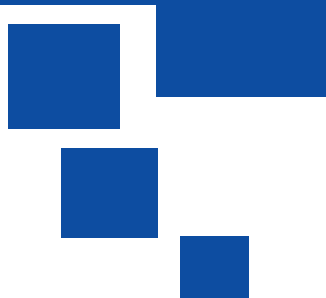


Régimen jurídico del teletrabajo en las Administraciones Públicas

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 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

© 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
<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

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

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

RAQUEL VIDA FERNÁNDEZ

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

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

JUAN ANTONIO MALDONADO MOLINA

I.	INTRODUCCIÓN	135
----	---------------------------	-----

II.	EL MARCO REGULADOR	138
II.1.	La regulación básica estatal	138
II.2.	La regulación en la AGE	141
II.3.	La regulación autonómica	147
III.	LOS RIESGOS DERIVADOS DEL TELETRABAJO.....	178
III.1.	Riesgos ligados a las condiciones de seguridad	179
III.2.	Riesgos ligados a la carga de trabajo: jornadas sin límite e hiperconexión (el derecho a la desconexión digital)	185
III.3.	Riesgos psicosociales	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.	El derecho a los soportes telemáticos a emplear	204
II.2.	El derecho a la intimidad, en especial, a la desconexión digital y los deberes de protección de datos y de confidencialidad	209
II.3.	El derecho-deber a la formación especializada	218
II.4.	La determinación de objetivos y el control o evaluación de la actividad .	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.	La inadecuación de los postulados básicos de la tributación internacional de las rentas del trabajo a las nuevas formas de prestación laboral	245
III.2.	La determinación de la residencia fiscal de los teletrabajadores internacionales como criterio de sujeción	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.	Unificando nociones sobre el concepto de Teletrabajo en el sector público: definiciones, características, derechos y obligaciones de los “teletrabajadores”	386
II.3.	Derechos fundamentales del teletrabajador en el sector público: especial referencia a la desconexión digital, intimidad y privacidad	390
II.4.	Principios del teletrabajo en el sector público	395
II.5.	Requisitos indispensables para la eficiencia y eficacia del Teletrabajo en el sector público	396
III.	ASPECTOS REGULATORIOS DEL TELETRABAJO EN LATAM	396
III.1.	Bolivia	397
III.2.	Colombia.....	398
III.3.	Chile	399
III.4.	Ecuador	401
III.5.	Perú.....	402
III.6.	Paraguay.....	403
III.7.	Uruguay	404
IV.	LAS CARTAS IBEROAMERICANAS COMO INSTRUMENTOS CONFIGURADORES DEL TELETRABAJO, HACIA UNA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA INNOVADORA Y EFICIENTE.....	405
IV.1.	Carta Iberoamericana de principios y derechos en los entornos digitales (2023)	406
IV.2.	Carta Iberoamericana de Innovación pública (2020).....	406
IV.3.	Carta Iberoamericana de Gobierno Abierto (2016).....	406
IV.4.	Otros instrumentos que indirectamente coadyuvan a la implementación del Teletrabajo en el sector público en Iberoamérica... ..	407
V.	EL TELETRABAJO EN EL SECTOR PÚBLICO: ESTADO DE LA CUESTIÓN EN LATINOAMÉRICA	408
VI.	EL TELETRABAJO EN LA ERA POST COVID:PRINCIPALES DESAFÍOS A RAÍZ DE SU IMPLANTACIÓN EN LATINOAMÉRICA.....	411
VII.	CONCLUSIONES	413
VIII.	BIBLIOGRAFÍA	414

El teletrabajo y la desamortización del siglo XXI

JOAN AMENÓS ÁLAMO

*Profesor titular de Derecho Administrativo en la
Universidad Autónoma de Barcelona*

Sumario: I.INTRODUCCIÓN. DESPACHOS VACÍOS Y ESPACIOS LIBERADOS. II. LA GESTIÓN INMOBILIARIA TRADICIONAL: EL EDIFICIO ADMINISTRATIVO. II.1. Nociones elementales. II.1.1. *Vida y oficinas*. II.1.2. *El edificio administrativo y sus funciones*. II.2. Régimen jurídico del edificio administrativo. II.3. Signos de agilización. La presión económica y el control del déficit. III. LA IRRUPCIÓN DEL TELETRABAJO Y EL DESDOBLAMIENTO DEL ESPACIO LABORAL. III.1. Concepto legal de teletrabajo. III.2. Efectos en el campo de la gestión inmobiliaria: liberación y reorganización de superficies. III.3. El espacio sobrante. Mutación demanial, desafectación, venta y *lease back*. IV. LA “TERCERA SEDE”. IV.1. Una sede pública. Los denominados “edificios multifuncionales”. IV.2. En especial, el “Distrito administrativo” de Cataluña. IV.3. El contrato de servicios de “*coworking*” o de “alojamiento y oficina”. V. ¿HACIA LA DESMATERIALIZACIÓN DE LA BUROCRACIA? VI. BIBLIOGRAFÍA.

I. INTRODUCCIÓN. DESPACHOS VACÍOS Y ESPACIOS LIBERADOS

La pandemia del Covid-19 puso en marcha una masiva operación de teletrabajo, tanto en la Administración Pública como en el sector privado. Olvidada ya la situación de emergencia, esa fórmula ha remitido un tanto, pero ha mantenido un peso relevante, ya sea como modalidad útil para algunos empleados públicos o bien para la inmensa mayoría de los que realizan trabajos burocráticos (aunque no recurran a ella todos los días). Esta realidad -fluctuante, ciertamente, y sometida a críticas y halagos por igual- nos obliga a pensar cuál debe ser la política de gestión del patrimonio inmobiliario de la Administración Pública en este nuevo escenario. Es decir, ¿deben intentarse mecanismos de optimización -que la Ley exige- o hemos de resignarnos a ofi-

cinas semivacías y dependencias desangeladas? Procuraremos responder estas cuestiones a lo largo de este artículo.

II. LA GESTIÓN INMOBILIARIA TRADICIONAL: EL EDIFICIO BUROCRÁTICO

II.1. Nociones elementales

II.1.1. *Vida y oficinas*

La Administración Pública precisa, para el desempeño de sus funciones, de una serie de bienes. Entre ellos, destaca por su perfil propio el edificio administrativo. Como es sabido, el artículo 334 del Código Civil considera, en su número primero, que son bienes inmuebles “*las tierras, edificios, caminos y construcciones de todo género adheridas al suelo*”. El edificio que nos interesa es el que está bajo titularidad de una Administración Pública (estudiaremos posteriormente la problemática jurídica que ello conlleva).

Este edificio administrativo que hemos citado es el paradigma físico del poder burocrático. En lo relativo al gobierno de las poblaciones, la oficina hereda lo que en otra época fueron el castillo, el palacio o el cuartel. Existen, ciertamente, una burocracia privada y una burocracia pública y ambas han sido -y son- una clave constitutiva de la vida social y personal de la modernidad. Un aluvión de trámites, papeleos y gestiones nos acompaña desde la cuna a la tumba y el edificio administrativo acoge cientos de archivos y millones de documentos.

La oficina ha sido, también, el símbolo del tedio vital, el hábitat natural de lo kafkiano o el universo terrible que Bartleby intentó evitar -con escaso éxito- hasta su muerte¹. Un universo con jerarquías visibles y letreros que recuerdan el estatus, con tareas repetitivas, horarios rígidamente establecidos y controlados y puntuales huidas para no ser asfixiado por la atmósfera del aburrimiento. Desde otro punto de vista -ciertamente-, un campo para la lucha contra la aliena-

¹ Nos referimos a la magnífica narración de Herman MELVILLE, *Bartleby the Scrivener*. Publicada inicialmente como libro en 1856 (antes había aparecido en dos entregas en la revista *Putnam's Magazine* en el año 1853, puede hoy leerse en la edición -que hemos utilizado- de Penguin Books, *Billy Budd, Bartleby, and Other Stories* (2016), Nueva York. Existen diversas traducciones en español.

ción, para intentar mejorar la vida de las personas y lograrlo, efectivamente, a través de condiciones ambientales de trabajo cada vez mejores.

II.1.2. El edificio administrativo y sus funciones

Más allá de los impactos de lo oficinesco en nuestra existencia, ya anticipamos que nos íbamos a centrar en el edificio administrativo de titularidad pública. Como objeto físico, esta construcción recibe -aunque siempre con retraso- el influjo de las técnicas aplicadas en las oficinas privadas: grandes salas con mesas individuales o espacios compartimentados (especialmente, en función de criterios jerárquicos o materiales), tendencia a la concentración en bloques de considerable altura, etc.

