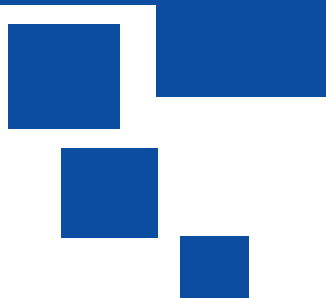


# Régimen jurídico del teletrabajo en las Administraciones Públicas

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 prestación 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 Ogíjares*

---

---

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 concurren 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 18ª 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 7ª 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. 7ª (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 regirá, 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 regirá 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 regirá 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 regirán 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.





# *Procedimiento de autorización y duración del teletrabajo*

FEDERICO A. CASTILLO BLANCO

*Catedrático de Derecho Administrativo.*

*Universidad de Granada*

---

---

Sumario: I. UNA CUESTIÓN PREVIA DE CARÁCTER NECESARIO: ¿ES EL TELETRABAJO UN DERECHO DE LOS EMPLEADOS PÚBLICOS? II. EL PROCEDIMIENTO AUTORIZATORIO: PLAZO Y REQUISITOS. III. EL PROCEDIMIENTO AUTORIZATORIO: INICIACIÓN. IV. EL PROCEDIMIENTO AUTORIZATORIO: INSTRUCCIÓN. IV.1 Informes y otros trámites a seguir en el procedimiento: el plan individualizado de trabajo. IV.2 La concurrencia de varias solicitudes: criterios de preferencia. V. LA FINALIZACIÓN DEL PROCEDIMIENTO. V.1 La finalización por resolución expresa. V.2 La finalización mediante silencio administrativo. VI. LA DURACIÓN DEL TELETRABAJO: EXTINCIÓN Y RENUNCIA. VI.1 Suspensión o modificación de la prestación de servicios bajo la modalidad de teletrabajo. VI.2 Extinción de la autorización: especial referencia a la revocación de la autorización concedida. VII. CONCLUSIONES. VIII. BIBLIOGRAFÍA.

## **I. UNA CUESTIÓN PREVIA DE CARÁCTER NECESARIO: ¿ES EL TELETRABAJO UN DERECHO DE LOS EMPLEADOS PÚBLICOS?**

No parece que, tras algunos años de debate, esta concreta cuestión que se plantea en el epígrafe de inicio del trabajo, aunque de suma importancia a los efectos de cómo deba articularse el procedimiento para su autorización, siga siendo una cuestión debatida<sup>1</sup>. A estas alturas parece que existe una cierta

---

<sup>1</sup> De hecho, la jurisprudencia, y puede verse a estos efectos la STSJ de Castilla-León de 25 de mayo de 2022, rec. 640/2021, razona que: “Ha de reiterarse que el teletrabajo no es la forma ordinaria de prestación de servicios, no es un derecho absoluto del empleado público” y la STSJ de Castilla-León de 24 de noviembre de 2022 (rec.276/2022) reitera “que la prestación de servicios en esta modalidad no está configurada como un derecho absoluto del empleado

coincidencia doctrinal en que el teletrabajo viene configurado, más que como un derecho del empleado público, como efectivamente debe ser considerado, a saber, una modalidad de prestación de los servicios que depende de los requerimientos de los puestos de trabajo y de la organización y funcionamiento administrativo en el marco de una nueva Administración que en forma creciente presta sus servicios de forma digitalizada y que, por consiguiente, está en mayor medida preparada para la prestación de los servicios en formas alternativas a las que, hasta ahora, conocíamos<sup>2</sup>. Y es que, como ha puntualizado Brufao Curiel (2021:82), la progresiva implantación del teletrabajo, sin perjuicio del impulso que significó la pandemia, ha ido de la mano de la incorporación de las nuevas tecnologías al sector público.

Ya puede afirmarse, a la vista de la normativa dictada, que la misma con carácter general no concibe al teletrabajo como algo excepcional ni siquiera extraordinario, aunque, en alguna de las normas analizadas en este trabajo básicamente autonómicas<sup>3</sup>, se siga configurando la prestación de servicios en

---

público, sino como una forma de organización del trabajo que no es la ordinaria en el ámbito de la Administración Pública, que debe contribuir a la mejor organización del trabajo, debe ser objeto de negociación colectiva y contemplarse criterios objetivos en el acceso a esta modalidad de prestación de servicio, como se establece en el art. 47 bis del TREBEP”.

