un medio para la prestación de un servicio a la población.
- d) Ello conlleva, asimismo, la imperiosa aprobación de unos criterios claros y objetivos para identificar qué puestos de trabajo que pueden ser desempeñados mediante el teletrabajo y cuáles exigen la obligada presencia física en un determinado puesto de trabajo de su titular, bien sea a través de reglamentos organizativos, bien sea a través de las RPTs.

## VI. BIBLIOGRAFÍA

- ALMONACID LAMELAS, V. (2020) “El teletrabajo en la Administración”. Capital humano: revista para la integración y desarrollo de los recursos humanos. Número 351. CISS.
- BRUFAU CURIEL, P. (2021) “Cuestiones jurídicas generales sobre el teletrabajo en las administraciones públicas”. En Rodríguez Ayuso, JF. (Dir.) y Atienza Macías, E. *“El nuevo marco legal del teletrabajo en España”*. Barcelona: Bosch.
- CANETE GARCÍA, N. (2023), “Elementos organizativos de la adopción el teletrabajo en la administración pública” en edit. FUENTES I GASÓ, JR. LASAGABASTER

- HERRARTE, I. (pr.) *“El régimen jurídico del teletrabajo en las administraciones públicas”*, Valencia: Tirant lo Blanch.
- CERRILLO I MARTINEZ, A. (2022) “Presentación” en CERRILLO I MARTINEZ (Dir.) CASTILLO RAMOS S.E. *“La Administración Digital”*, Madrid: Dykinson.
- (2023) Manual de Derecho administrativo Revista de Derecho Público: Teoría y Método pág. 526, Madrid: Marcial Pons Ediciones Jurídicas y Sociales.
- GÓMEZ ABELLEIRA, F.J. (2020), *La nueva regulación del trabajo a distancia*. Valencia: Tirant lo Blanc.
- CASTILLO BLANCO, F. (2008), *“El Estatuto Básico del Empleado Público. Comentario sistemático de la Ley 7/2007, de 12 de abril*. Dir. y Coord. MONEREO PÉREZ, J.L. MOLINA NAVARRETE, C. OLARTE ENCABO, S. Y RIVAS VALLEJO, P. Granada: Comares.
- FUENTETAJA PASTOR, J.A. (2007), “El Estatuto Básico del Empleado Público”, Revista de administración pública, 174: 457-499.
- GIL CASION, M.I., (2023) “La regulación del teletrabajo en el estatuto básico del empleado público: carencias y necesidades”, JOSEP RAMON FUENTES I GASÓ (ED. LIT.), IÑAKI LASAGABASTER HERRARTE (PR.), *“El régimen jurídico del teletrabajo en las administraciones públicas”*, Valencia: Tirant lo Blanch.
- CASTILLO RAMOS-BOSSINI, S. (2020) “Administración digital y teletrabajo.”. Documentación Administrativa número 7, enero-diciembre.
- (2023) *Régimen jurídico de los altos cargo*. Madrid: Dykinson, S.L.
- JIMENEZ ASENSIO, R. (2021) “El marco regulador del teletrabajo en la Administración Pública y en las entidades del sector Público, Revista Vasca de Gestión de Personas y Organizaciones Públicas, nº 19, sección estudios.
- (2021) “La nueva regulación sobre el teletrabajo y su aplicación al ámbito local”. El Consultor de los Ayuntamientos Nº V, Sección Crónica. Ed. Wolters Kluwer.
- MARTIN DELGADO, I. (2018), “El acceso electrónico a los servicios públicos: hacia un modelo de Administración Digital auténticamente innovador. En *“Sociedad Digital y Derecho”*, Dir. DE LA CUADRA SALCEDO, T. y PIÑAR MAÑAS, J.L. Madrid: Ministerio de Industria Comercio y Turismo. Red.es. Boletín Oficial del Estado.
- MAURI MAJÓ, J. (2021), “La regulación del teletrabajo en las entidades locales”. En Revista Vasca de Gestión de Personas y Organizaciones Públicas, nº 19, sección estudios.
- MAZO SOMARRIBA, L. (2021), “Criterios y procedimientos para decidir qué puestos son susceptibles de teletrabajo. En Revista Vasca de Gestión de Personas y Organizaciones Públicas. IVAP.
- MEGINO FERNÁNDEZ, D. y LAZADERA ARENCIBIA, E., (2020) “El Derecho a la desconexión digital: delimitación y análisis. Aplicación práctica en la Administración Pública. Revista Vasca de Gestión de Personas y Organizaciones Públicas. núm. 18.

- MELLADO RUIZ, L. (2021), “La nueva regulación del teletrabajo en las Administraciones Públicas: entre la urgencia y la flexibilidad “de mínimos” en tiempos de pandemia”. *Revista General de Derecho Administrativo*, 57. Iustel.
- PALOMAR OLMEDA, A. *“Derecho de Función Pública”*, ed. Dykinson. 2021.
- SALA FRANCO, T. “El teletrabajo en las Administraciones Públicas”, en SALA FRANCO, TODOLÍ SIGNES, A y MARTIN-POZUELO LOPEZ, A. en “El trabajo a distancia. Con particular análisis del Real Decreto-Ley 28-2020, de 22 de septiembre” Valencia: Tirant lo Blanc.
- SÁNCHEZ MORÓN, M. (2020) “El régimen jurídico de las administraciones públicas”, *Anuario de Derecho Municipal*.
- SULEYMAN, M. y BHASKAR. M. (2023), “La ola que viene”. Barcelona: Debate.
- THIBAUT ARANDA, X. (2021), “Ámbito de aplicación de la nueva Ley del trabajo a distancias: definición y calificación jurídica”, en PÉREZ DE LOS COBOS Y ORIHUEL y THIBAUT ARANDA, *“El trabajo a distancia. Con particular análisis del Real Decreto-Ley 28-2020, de 22 de septiembre”*. Wolters Kluwer: Madrid.

Proyecto TED2021-131550B-I00 financiado por:



UNIVERSIDAD  
DE GRANADA



**SOCIEDAD DIGITAL**  
SEGURIDAD Y PROTECCIÓN DE DERECHOS  
Unidad de Excelencia de Investigación



9 788410 703438