Este bien que estamos describiendo es fundamental para el desarrollo de las tareas que lleva a cabo la Administración Pública. La confección de expedientes, la recolección de datos, la elaboración de informes o el registro de informaciones y resoluciones constituyen el nervio de su actividad. Sin embargo, es cierto que este edificio de titularidad pública cubre a menudo otras funciones. Como ejemplo destacado de ello, hemos de citar la atención al público o la representación institucional. Estamos, pues, ante un triángulo de finalidades: gestión administrativa (hasta llegar a la resolución y la documentación de su ejecución), atención al público (en su caso) y representación institucional (al menos, en las construcciones más relevantes).

Aunque es cierto que ya existía algún antecedente aislado, la epidemia de covid-19 puso de manifiesto que ese bloque amplísimo de labores de tramitación y gestión podría realizarse fuera del edificio, justamente en el hogar de los empleados. Ello no afecta, en principio, a las dos excepciones citadas -recepción física de ciudadanos y representación corporativa- y tampoco a otras que a menudo cubren tales inmuebles (almacenaje, garaje, etc.). Pero es verdad que la inmensa mayoría de la superficie queda, de pronto, total o parcialmente vacía. Sin embargo, no adelantemos acontecimientos y pasemos ya, de inmediato, a establecer las claves regulatorias de estas construcciones administrativas.

II.2. Régimen jurídico del edificio administrativo

El legislador español plantea en sus textos normativos principales una concepción clásica del dominio público. Así, en el art. 5.1. LPAP² se dispone

² Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas.

que “*son bienes y derechos de dominio público los que, siendo de titularidad pública, se encuentren afectados al uso general o al servicio público, así como aquellos a los que una ley otorgue expresamente el carácter de demaniales*”.

No vamos a analizar los bienes de uso público, aunque conviene advertir que asistimos a un reforzamiento de su tutela jurídica, concretada en el aprecio por la titularidad pública de ciertos recursos naturales. Este último punto ha sido especialmente desarrollado por ESTEVE PARDO (2022: 171 y ss.). Este autor apunta una evolución basada en tres conceptos. Así, en un primer momento la protección de tales bienes se aseguró con la atribución de una titularidad colectiva. Era la comunidad la que procuraba el aprovechamiento sostenible. En la siguiente etapa, el régimen de propiedad privada ya se extendió para esta clase de bienes, pero la legislación introdujo el concepto de “explotación racional”, como contenido efectivo dentro del cual es dable ejercer la titularidad. Ello se observa, por ejemplo, en la legislación forestal, de aguas y cinegética. En la última y más reciente fase, aparece la llamada “orientación ecológica del Derecho”. ESTEVE PARDO (2022: 177-178) anota en esa línea la salvaguarda de los espacios forestales autóctonos, la tutela del caudal ecológico (en la legislación de aguas) o el desarrollo de las especies protegidas en la normativa de fauna silvestre. Similares orientaciones pueden observarse en la legislación reguladora de los bienes de dominio público, constituidos -de acuerdo con el art. 132.2 CE- por la zona marítimo-terrestre, las playas, el mar territorial, los recursos naturales de la zona económica y la plataforma continental.

En definitiva, para tales conjuntos de bienes prima la esencia de la preservación del uso colectivo y, en su caso, expansión de la titularidad pública. La tendencia es justamente la contraria por lo que respecta los bienes de servicio público. Viene reclamando para ellos la doctrina, como veremos, un aumento de la flexibilización de su régimen, sin perjuicio de los controles que deban adoptarse. Curiosamente, al bien de servicio público se le exige una reducción o contención de su impacto, dentro de la orientación ecológica antes referida (reducción del consumo de energía, de la huella constructiva, etc.) y también por evidentes razones de contención del déficit presupuestario.

Veamos cómo ha evolucionado el régimen de estos bienes de servicio público a los cuales nos estamos refiriendo. Seguimos aquí a PARADA-LORA TAMAYO (2019: 48 y ss.).

En un primer momento, el Código Civil³ muestra una vocación reductora y recorta en un doble sentido la noción relativa a dichos bienes demaniales. Así, por lo que respecta a su titularidad, sólo al Estado le corresponden bienes

³ En adelante, CC.

afectados al servicio público, pero no a los Entes locales (arts. 339.3 y 344 CC). Ello se completa con la limitación de la afectación a los servicios públicos de defensa nacional. Así se desprende del art. 339 CC, que sólo incluye a las “*murallas, fortalezas y demás obras de defensa del territorio*”. El mismo criterio limitativo se observa en la idea de desafectación que luce en el art. 341 CC y que se predica exclusivamente de la desvinculación del uso general o de las necesidades de defensa del territorio. Otra vez, pues, el enlace entre lo castrense y la afectación al servicio público.

Sin embargo, PARADA y LORA-TAMAYO (2019: 48) señalan que la legislación local abrió posteriormente el radio del concepto e incluyó a los edificios en los que se alojan oficinas o cualesquiera servicios “*tales como Casas Consistoriales, Palacios provinciales y, en general, edificios que sean de las mismas, mataderos, mercados, lonjas, hospitales, hospicios, museos, montes catalogados, escuelas, cementerios, elementos de transporte, piscinas y campos de deporte, y, en general, cualesquiera otros bienes directamente destinados a la prestación de servicios públicos o administrativos*” (art. 4 del RD 1372/1986, de 13 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de Bienes de las Entidades Locales).

Ya antes, el art. 1 del texto articulado de la Ley de Patrimonio del Estado de 1964 distinguía entre bienes patrimoniales y bienes demaniales. En esta última categoría se incluían los afectos al uso general o a un servicio público y los que determinase la Ley. Ahora bien, ese mismo precepto declaraba que “*los edificios propiedad del estado en los que se alojen órganos del mismo tendrán la consideración de demaniales*”. Esta precisión es importante, porque establece una conexión entre demanialidad y cobijo de órganos administrativos cuando se trata de edificios.

Los arts. 54, 55 y 56 de la misma y ya derogada Ley de Patrimonio del Estado establecen que la adquisición a título oneroso de los edificios o de los terrenos en que aquéllos hayan de construirse se realizará, según los casos, al amparo de la Ley de Expropiación Forzosa, mediante concurso público o a través de adquisición voluntaria. Ahora bien, como ya hemos avanzado y sea cual sea la forma de adquisición, los edificios propiedad del Estado y en los que se alojen órganos del mismo alcanzan la consideración de demaniales y, en consecuencia, el más sólido escudo jurídico.

La letra del art. 5.1 LPAP -que hemos recogido antes- podría plantear la posibilidad de que el edificio administrativo no integrase el dominio público -al menos en su parte sustancial-, ya que podría ser concebido como un apéndice para la gestión documental, pero no el centro del servicio público.

Sin embargo, el art. 5.3 LPAP huye expresamente de esa debilidad y proclama sin fisuras que “*los inmuebles de titularidad de la Administración General del Estado o de los organismos públicos vinculados a ella o dependientes de la misma en que se alojen servicios, oficinas o dependencias de sus órganos o de los órganos constitucionales del Estado se considerarán, en todo caso, bienes de dominio público*”. Se mantiene, pues, el enlace entre el edificio demanial y el órgano administrativo. Estamos, pues, ante una auténtica afectación *ope legis*, que podrá exigir, en su caso, actos de delimitación.

Dicho lo anterior, se espera de la Administración Pública una gestión eficiente y ordenada. Ello le obliga, en primer lugar, a formular inventario de los bienes y derechos que integran el patrimonio, “*haciendo constar, con el suficiente detalle, las menciones necesarias para su identificación y las que resulten precisas para reflejar su situación jurídica y el destino o uso a que estén siendo dedicados*” (art. 32.1 LPAP).

El art. 33.2 LPAP dispone que, en el inventario de bienes y derechos del patrimonio del Estado, se incluirán -entre otros y con independencia de que sean demaniales o patrimoniales-:

- a. Los bienes inmuebles y derechos reales sobre los mismos.
- b. Los derechos de arrendamiento y cualesquiera otros de carácter personal en virtud de los cuales se atribuye a la Administración General del Estado el uso o disfrute de inmuebles ajenos.

Retengamos este último inciso, porque habremos de volver sobre ello en páginas posteriores. Añadamos, en fin, que este inventario será llevado directamente -a nivel estatal- por la Dirección General de Patrimonio del Estado (art. 33.2 LPAP).