<sup>2</sup> Así expresamente se recoge en el caso de Cataluña en la que el artículo 1 del Decreto 77/2020, de 4 de agosto, por el que se regula la prestación de servicios en la modalidad de teletrabajo para el personal al servicio de la Administración de la Generalidad de Cataluña y sus organismos autónomos establece, como objeto y finalidad de la norma, regular la prestación de servicios en la modalidad de teletrabajo, entendida como forma de organización del trabajo, en virtud de la que una parte de la jornada laboral se desarrolla de manera no presencial y mediante el uso de las tecnologías de la información y la comunicación.

<sup>3</sup> Hay también multitud de normas locales que regulan esta modalidad de trabajo, aunque, dada la extensión de este trabajo y el número de entidades locales no nos es posible referirnos a estos si bien alguna autora ha realizado algún ejercicio de resumen de su contenido (Galán, 2021). A título de ejemplo puede señalarse la Resolución de 4 de abril de 2022 de la Coordinadora General de Presupuestos y Recursos Humanos por la que se aprueba la Instrucción por la que se establecen pautas para la aplicación de los criterios de prestación de servicios en régimen de teletrabajo en el Ayuntamiento de Madrid y sus organismos autónomos (BOAM nº 9114) o el Acuerdo de 3 de noviembre de 2020 del Ayuntamiento de Granada modificado, a su vez, por el Acuerdo de la Junta de Gobierno Local de 28 de mayo de 2021 o, por poner un último ejemplo de ciudad capital, el caso de Valencia que fue una de las primeras capitales en regular mediante Acuerdo esta modalidad de prestación de la jornada laboral que establece cuatro modalidades de teletrabajo: dos con plazos determinados y otras dos con plazos indeterminados. La primera modalidad es de duración indeterminada por causas organizativas, y se establecerá para determinados puestos de trabajo que por sus características puedan desarrollarse de una manera más eficiente por teletrabajo. En segundo lugar, se contempla una opción también por causas organizativas, pero en este caso determinada, y el plazo de aplicación se concretará en función de las necesidades de una unidad administrativa o parte de ella. La tercera posibilidad prevista es la que establece una duración determinada, pero en este caso por motivos de salud; será por un tiempo concreto y mientras se mantengan las circunstancias

forma presencial cómo la modalidad ordinaria de prestación de servicios por parte de los empleados públicos. Como ha puesto de relieve Mellado Ruiz (2021), el teletrabajo se configura más como una opción organizativa que como un derecho –subjetivo– del empleado público al desarrollo más adecuado de sus competencias. Y así se recoge, por demás, en todas las normas dictadas en el sector público que lo consideran una modalidad de prestación de la jornada de trabajo. Bien es cierto que también se ha apuntado que precisamente esa vertiente (auto) organizativa del teletrabajo puede resultar contradictoria con la clara remisión a la negociación de las condiciones de ejercicio de esa modalidad de trabajo que inclusive, como se ha indicado por la doctrina (Jiménez Asensio, 2021:26), podría entenderse como una contradicción normativa interna en el EBEP que finalmente se resuelve en la medida que dicha regulación aborda un derecho, con los matices que ahora se expondrán, de los empleados públicos. Y aunque ciertamente, y en todo caso, la regulación de los derechos de éstos no pueda olvidar los derechos de los ciudadanos y de los usuarios de los servicios públicos que no se incluyen en el EBEP como materia negociable (Mauri i Majós, 2021:58).