El art. 155 LPAP ha procedido a definir el concepto de edificio administrativo⁴. Dicho artículo determina al respecto lo siguiente:

“1. Tendrán la consideración de edificios administrativos los siguientes:

- a) Los edificios destinados a oficinas y dependencias auxiliares de los órganos constitucionales del Estado y de la Administración General del Estado y sus organismos públicos.*
- b) Los destinados a otros servicios públicos que se determinen reglamentariamente.*
- c) Los edificios del Patrimonio del Estado que fueren susceptibles de ser destinados a los fines expresados en los párrafos anteriores, independientemente del uso a que estuvieren siendo dedicados.*

⁴ Una completa exégesis de este artículo puede leerse en SERRANO GONZÁLEZ, M.: “Artículo 155. Edificios administrativos” (2008), en DE FUENTES BARDAJÍ, J. DE (Dir.) y GAYARRE CONDE, I. (Coord.), *Comentarios a la Ley de Patrimonio del Estado*, Madrid: Ministerio de Justicia-Thomson-Aranzadi, pp. 1061-1065.

2. A los efectos previstos en este título, se asimilan a los edificios administrativos los terrenos adquiridos por la Administración General del Estado y sus organismos públicos para la construcción de inmuebles destinados a alguno de los fines señalados en los párrafos a) y b) anteriores⁵.

El art. 156 LPAP se encarga de precisar de inmediato los principios de la gestión de tales edificios, empezando por el de adecuación a las necesidades de los servicios públicos. En concreto, su texto es el siguiente (la negrita es nuestra):

“Artículo 156. Principios de la gestión de los edificios administrativos.

La gestión de los edificios administrativos por la Administración General del Estado y sus organismos públicos se inspirará en el principio de adecuación a las necesidades de los servicios públicos y se realizará con sujeción a los siguientes criterios y principios:

a) Planificación global e integrada de las necesidades de inmuebles de uso administrativo.

b) Eficiencia y racionalidad en su utilización.

c) Rentabilidad de las inversiones, considerando el impacto de las características de los inmuebles en su utilización por los ciudadanos y en la productividad de los servicios administrativos vinculados a los mismos.

d) De imagen unificada, que evidencie la titularidad de los edificios, y que transmita los valores de austeridad, eficiencia y dignidad inherentes al servicio público.

e) De coordinación por el Ministerio de Hacienda de los aspectos económicos de los criterios anteriores y de verificación por dicho departamento del cumplimiento de los mismos”.

Todos estos principios, como veremos, conducen a la reducción y reutilización de los espacios abandonados por el teletrabajo⁶. Respecto al concepto

⁵ También en Derecho francés los edificios administrativos son considerados bienes de dominio público. Ahora bien, según el artículo *L2111-1 del Code Général de la propriété des personnes publiques*, es precisa una conexión “indispensable” del bien con la realización del servicio público:

“Sous réserve de dispositions législatives spéciales, le domaine public d’une personne publique mentionnée à l’article L. 1 est constitué des biens lui appartenant qui sont soit affectés à l’usage direct du public, soit affectés à un service public pourvu qu’en ce cas ils fassent l’objet d’un aménagement indispensable à l’exécution des missions de ce service public”.

La jurisprudencia ha desarrollado estos criterios, atendiendo no obstante a las circunstancias de hecho y de Derecho que en cada caso concurren.

⁶ Como hemos visto, este artículo es un precepto principialista y declarativo, como ya había señalado el Consejo de Estado. No obstante, SERRANO GONZÁLEZ considera que sus previsiones pueden tener un útil carácter interpretativo en diversos casos. Sobre esto, véase SERRANO GONZÁLEZ, M.: “Artículo 156. Principios de la gestión de los edificios adminis-

de optimización y de “planes de optimización”, nos remitimos, respectivamente, a los arts. 160 y 162 LPAP.

II.3. Signos de agilización

II.3.1. *La presión económica y el control del déficit*

Como hemos visto en el epígrafe anterior, la gestión de edificios se somete en primer lugar a un criterio economicista. Así, el art. 156 LPAP se refiere a “*la planificación global e integrada de las necesidades*”, “*eficiencia y racionalidad*”, “*rentabilidad de las inversiones*”, etc. Este aspecto se hizo notar especialmente a partir de año 2011 cuando, tras la crisis económica iniciada en el 2008, se da nueva redacción al art.135 CE, que impone a todas las Administraciones la adecuación a de sus actuaciones al principio de estabilidad presupuestaria. En concreto, el art. 135.2 CE, en su primer inciso, dispone que “*el Estado y las Comunidades Autónomas no podrán incurrir en un déficit estructural que supere los márgenes establecidos, en su caso, por la Unión Europea para sus Estados Miembros*”.

En esta línea, el art. 7 de la Ley Orgánica 2/2012, de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera desarrolla el principio de eficiencia en la asignación y utilización de recursos públicos. En concreto, su art. 7.2 precisa que “*la gestión de los recursos públicos estará orientada por la eficacia, la eficiencia, la economía y la calidad, a cuyo fin se aplicarán políticas de racionalización del gasto y mejora de la gestión del sector público*”.

En este escenario legal de control del déficit, se impone la pauta de la optimización y, sobre todo, de la venta de inmuebles innecesarios. Así, el Plan de Racionalización del Patrimonio del Estado 2012-2020 “*redujo sustancialmente el número de bienes inmuebles de alta en el Inventario General de Bienes y Derechos del Estado, centrándose en la enajenación de los bienes no necesarios para un uso público y la concreta identificación y depuración de las fincas inventariadas*”⁷. El informe añade que se pasó de un total de 49.153 inmuebles de alta en el CIBI en el año 2012

trativos” (2008), en DE FUENTES BARDAJÍ, J. DE (Dir.) y GAYARRE CONDE, I. (Coord.), *Comentarios a la Ley de Patrimonio del Estado*, Madrid: Ministerio de Justicia-Thomson-Aranzadi, pp. 1065-1068.

⁷ MINISTERIO DE HACIENDA Y FUNCIÓN PÚBLICA-DIRECCIÓN GENERAL DE PATRIMONIO DEL ESTADO (2023): “Programa para la puesta en valor de los activos gestionados por la Dirección General de Patrimonio del Estado 2023-2030” (2023):p. 4 . Consultable

a 28.494 en el año 2021⁸. En total, se enajenaron 12562 inmuebles durante la vigencia de dicho plan.

El plan de ventas 2020-2030 mantiene el criterio economicista pero incorpora como parámetro la “*toma en consideración de la posibilidad de dedicar los inmuebles al desarrollo de otras políticas públicas, en especial, la vivienda*”. Es decir, se fomentaría la mutación en la afectación del bien.

El Plan indicado, pues, tiene como finalidad la promoción de la venta de inmuebles patrimoniales cuya afectación a fines públicos no resulte previsible. Ahora bien, pese a la magnitud de la reducción del volumen patrimonial, se precisa que el inventario de bienes del Estado está integrado en más de un 80% por fincas de naturaleza rústica “cuya administración es especialmente complicada”⁹.

Son diversos los criterios que aporta el documento de cara a la selección de los inmuebles a enajenar¹⁰. Es cierto que el desuso de los edificios no aparece como preocupación central y, más bien, se detecta que el objetivo del Plan es el ahorro de dispendios, liberándose de los inmuebles que generan un mayor gasto. En síntesis, no se trata tanto de obtener ganancias como de evitar la sangría de gastos inmobiliarios. Por tanto, la previsión de ventas por causa de la irrupción del teletrabajo no se contempla expresamente. Nos hallamos, pues, ante una evolución mucho más lenta que la detectada en el sector privado.

La eficacia y la rapidez en las operaciones de venta y reasignación de activos se han procurado salvar en estos últimos años a través de entes institucionales que acuden al ágil manto del Derecho privado. Sería un buen ejemplo de ello a nivel estatal SEGIPSA (Sociedad Mercantil Estatal de Gestión Inmobiliaria de Patrimonio). Para las Comunidades Autónomas, baste citar el caso andaluz, con la Sociedad de Gestión, Financiación e Inversión Patrimonial, SA o la Empresa Pública de Gestión de Activos, SA.

en <https://www.hacienda.gob.es/DGPatrimonio/Plan%20de%20ventas%20del%20Estado/PATRIMONIO/PROGRAMA-PUESTA-EN-VALOR-ACTIVOS-DGPE-2023-2030.pdf>

⁸ *Ibíd.*

⁹ MINISTERIO DE HACIENDA Y FUNCIÓN PÚBLICA-DIRECCIÓN GENERAL DE PATRIMONIO DEL ESTADO (2023): p. 6. Por otra parte, se precisa que “los inmuebles de naturaleza urbana localizados en municipios pequeños, cuyo valor es escaso y se presenten complicaciones de gestión por su diseminación, son equiparables, en cuanto a las condiciones que influyen en su venta, a las fincas rústicas de su entorno” (*Ibíd.*).

¹⁰ Pueden consultarse en MINISTERIO DE HACIENDA Y FUNCIÓN PÚBLICA-DIRECCIÓN GENERAL DE PATRIMONIO DEL ESTADO (2023), p.8

III. LA IRRUPCIÓN DEL TELETRABAJO Y EL DESDOBLAMIENTO DEL ESPACIO LABORAL

III.1. Concepto legal de teletrabajo

El art. 47 bis del EBEP califica como teletrabajo “*aquella modalidad de prestación de servicios a distancia en la que el contenido competencial del puesto de trabajo puede desarrollarse, siempre que las necesidades del servicio lo permitan, fuera de las dependencias de la Administración, mediante el uso de tecnologías de la información y comunicación*”.

Es decir, una de las claves legales del trabajo remoto viene constituida por la realización del “*contenido competencial del puesto de trabajo*” fuera de las dependencias de la Administración. Ello incluye, evidentemente, los edificios administrativos (oficinas y otras dependencias).

Ahora bien, es importante reseñar las características de esta fórmula de prestación del servicio que pueden incidir en la gestión inmobiliaria. Para ello, es preciso tener en cuenta el núm. 2 del citado art. 47 bis del EBEP. Así, en primer lugar, observamos que esta modalidad debe ser compatible con la modalidad presencial. En esta línea, el segundo inciso de dicho artículo precisa que la prestación mediante teletrabajo “*tendrá carácter voluntario y reversible salvo en supuestos excepcionales debidamente justificados*”. Ello obligará a prestar una atención especial a la gestión inmobiliaria pública, a causa de posibles reajustes en el futuro.

En la misma línea, no existe un patrón único de liberación de espacios, ya que el mismo artículo concreta que el teletrabajo “*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*”.

Por último, el precepto añade en su inciso final que “*el teletrabajo deberá contribuir a una mejor organización del trabajo a través de la identificación de objetivos y a la evaluación de su cumplimiento*”. Otra vez, pues, queda subrayada la necesidad de una gestión eficaz de espacios. No se trata sólo del mero vacío, sino de la imagen real de atmósferas desangeladas, con mesas desocupadas y sillas abandonadas según los días.

III.2. Efectos en el campo de la gestión inmobiliaria: liberación y reorganización de superficies

Ya avisamos al iniciar este trabajo que los cambios aquí descritos van a ser lentos. A diferencia del sector privado, la Administración no siente la presión

feroz y cotidiana para la reducción de costes de alquiler o de compra que sí se observa en el mercado de locales. Un ejemplo de ello es la aparición de empresas que gestionan el uso de los espacios de una empresa los días en los que los trabajadores no acuden porque trabajan desde casa. Por el contrario, los planes públicos de ahorro en este campo suelen ser de ejecución pausada y parcial.

La diferencia en este punto entre el sector privado y el sector público ya había sido reseñada por FUENTES y BOLTAINA (2022). Estos autores examinan inicialmente el trabajo a distancia para la empresa privada (tomando como referencia el documento del Grupo de Psicología del Trabajo del Colegio Oficial de Psicología de Castilla y León de 2020, examinado por Consuelo Cuenca, 2020) y señalan como ventajas en primer lugar la menor infraestructura y la reducción de costes fijos. Ahora bien, consideran que “la reducción de infraestructuras es escasamente viable a corto o medio plazo en la Administración, y también la reducción de costes fijos”. Añaden que “las instalaciones quizá, a largo plazo, puedan reutilizarse o venderse, pero en general muchas Administraciones no podrán obtener grandes ventajas” (FUENTES Y BOLTAINA, 2022:332). Es decir, la inercia administrativa y un cierto principio de continuidad en el servicio público aconsejan la prudencia, pero también cabe la audacia para iniciar ya un sendero de transición a través del “edificio multifuncional” y del contrato de servicios de *coworking* o alojamiento y oficinas, que estudiaremos *infra* en nuestro apartado IV.

Una fotografía en este momento de la gestión patrimonial inmobiliaria en el sector público nos muestra, por un lado, tendencias que ya venían operando con fuerza antes de la pandemia. Por ejemplo, la venta de sedes por motivos puramente económicos y de ahorro (que ha sido descrita en los epígrafes precedentes). Un caso espectacular lo observamos en el proceso de cierre de oficinas iniciado por la Unión Europea. En este punto, se imita al sector privado de producción y gestión de oficinas en el mundo occidental, que muestra, como ya dijimos, signos inquietantes de reducción del negocio o, mejor dicho, de concentración en zonas muy concretas y apetecibles (céntricas y bien comunicadas).

Todo lo anterior se ve espoleado por un nuevo factor¹¹ consignado en la Orden pcm/466/2022, de 25 de mayo, por la que se publica el acuerdo del Consejo de Ministros que aprobó el “*Plan de medidas de ahorro y eficiencia energética de la AGE y las entidades del sector público institucional estatal*”, cuyo objetivo es

¹¹ Señalado ya prematuramente por VIDA FERNÁNDEZ: “La regulación del teletrabajo en el sector público: coyuntura y perspectivas de futuro” (en REJLSS, 6, (2023)).

“paliar las consecuencias de la crisis energética derivada de la invasión de Ucrania por parte de Rusia”.

En el Plan citado se prevé la negociación y puesta en marcha en el ámbito de la Administración central de *“Planes de trabajo a distancia en el marco del plan de medidas de ahorro y eficiencia energética de la Administración General del Estado y de las entidades del sector público institucional estatal”*. Por tanto, ha aparecido un nuevo factor estimulante del teletrabajo: la reducción del consumo de energía. VIDA FERNÁNDEZ (2023:18) habla de que hemos entrado en el “teletrabajo del ahorro energético”.

Sin embargo, se preveía todavía como regla general un sistema híbrido, ya que la prestación del servicio en forma remota, con carácter general, será de *“un total de 3 días cada semana, debiendo acudir presencialmente dos”*. A ello se añade que por razones organizativas acreditadas se podrá autorizar un teletrabajo de sólo dos días. Ello implica un 40% de presencialidad de la jornada semanal como mínimo.

El teletrabajo, pues, ya ha tenido un efecto jurídico directo -la nueva forma de ejecutar la prestación profesional del empleado público- y un efecto reflejo: la aceleración de fórmulas para proporcionar el servicio público a los usuarios a través de un ordenador (relación tributaria íntegramente digitalizada, consejos sanitarios *on line*, educación a distancia, etc.).

Evidentemente, cada servicio público es diferente. Así, por ejemplo, la gestión tributaria ordinaria se realiza en gran parte a distancia, sin necesidad de que el ciudadano se desplace a ningún punto físico concreto. En otros casos -por ejemplo, educación primaria y secundaria- la exigencia de presencialidad se mantiene intacta. Por último, se observa un sector de rápida evolución hacia la prestación remota del servicio. Por ejemplo, la tramitación electrónica de expedientes o la consulta, diagnóstico médico y prescripción facultativa a distancia. Este último servicio, por cierto, ya se halla en pleno desarrollo en muchas Comunidades Autónomas. Así, en Cataluña el servicio “061/Salut respon”. Igualmente, la experiencia nos ha enseñado que la oralidad e inmediatez de los procesos judiciales demandan su realización en el entorno físico tradicional¹². Sin embargo, también cabe observar que el trabajo preparatorio

¹² Al respecto, cabe decir que los jueces y magistrados elevan a menudo sus críticas ante el diseño exclusivamente funcional, pero poco solemne, de ciertas innovaciones arquitectónicas. Ello ha originado una saludable reacción de arquitectos y gestores públicos, según refiere GARCÍA REDONDO, J.A.: *Arquitectura judicial* (2003: Ministerio de Justicia). Este documento se puede consultar en la web del Ministerio de Justicia: <https://www.mjusticia.gob.es/es/AreaTematica/DocumentacionPublicaciones/InstListDownload/Arquitectura%20judicial.pdf> [consultado el 14 de diciembre de 2023].

de estudio, tramitación, informe y calificación puede realizarse perfectamente de manera remota.

En realidad, el espacio preciso para las tareas burocráticas ya lleva durante años reduciéndose a causa del empleo de la maquinaria informática, que permite importantes disminuciones de los ámbitos de archivo, documentación y transporte. Esto no hace más que reforzarse con la irrupción de las técnicas de inteligencia artificial y su manejo de volúmenes incalculables de datos.

De hecho, el proceso citado ya se había iniciado antes de la pandemia del Covid 19. En efecto, estamos ya ante una inevitable reducción de las superficies destinadas al trabajo burocrático, aunque esto quizá tarde un tiempo en verse con claridad, a causa de los ritmos evolutivos de la Administración Pública. Un informe reciente de la *Direction générale des finances Publiques* sobre el futuro del patrimonio inmobiliario y edificatorio de la Administración Pública francesa se refiere explícitamente a la « desmaterialización », que es un concepto que examinaremos con mayor profundidad en el último epígrafe¹³.