Parece, desde luego, que las normas sobre el teletrabajo, como ya se ha apuntado por Almonacid Lamelas (2020), no articulan en sentido estricto un derecho subjetivo al teletrabajo, bien que tampoco cabe deducir de las mismas en sentido estricto un deber. Y es que debe resaltarse que la finalidad de servicio al interés general de nuestras Administraciones públicas avoca necesariamente a que la prestación de servicios mediante teletrabajo quede condicionada a las necesidades del servicio lo que ya, de inicio, supone un límite a su ejercicio incondicionado<sup>4</sup>. Las normas aún transitan, si se puede decir así, entre dos aguas como se ha puesto de relieve por alguna autora (Ramos-Bossini, 2020) ya que, aun cuando no llega a configurarse como un derecho subjetivo del empleado, tampoco puede llegar a cualificarse como un deber de éstos en los puestos de trabajo susceptibles de prestarse en dicha modalidad dado el carácter voluntario que el mismo presenta, si bien en mi opinión, en

---

previstas. Finalmente, se ha regulado un supuesto de duración indeterminada, pensada para favorecer la conciliación de la vida familiar y laboral, que se llevará a cabo durante un periodo máximo de un año, aunque se contempla que pueda ser prorrogada si permanece la razón de la solicitud. A nivel de municipios de menor población, y de manera reciente, puede verse el Acuerdo de 29 de marzo de 2023 por el que se aprueba el Reglamento del Ayuntamiento de Iurreta (Boletín Oficial de Bizkaia de 6 de septiembre de 2023)

<sup>4</sup> Si bien no justifica su denegación por necesidades del servicio una alegación meramente genérica que la Administración no ha justificado ni concretado debidamente esas “necesidades del servicio”, más allá de una genérica remisión a la plantilla de personal y a la eficacia de las funciones lo que ha de considerarse insuficiente, no resultando admisible tal justificación a posteriori en vía jurisdiccional mediante la presentación de una prueba creada “ad hoc” (STSJ de Castilla-León de 4 de mayo de 2015, rec. 15/2015)

cualquier caso, no debiera haberse excluido *a radice* la prestación obligatoria de servicios por los empleados públicos en dicha modalidad más allá de los supuestos excepcionales en que así se contempla (que recordemos en la mayoría de los casos no es exclusivamente virtual).

De esta forma, se ha indicado que determinados elementos presentes en el teletrabajo dificultan sino impiden que sea considerado como un derecho de tal manera que se ha llegado a concluir por Sánchez Morón (2021) que lo cierto es que la legislación básica, así como las normas autonómicas anteriores o posteriores que la complementan, no reconocen un derecho individual o subjetivo del empleado público al teletrabajo<sup>5</sup>, bien que sí se reconoce un derecho a solicitarlo pero tan sólo en aquellos ámbitos donde dicha modalidad de prestación de servicios puede, por la propia naturaleza de las cosas, ser prestada. Inclusive, y dada esa naturaleza, la doctrina ha indicado que su ubicación sistemática hubiese sido más adecuada en el título V TREBEP, relativo a la ordenación de la actividad profesional, dentro del Capítulo II, dedicado a la estructuración de los recursos humanos y a las formas de desempeño de los puestos de trabajo (Mauri i Majos, 2021:56). Y es que en las decisiones sobre la autorización para teletrabajar se ha de tener en cuenta, amén del interés general, los derechos de los ciudadanos (Gil Casión, 2022:205)

Dicha consideración, de carácter previo, nos conduce a que, como ahora veremos, el procedimiento autorizatorio de la prestación de servicios a través de dicha modalidad no se configure como una decisión de carácter reglado por parte de los órganos administrativos competentes para adoptarla. Se articula más bien como una decisión de carácter mixto, con elementos reglados ciertamente ya que el artículo 47 bis del Texto Refundido del Estatuto Bá-

---

<sup>5</sup> Explica dicho autor que: “Por una parte, esta modalidad solo puede implantarse cuando las necesidades del servicio público lo permitan, condición esta que corresponde valorar y determinar a la Administración competente en cada caso. Incluso una vez implantada o regulada la misma en un determinado ámbito o área de la Administración o para determinados grupos de empleados o puestos de trabajo, la legislación vigente no atribuye sin más a cada empleado interesado el derecho a acceder al teletrabajo. Por el contrario, eso es algo que debe ser solicitado a la Administración y, como se dirá, debe ser autorizado por esta, en función no solo del cumplimiento de ciertos requisitos, sino también de las necesidades del servicio. En fin, para el caso de que el teletrabajo se haya establecido y se haya autorizado a un empleado, el art. 47 bis del Estatuto Básico prevé que tiene carácter reversible, a cuyo efecto deberán tenerse en cuenta también, como veremos, las necesidades del servicio.