Esta evolución recuerda, como veremos en su momento, a otros fenómenos históricos de vaciado de terrenos e inmuebles públicos: la desafectación de los viejos cuarteles, la venta de las parcelas antes dedicadas a estaciones e infraestructuras ferroviarias, etc. Una consecuencia puede afirmarse con alta seguridad: ya no es necesario sostener el volumen actual de edificios públicos y, además, los edificios que resten han de ser organizados de un modo muy diferente. El hecho de que los empleados públicos no acudan todos los días a la oficina pone frente a nosotros la delicada cuestión de la infrautilización del dominio público integrado por edificios administrativos.

III.3. El espacio sobrante. Mutación demanial, desafectación, venta y *lease back*

Las superficies ganadas gracias al teletrabajo total o parcial deben ser reorganizadas y, en muchos casos, será conveniente modificar el régimen jurídico del bien. Así lo impone un elemental principio de optimización.

¹³ Así, según la *Direction Générale des Finances Publiques*(2021 :p.10): “*Le mobilier occupe encore beaucoup de place, dans des espaces qui ne tiennent pas compte du phénomène croissant de la dématérialisation qui tend à diminuer le surface de l'espace de travail stricto sensu (besoin de moins de rangements et possibilité d'aménager des "bureaux" plus petits per exemple)*”.

La primera opción, manteniendo aún la titularidad administrativa del bien, es la mutación demanial. En efecto, los edificios sobrantes pueden destinarse a otros fines de carácter público, produciéndose pues una mutación en la afectación.

Aunque hay varios antecedentes sobre lo anterior, ha de reseñarse aquí la disposición adicional segunda de la Ley 10/2023, de Vivienda, cuyo título es “Prioridad de la política de vivienda en la gestión patrimonial del Estado”. El número 1.b) de esta disposición establece que la Comisión de Coordinación Financiera de Actuaciones Inmobiliarias y Patrimoniales debe analizar el patrimonio de la Administración General del Estado y de los Organismos Públicos adscritos a ella, “*con el objeto de identificar posibles oportunidades de suelo u otros inmuebles susceptibles de reutilización para uso residencial*”. Esta previsión tiene su paralelo en la modificación de la normativa de los planes urbanísticos para permitir el cambio de uso de oficinas (poco rentable en el momento actual) a viviendas.

Ahora bien, puede que ese aprovechamiento no sea posible o aconsejable y, por tanto, deba procederse a la desafectación del bien y venta posterior en pública subasta. Así se deduce de un elemental principio de optimización en la gestión, previsto por la legislación y al cual nos referimos anteriormente. En su caso, puede optarse por la venta del inmueble, pero manteniendo durante una fase de transición la condición de arrendatario¹⁴. No obstante, cuando estos cambios se deriven de la expansión del teletrabajo y del automatismo tecnológico, debemos reconocer -como ya avanzamos- que se manifestarán de forma lenta (aunque inevitable).

En consecuencia, hemos optado por estudiar soluciones que ya se están aplicando en la actualidad y que acompañan al desarrollo de la prestación laboral a distancia. Los hemos enmarcado bajo el título de “tercera sede”. Es decir, un edificio administrativo concebido de una forma muy diferente al tradicional y que tampoco equivale al hogar del empleado (u otros espacios de teletrabajo que él pueda gestionar). Como veremos, ello incluye al denominado “edificio multifuncional” (en la expresión francesa) y al contrato administrativo de “*coworking*” o de “alojamiento y oficinas”.

¹⁴ Sobre esta fórmula, véase FERNÁNDEZ SCAGLIUSI (2015) y PÉREZ RIVARES (2011).

IV. LA “TERCERA SEDE”

IV.1. El edificio administrativo “multifuncional”

En el momento en el que el servidor público realiza sus tareas fuera de los edificios administrativos, se libera el espacio disponible y pasa a ser crucial la gestión de esa descarga. Esto merece algunas precisiones.

En primer lugar, es necesario tener en cuenta el número 2 del art. 47 bis del EBEP, que nos dice que la modalidad del teletrabajo debe ser compatible con la modalidad presencial. Es decir, ese trabajador podría reincorporarse al edificio administrativo en algún momento.

Ahora bien, ese “retorno a la oficina” no tiene por qué hacerse a su lugar inicial. Podría ser, perfectamente, que se le citara en un edificio donde se fuesen integrando las ocupaciones intermitentes de los teletrabajadores. Es decir, el efecto inmediato de ese trabajo a distancia es la flexibilización de los espacios, lo que facilita su ahorro y mejor distribución.

Un ejemplo espectacular en esa dirección es el Distrito Administrativo impulsado por la Generalidad de Cataluña, con una nube de usuarios de diversos ramos o consejerías que comparten un espacio móvil previa asignación semanal de los puestos. Este proyecto constituye uno de los supuestos mejor elaborados a nivel europeo y hemos de ver, posteriormente, algunas de sus características. Antes de ello, observaremos otro ejemplo de Derecho comparado. En concreto, el caso francés, que es también un ejemplo pionero (aunque, por los datos que conocemos, menos desarrollado).

La *Direction Générale des Finances Publiques* (2021: 18 y ss.) se refería expresamente al “tercer lugar” para los empleados públicos. Esto es, espacios de trabajo diseñados *ex novo* y compartidos por empleados de diferentes ramos de la Administración Pública de acuerdo con una planificación de horarios móvil, flexible y preestablecida. Este mecanismo implica, entre otras ventajas, una optimización de las superficies de titularidad pública (*Direction Générale des Finances Publiques*, 2021:19) y acentúa, además, una serie de límites y requisitos. Señalemos las que más nos interesan a nuestros efectos.

En primer lugar, un proyecto de rehabilitación y reforma y un criterio de austeridad. No se pretende el alquiler o la compra de nuevas construcciones,

sino el reajuste de las existentes¹⁵. En este sentido, el planteamiento parece menos innovador y ambicioso que el catalán, que veremos luego.

Este tipo de espacios se proyecta especialmente para los empleados que pueden trabajar a distancia, entendido ello en un sentido amplio¹⁶. Éste es un punto importante, ya que todo nuestro estudio gira en torno a la distinción entre actividades de oficina y actividades que demandan una presencia física. Ahora bien, esta *summa divisio* debe ser modulada, ya que incluso muchas actividades tradicionalmente presenciales podrán hacerse de forma remota. Así, por ejemplo, la atención personal a los ciudadanos también es factible a distancia (por llamada telefónica con imagen, por ejemplo).

Como hemos dicho, estos lugares se reparten entre agentes de diversos ministerios: “*Elle permettait aux agents de tous ministères de travailler indifféremment deans des locaux occupés para l’État, quel qu’en soit le ministère -exclusion faite de certaines zones de bureaux soumises à des restrictions d’accès pour cause de sécurité particulière exigée pour les missions exercées*”.

Se observa una voluntad de aplicar este sistema en zonas bien comunicadas y densas. En ese sentido, la diferencia es clara con el “Distrito administrativo” catalán que veremos luego, que busca desde luego terrenos bien comunicados, pero no propone como objetivo su implantación en áreas centrales y encarecidas (sin perjuicio de que se prevean en ellos oficinas de asistencia al público).

La planificación y reserva de locales, salas y habitaciones precisa de un instrumento informático ágil y con configuración correcta. La flexibilidad se lleva al máximo y cabe, en consecuencia, que existan espacios para el trabajo durante una jornada entera y espacios que “pueden constituir una respuesta a la necesidad de trabajo entre dos encuentros” (Direction Générale des Finances Publiques, 2021, p.22).

Especial interés se advierte en la cuestión del cómputo y participación en los gastos de los diferentes ministerios¹⁷. El informe citado fija al respecto algunas propuestas. En primer lugar, se pronuncia por la financiación estatal.

¹⁵ En efecto, se propone un camino “*à parc immobilier constant, c’est-à-diresans nouvelles prises à bail, de redéployer certaines surfaces de bureaux aujourd’hui occupés par les différentes administrations*” (Direction Générale des Finances Publiques, 2021, p.20).

¹⁶ Se refiere, en concreto, a las personas que desarrollan “*des missions travaillables à distance, c’est-à-dire des activités dites “de bureau” (agents dont les missions ne nécessitent pas une présence sur site)*” (Direction Générale des Finances Publiques, 2021, p. 20).

¹⁷ En España, ello se regula en el art. 129 LPAP y en la disposición adicional décima del Reglamento de la Ley.

En segundo lugar, propone la firma de una “*convention d’utilisation*”, para fijar el montante del canon de uso. Éste podrá estar compuesto por una parte fija (valor de uso del emplazamiento) y de una parte variable (“*chiffre d’affaire: tarif journée x agents*”¹⁸).

Está muy presente la idea de acumular personal de diversos ministerios. Concentración, pues, y distribución de posiciones de acuerdo con herramientas informáticas. En ese sentido, el informe recomienda la designación de un gestor del espacio, que podría ser el ministerio que tiene afectados los locales, un gestor privado -previo procedimiento de contratación pública- o una estructura específica de gestión de estos lugares. Éste es el papel que juega la “*Agence de gestion de l’immobilier de l’État (AGILE)*”. En esta línea, el Ministro de Economía y Finanzas aprobó en marzo de 2021 la creación de esta agencia, que es una sociedad anónima cuyo capital está enteramente en manos del Estado. Se encarga, entre otros aspectos, de dos que nos interesan especialmente:

- a. La explotación y el mantenimiento de los “*sites multioccupants*”.
- b. El asesoramiento y acompañamiento en la gestión patrimonial (estrategia, valorización, etc.).

IV.2. En especial, el “Distrito administrativo” de Cataluña

Además del planteamiento general que hemos hechos en el anterior epígrafe y de las aportaciones teóricas realizadas en Francia, lo cierto es que disponemos ya de un ejemplo depurado de respuesta desde la gestión patrimonial a la irrupción del teletrabajo y, en general, a los retos derivados del avance tecnológico. Nos referimos al denominado “Distrito administrativo” impulsado por la Generalidad de Cataluña.

Antes de describir su funcionamiento, conviene hacer una breve referencia a la situación previa. En los primeros lustros del siglo XXI, la Administración catalana se vio golpeada por dos fenómenos que también afectaron a otros muchos territorios. Por un lado, la crisis inmobiliaria y la posterior recesión económica general. Por otro, la imposición de reglas de estabilidad presupuestaria y de límites de gasto. En diversos supuestos, la Administración catalana optó por vender diversos inmuebles destinados a oficinas, aunque

¹⁸ Direction Générale des Finances Publiques, 2021, p. 23.

manteniendo una posición de arrendatario durante un determinado plazo (contrato de *lease back*, al cual nos hemos referido anteriormente).

Ante esta situación, la Generalidad toma conciencia del coste financiero que suponen esos contratos y de los avances tecnológicos que se están produciendo. Así, mucho antes de la pandemia del coronavirus, pone en marcha un “Plan de racionalización y optimización de espacios” (aprobado por acuerdo de su Consejo Ejecutivo de 2 de julio de 2013). Observaremos que su planteamiento es mucho más ambicioso que los planes estatales a los cuales nos hemos referido *supra* (preocupados principalmente en deshacerse de inmuebles que generan gastos sin proporcionar servicios relevantes).

La idea inicial del plan es la concentración. Se trata de agrupar recursos, servicios y procedimientos comunes. Esto se concreta con el abandono de sedes burocráticas dispersas distribuidas principalmente por la ciudad de Barcelona¹⁹. Ello se realiza una vez han vencido los alquileres o se opta por la facultad de rescisión de los arrendamientos o bien, en su caso, se venden los edificios. Todo ello permite aglutinar diversos servicios en una nueva construcción situada en el extrarradio en una zona con predominio de usos industriales, pero que admite el uso de oficinas. Éste es un dato importante, porque la Administración Pública renuncia a competir por la obtención de inmuebles en las carísimas zonas céntricas de la ciudad. Se acabaron las compras o reformas millonarias de edificios en el cogollo urbano o su expropiación bajo abultados justiprecios. A partir de ahora, se obtienen preferentemente terrenos para nuevos edificios administrativos en las parcelas obtenidas por la cesión forzosa de los propietarios para equipamientos (en suelo urbanizable o de reserva urbana). Esto permite a la Administración, además, desprenderse de la carga financiera causada por los alquileres y volver a la propiedad de sus inmuebles.

Una vez obtenido el terreno, es posible programar la construcción del edificio de acuerdo con los más estrictos criterios funcionales, ecológicos, energéticos e incluso estéticos. Una visita al complejo de edificaciones situado y ya operativo en la calle del *Foc*, en el distrito de Sants-Montjuïc en Barcelona, nos muestra unas construcciones en forma de cubo, con iluminación generosa, sensación de amplitud y diseño modernísimo (con una adecuada combinación entre el vidrio y la madera, por cierto). Acogió en una primera fase a 2800 personas, pero ya trabaja con números superiores.

¹⁹ Véase al respecto el Acuerdo del Gobierno de 3 de enero de 2017, que creó el Comité Estratégico de Operaciones de Concentración de Dependencias Administrativas de la Generalidad de Cataluña.

Ahora bien, es en la distribución de los lugares de trabajo de los empleados donde el Distrito Administrativo muestra su potencia transformadora. No existe una mesa propia en la que el trabajador coloque, por ejemplo, las fotos familiares, los objetos personales, algunos cuadernos y documentos propios y, al lado, una papelería. No. Las mesas son largas y amplias, con una configuración colectiva que recuerda un poco a las bibliotecas espaciosas. En la mesa sólo se advierte una pantalla informática de gran formato, ya que cada trabajador acude diariamente con su ordenador personal portátil. La luz entra a raudales y la limpieza de estas largas mesas es fácil, lo cual genera reducciones espectaculares en este coste indirecto de mantenimiento del inmueble. Si se necesita una sala de reuniones, existen diversas habitaciones preparadas para ello (así como instalaciones para encuentros informales). Igualmente, se han habilitado espacios aislados para videoconferencias. Como únicas excepciones a esos espacios de uso “por cualquiera”, es cierto que se admiten despachos personales para los niveles jerárquicos superiores (desde Consejero hasta Director General) y se dispone una pequeña taquilla cerrada para cada empleado.

El papel y las carpetas -tan habituales en el paisaje burocrático- no se advierten en las oficinas de este edificio. Todo está informatizado. Puede ser necesaria, no obstante, la impresión de algunas hojas -y existen para ello máquinas específicas-, pero cada día se recoge todo lo utilizado y se recicla. En caso de que exista algún expediente o documento histórico no escaneado, se solicita expresamente del archivo -que se halla en el piso inferior- y se recoge también al final de la jornada. Evidentemente, la utilización intensiva de pantallas plantea problemas propios en el campo de la higiene laboral, que deberán ser resueltos con las técnicas ya previstas normativamente (pausas, reducción de la luminosidad, ampliación de caracteres, uso combinado de papeles, empleo de la técnica de la “segunda pantalla”, etc.).

A los edificios construidos no acuden diariamente todos los empleados adscritos. El teletrabajo, las bajas por enfermedad u otras causas y los destinos temporales permiten que la ocupación en el inmueble sea sólo del 80% de todo el volumen de personal (aunque se considera que el sistema puede llegar al 70%). Ello origina ahorros espectaculares. Es cierto, no obstante, que el aumento de las personas que utilizan el edificio puede saturar los servicios comunes como los de restauración y transporte. Respecto a esto último, se han previsto autobuses-lanzadera desde puntos céntricos de la ciudad y a precios subvencionados (sin perjuicio de que existen otros transportes públicos -como el metro- y la posibilidad, evidentemente, de acudir con automóvil particular).

En consecuencia, el corazón del sistema es el programa informático que cada semana distribuye los puestos que se van a ocupar cada día, de acuerdo con las peticiones individuales y las directrices adoptadas para cada uno de los servicios. No existen letreros o carteles fijos para los servicios que operan en el edificio, sino pantallas que marcan las unidades que ocupan en efecto la planta o el departamento. Todo ello permite hablar de “nubes” de funcionarios que ocupan, de manera borrosa y difusa, ciertos ámbitos cada semana. La complejidad de esta asignación hizo que el documento francés que hemos analizado plantease la hipótesis de la concesión administrativa a un particular gestor. En la regulación catalana, este rol lo juega la Gerencia de Servicios Comunes del Distrito Administrativo²⁰.

Estamos, pues, ante una respuesta peculiar en el campo de la gestión patrimonial ante el avance tecnológico y, específicamente, ante la irrupción del teletrabajo.

IV.3. El contrato de servicios de “coworking” o de “alojamiento y oficinas”

En el epígrafe anterior hemos citado uno de los denominados “contratos patrimoniales” de la Administración. En concreto, el arrendamiento de bienes inmuebles. Con esta fórmula, la Administración puede utilizar el inmueble de acuerdo con la configuración ya tradicional de ese contrato. El art. 9.2 LCSP excluye tales contratos de su ámbito, como ya tuvimos ocasión de ver *supra* III.2. El arrendamiento se tramitará ordinariamente por concurso, si bien la LPAP permitiría el arrendamiento directo (por ejemplo, en el caso de venta de un edificio administrativo con mantenimiento de la Administración como arrendatario).

Ahora bien, un pacto diferente y que podría tener una gran relevancia en el futuro es el contrato administrativo de servicios de *coworking*. Pese a que se ha tomado la nomenclatura inglesa, lo cierto es que este acuerdo cabe perfectamente en la denominación incluida en el Código CPV: 98340000 “Servicios de alojamiento y de oficina”. Nos referimos con ello al catálogo establecido en el Reglamento n.º 2195/2002 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de noviembre de 2002, por el que se aprueba el Vocabulario Común de Contratos Públicos -CPV-, publicado en Diario Oficial L 340 de 16 de diciembre

²⁰ Véase al respecto el Decreto 1/2020, de 8 de enero, de creación de la Gerencia de Servicios Comunes de la primera fase del Distrito Administrativo de la Generalidad de Cataluña en Barcelona.

de 2002 y que se modifica por los Reglamentos n.º 2151/2003 de la Comisión, de 16 de diciembre de 2003, y n.º 213/2008 también de la Comisión, de 28 de noviembre de 2007, con efectos a partir del 15 de septiembre de 2008. En estas normas se regula el Manual del Vocabulario Común de Contratos Públicos (CPV).

Estamos ante un típico contrato de servicios, en el que la actividad del contratista consiste en proporcionar a las personas indicadas por la Administración Pública un espacio de trabajo adecuadamente dotado, sin que ello implique transferir la posesión del inmueble al ente público. Dentro de la dotación, podemos incluir el equipamiento informático (teniendo en cuenta, no obstante, que lo normal será que el funcionario acuda con su propio ordenador y pueda operar a través de la red *wifi* del contratista). Será habitual que en el pliego aparezcan servicios complementarios como cafetería, sala de reuniones, etc.

Por supuesto, estamos ante un contrato de servicios sin prestaciones directas a favor de los ciudadanos (art. 312 LCSP). Sin embargo, nada impide que los administrados sean citados para trámites, gestiones o reuniones en una sala habilitada por el contratista. Jurídicamente, no hay obstáculo para ello, aunque culturalmente pueda ser sorprendente. Esta hipótesis va en la línea de la desmaterialización inmobiliaria de la actividad administrativa, que veremos en el último epígrafe.

Este contrato puede jugar un papel fundamental en el proceso de expansión del teletrabajo o en la formulación de regímenes híbridos. Permite mantener el contacto entre los empleados y evita el enclaustramiento laboral en el hogar del funcionario. Además, el funcionario deja de asumir ciertos gastos de mantenimiento (por ejemplo, calefacción o aire acondicionado), aunque es verdad que debe trasladarse a un nuevo centro laboral.

Otra de las ventajas de este tipo contractual radica en su flexibilidad, ya que puede acudir a una programación móvil de los puestos de trabajo necesarios (y de los días precisos). A ello se refiere el art. 309 LCSP cuando nos habla de la determinación del proceso por unidades de ejecución o unidades de tiempo. Esta elasticidad, no obstante, se ve afectada por el límite establecido en el párrafo segundo del art. 309.1 LCSP:

“En los casos en que la determinación del precio se realice mediante unidades de ejecución, no tendrán la consideración de modificaciones, siempre que así se haya establecido en el pliego de cláusulas administrativas particulares, la variación que durante la correcta ejecución de la prestación se produzca exclusivamente en el número de unidades realmente ejecutadas sobre las previstas en el contrato, las cuales podrán ser

recogidas en la liquidación, siempre que no representen un incremento del gasto superior al 10 por ciento del precio del contrato”.

Podemos observar un ejemplo de esta clase de contratos en el pliego de cláusulas administrativas para la contratación del servicio de *coworking* para la prestación de apoyo técnico y administrativo al “Instituto Galego da Vivenda e Solo”, para su adjudicación por procedimiento abierto simplificado²¹.

V. ¿HACIA LA DESMATERIALIZACIÓN DE LA BUROCRACIA?

A lo largo de la historia, han existido diversos procesos de desafectación y liberación de bienes públicos. Así, por ejemplo, podemos citar las diversas oleadas desamortizadoras del siglo XIX, que influyeron especialmente en bienes de titularidad local, además de otros de carácter eclesiástico. En este caso, podríamos hablar de una desafectación o desamortización ideológica. Es cierto que existían finalidades económicas, pero el objetivo central consistía en romper una de las columnas del Antiguo Régimen y aumentar el número de propietarios, de los cuales se esperaba su adhesión al liberalismo imperante²².

También han sido significativas, por ejemplo, las desafectaciones de cuarteles o de infraestructuras ferroviarias, cuando ha sido preciso de cara a la reorganización espacial de tales servicios. Cuando esta reorganización tecnológica se junta con la necesidad de controlar el déficit público -como ocurre especialmente en los primeros lustros del siglo XXI- y con una cierta ideología liberalizadora preocupada por la eficiencia, podemos hablar de una “desamortización económica”. Dicho esto, podemos plantearnos perfectamente si estamos iniciando ya una “desamortización tecnológica”, en la cual la Administración Pública necesitará un volumen de inmuebles para operaciones de gestión y tramitación mucho más reducido.

La metamorfosis de los edificios administrativos es un proceso lento. En esto, la diferencia con el sector privado es evidente, ya que la presión para el ahorro de costes se sufre de forma más atenuada en el sector público. Ello explica la aguda crisis del sector de oficinas en todo el mundo. La necesidad de eficiencia llega hasta el extremo de que existen algunas empresas que comer-

²¹ Consultable en <https://www.ngeu-assist.com/es-es/oportunidades/3624/servicio-de-coworking-para-la-prestacion-de-apoyo-tecnico-y-administrativo-al-instituto-galego>

²² Sobre esto, véase el trabajo de MORO BARREÑADA, J.M. (2005): “La desamortización de Madoz”, en Morales, G., García-Bellido, J. y Asís, Agustín de, *Pascual Madoz (1805-1870): un político transformador del territorio*, Madrid, Universidad Carlos III de Madrid.

cializan el sobrante de espacio causado por el teletrabajo. Un nuevo ocupante se aprovecha los despachos vacíos, previo proceso de aseguramiento y sellado.

Es cierto, por otra parte, que el carácter pausado del proceso de reorganización de locales se justifica en la necesidad de mantener todavía un amplio grado de socialización y contacto entre los empleados públicos. En ese sentido, podemos hablar de un intenso reflujo tras la crisis del Covid 19 y del relativo éxito de los modelos híbridos. De hecho, se afirma entre los especialistas que sólo el contacto físico puede realmente llegar a transmitir los valores de la organización y los hitos relevantes de su historia.

Estamos en un momento de incertidumbre y todavía tenemos muchas dudas para interpretar los vectores que ya están operando en el momento presente²³. No todas las posiciones laborales, además, son susceptibles de teletrabajo. Pero, por otra parte, ya es difícil que vuelvan íntegramente a la oficina. En concreto, tareas muy especializadas y con mecanismos de control objetivos y medibles que no precisan la vigilancia visual de los superiores jerárquicos.

De todos modos, como hemos visto a lo largo del trabajo, son diversas las razones que conducen hacia una disminución de las superficies de titularidad pública destinadas a la gestión administrativa. Por ejemplo, el simple ajuste presupuestario y la liberación de espacios infrautilizados, el declarado propósito de rebajar el consumo de energía, los avances en el campo informático y de la inteligencia artificial y las posibilidades técnicas de racionalización en el uso de los locales (introduciendo mecanismos de rotación planificada, como hemos visto en el caso del Distrito Administrativo catalán). Nuestra propuesta en este trabajo ha sido, precisamente, dar algunas pautas jurídicas para articular la transición hacia un modelo con menores costes fijos inmobiliarios y de mantenimiento.

A mi entender, dos de los factores que hemos citado van a decidir el grado de avance del teletrabajo. En primer lugar, la inteligencia artificial, entendida ésta de una manera amplia, como la posibilidad de aumentar exponencialmente las capacidades de cómputo y de actuación de los mecanismos informáticos. Entendemos aquí “inteligencia artificial” en un sentido amplio, que incluye los sistemas que manejan datos y que, de acuerdo con determinados objetivos, toman decisiones o ejecutan acciones²⁴. Ahora bien, no nos intere-

²³ No sólo dudas: también contradicciones. Por ejemplo, ha aparecido durante el último año en la prensa el retorno a la oficina de los trabajadores de Amazon o, al menos, la asunción imperativa de un modelo híbrido diseñado imperativamente por la empresa. Curiosa exigencia de presencialidad justamente en la empresa que, a nivel mundial, está triturando el comercio en el que el tendero y el cliente se ven cara a cara.

²⁴ Sigo aquí, con matices a PONCE SOLÉ, J. (2019).

san aquí cuestiones que ya están inquietando masivamente a la doctrina (la naturaleza del algoritmo, la reserva de humanidad, etc.), sino pura y simplemente un fenómeno que ya se ha producido y que va a dispararse en el futuro: la reducción del espacio necesario para las tareas administrativas, especialmente las de tramitación, gestión y resolución. Además de ello, el fenómeno se combina con la movilidad y la portabilidad de la herramienta informática. Un teléfono celular o un discreto ordenador permiten la realización de millones de operaciones y la canalización de torrentes incalculables de datos. En esas condiciones, la oficina podría ser virtual pero, aunque sea física, cualquier espacio mínimamente confortable puede ser una escribanía.

Así, por ejemplo, hemos dicho que la atención al público no es susceptible de teletrabajo, pero lo cierto es que esa atención se va a ir reduciendo de manera natural. Cada vez es mayor el número de trámites que pueden realizarse a distancia y aumentan las posibilidades de tener una reunión virtual, con independencia del lugar en el que esté físicamente situado el funcionario público. La cuestión está aún más clara cuando se piensa en respuestas a través de asistentes virtuales, con el empleo del metaverso, etc. Muy pronto, un pequeño artefacto será capaz de procesar y servir todas las operaciones que se hacen en los rascacielos que ocupa la burocracia pública.

El segundo elemento decisivo es, a mi entender, la opción personal que los jóvenes realicen en un futuro próximo. Desconocemos si su petición o la presión sindical que organicen irá en favor del aumento del teletrabajo. En el sector privado, parece que ya es así (aunque no siempre se cuenta con el beneplácito de jefes y superiores). Si esta tendencia se confirma y se asegura el rendimiento (cuya medición se hará informáticamente, por supuesto), la suerte estará echada. De todos modos, conviene ser cauteloso por ahora.

Respecto a lo anterior, es fundamental la regulación establecida por el art. 47 bis 2 del EBEP. Se nos dice en primer lugar que la modalidad del teletrabajo debe ser expresamente autorizada. Ahora bien, se añade que tiene carácter voluntario y 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 y contemplarán criterios objetivos en el acceso a esta modalidad de prestación de servicios”. Es decir, la regulación adjudica un importante peso a la potestad organizativa de la Administración Pública, pero regala un extenso terreno a las decisiones individuales (voluntariedad) y al acuerdo con los representantes de los empleados²⁵.

²⁵ Sobre esto, v. FUENTES y BOLTAINA (2022,esp.pp. 324 y ss.).

En este sentido, poco sabemos de la opinión que al respecto tendrán los jóvenes funcionarios dentro de, por ejemplo, diez años. Si los procedimientos, objetivos y control de la tarea realizada están claros, el teletrabajo alcanzará una porción relevante del esfuerzo laboral. Como botón de muestra, baste añadir que en el apartado noveno del Acuerdo Marco para una Administración del siglo XXI (de 19 de octubre de 2022), firmado por la Ministra de Hacienda y Función Pública y por los representantes de CCOO y de UGT, se afirma sin límites que el Gobierno se compromete a “la puesta en marcha del teletrabajo”.

Parece, en definitiva, que nos dirigimos hacia una Administración Pública con menor presencia inmobiliaria. En un futuro hipotético, el poder administrativo podría ejercerse casi en su totalidad desde terminales informáticas móviles o situadas en los hogares de los empleados públicos. Es decir, la actividad intelectual de la Administración (regulación, informe y resolución) precisará probablemente de escasos edificios administrativos. Caminamos, quizás, hacia una burocracia con presencia puntual en el espacio. Otra cosa es, evidentemente, la prestación concreta de servicios públicos (educación, justicia, etc.) y el mantenimiento de una base logística (por ejemplo, almacenes, vehículos, etc.).

Por otra parte, se plantea un relevante interrogante respecto a la evolución futura de los edificios administrativos que se dediquen a la representación institucional. De hecho, en muchos casos son ya cáscaras vacías con escasas autoridades y empleados en su interior. Ahora bien, este escenario nos sitúa ante enigmas políticos y culturales que rebasan la ambición de este trabajo y que nos obligan, de entrada, a la relectura actualizada de clásicos como George Orwell o Aldous Huxley o de los contemporáneos que se atreven a dibujar este nuevo paisaje.

VI. BIBLIOGRAFÍA

- DIRECTION GÉNÉRALE DES FINANCES PUBLIQUES (2021) « L'immobilier public de demain ». Consultable en <https://www.vie-publique.fr/rapport/280522-immobilier-public-de-demain>
- ESTEVE PARDO, J. (2022) : Derecho del medio ambiente, 5ª ed. Marcial Pons.
- FERNÁNDEZ SCAGLIUSSI, M. A. (2015) “Algunos posibles cambios en la gestión de los edificios administrativos. Especial referencia a las operaciones de *lease-back*”, *Revista General de Derecho Administrativo Iustel*, núm. 38.

- FUENTES I GASÓ Y BOLTAINA BOSCH (2022): “El teletrabajo en la Administración Pública: un modelo para el sector público y la comparativa con la regulación del sector privado”, *Cuadernos de Derecho Local*, 39 (2022), pp.295-343.
- GAMERO CASADO, E. y FERNÁNDEZ RAMOS,S. (2020). *Manual básico de Derecho Administrativo*, Tecnos, 2020.
- GARCÍA REDONDO, J.A.: *Arquitectura judicial* (2003: Ministerio de Justicia).Este documento se puede consultar en la web del Ministerio de Justicia: <https://www.mjusticia.gob.es/es/AreaTematica/DocumentacionPublicaciones/InstListDownload/Arquitectura%20judicial.pdf> [consultado el 14 de diciembre de 2023].
- MELVILLE, H.: *Bartleby the Scrivener* (1856), incluido en MELVILLE, H., *Billy Budd, Bartleby, and Other Stories* (2016), Nueva York: Penguin Books.
- MINISTERIO DE HACIENDA Y FUNCIÓN PÚBLICA-DIRECCIÓN GENERAL DE PATRIMONIO DEL ESTADO: “Programa para la puesta en valor de los activos gestionados por la Dirección General de Patrimonio del Estado 2023-2030” (2023): . Consultable en <https://www.hacienda.gob.es/DGPatrimonio/Plan%20de%20ventas%20del%20Estado/PATRIMONIO/PROGRAMA-PUESTA-EN-VALOR-ACTIVOS-DGPE-2023-2030.pdf>
- MORO BARREÑADA, J.M. (2005): “La desamortización de Madoz”, en MORALES, G., GARCÍA-BELLIDO, J. Y ASÍS, Agustín de, *Pascual Madoz (1805-1870): un político transformador del territorio*, Madrid, Universidad Carlos III de Madrid.
- PARADA,R. Y LORA-TAMAYO, M.(2019) : *Derecho Administrativo III., Bienes públicos y urbanismo*.UNED-Dykinson.
- PÉREZ RIVARES, J.A.: “El *sale and lease back* de edificios públicos: algunas claves jurídicas” (2011).
- PONCE SOLÉ, J. (2019): “Inteligencia artificial, Derecho administrativo y reserva de humanidad: algoritmos y procedimiento administrativo debido tecnológico”. *Revista General de Derecho Administrativo, Iustel*, (50).
- SERRANO GONZÁLEZ, M.: “Artículo 155. Edificios administrativos” (2008), en DE FUENTES BARDAJÍ, J. DE (Dir.) y GAYARRE CONDE, I. (Coord.), *Comentarios a la Ley de Patrimonio del Estado*, Madrid: Ministerio de Justicia-Thomson-Aranzadi, pp. 1061-1065.
- SERRANO GONZÁLEZ, M.: “Artículo 156. Principios de la gestión de los edificios administrativos” (2008), en DE FUENTES BARDAJÍ, J. DE (Dir.) y GAYARRE CONDE, I. (Coord.), *Comentarios a la Ley de Patrimonio del Estado*, Madrid: Ministerio de Justicia-Thomson-Aranzadi, pp. 1065-1068.
- VIDA FERNÁNDEZ: ”La regulación del teletrabajo en el sector público: coyuntura y perspectivas de futuro” (en REJLSS, 6, (2003)).

Proyecto TED2021-131550B-I00 financiado por:



UNIVERSIDAD
DE GRANADA



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



9 788410 703438