No hay, por tanto, en la legislación vigente un derecho de los empleados públicos al teletrabajo. Ahora bien, como es natural, la Administración no puede rechazar sin más una solicitud individual de acceso al teletrabajo, allí donde esté permitido, sino que tendrá que resolver sobre esa solicitud de acuerdo con la normativa aplicable y, si se rechaza, de manera motivada, de conformidad con el art. 35.1.a) e i) de la Ley 39/2015, del Procedimiento Administrativo Común”.

sico del Empleado Público mandata que se autorice con arreglo a criterios objetivos, pero con indudables ámbitos de decisión de carácter discrecional que<sup>6</sup>, por ello, exige motivación cuando dicha modalidad, en aquellos ámbitos de actuación donde la prestación de servicios mediante teletrabajo es admitida, resulta denegada<sup>7</sup>. Y, desde este punto de vista, la jurisprudencia, por todas puede verse la STSJ de Castilla La Mancha de 29 de diciembre de 2017 (rec.21/2017), remarca la necesidad de justificar y acreditar los elementos fácticos que razonan la negativa haciendo especial hincapié en la motivación y contenido de los informes que se emitan en el procedimiento.

Como ya se ha apuntado los propios términos en que se reconoció la modalidad de prestación de servicios mediante teletrabajo en el sector público nos llevaría a descartar la consideración de éste como un derecho subjetivo del empleado público a la realización de la jornada laboral en dicha modalidad. Y es que, incorporando la referencia al teletrabajo en el TREBEP, el Real Decreto-Ley 29/2020 definió el teletrabajo en la administración como “la modalidad de prestación de servicios a distancia en la que el contenido competencial del puesto de trabajo puede desarrollarse, siempre que las necesidades del servicio lo permitan, fuera de las dependencias de la administración mediante el uso de tecnologías de la información y comunicación”. Por consiguiente, ha de reiterarse atendiendo al texto de la norma, no se articula este como un derecho de los empleados públicos<sup>8</sup>, sino que se concibe como una modalidad de prestación de los servicios sujeta en todo caso a las necesidades del servicio que es un límite que diferencia netamente la regulación del

---

<sup>6</sup> Como indica la STSJ de Castilla-La Mancha de 14 de febrero de 2023 (rec.63/2021): “La conclusión que alcanzamos es que el actor no cumple con el primero de los presupuestos que impone el Decreto regulador, en la medida en que no puede entenderse que sus funciones esenciales o principales se correspondan con la “elaboración de informes o propuestas de resolución”, lo que excluye la posibilidad de que el actor pueda hacer efectivo un derecho subjetivo a disfrutar de la prestación de servicio mediante el teletrabajo en los términos reconocidos por el pronunciamiento del Juzgado de Instancia, determinando con ello que resulte irrelevante la posibilidad objetiva de que este concreto de puesto de trabajo se pueda desarrollar mediante teletrabajo, por cuanto es la Administración, en base a la delegación concedida por el Legislador, quien tiene la competencia para limitar que concretos puestos pueden ser desempeñados mediante teletrabajo y el del actor no se encuentra entre ellos”.

<sup>7</sup> A título de ejemplo no cabe denegar dicha autorización en base al estudio que se está realizando de modificaciones en la normativa que lo regula si se cumplen los requisitos establecidos en la normativa vigente (SJCA de Albacete de 20 de noviembre de 2020, rec. 211/2020).

<sup>8</sup> Alguna normativa autonómica, como acontece con la Resolución de la Secretaría General de la Consejería de Economía, Hacienda y Administración Digital, por la que se dispone la publicación en el Boletín Oficial de la Región de Murcia del Pacto de la Mesa Sectorial de Administración y Servicios de 25 junio de 2021, sobre desarrollo del teletrabajo, expresamente recalca que la figura del teletrabajo no se configura como una forma ordinaria de prestación de servicios, sino que habrá de ser expresamente autorizada.

teletrabajo en el sector privado y en el público (Rastrollo Suarez, 2021:153)<sup>9</sup>, y desde luego no en todos los puestos de trabajo sino solo en aquellos en que el contenido competencial pueda desarrollarse a distancia mediante el uso de la tecnología<sup>10</sup>, habiéndose señalado en la doctrina qué características han de concurrir en un determinado puesto para que este sea susceptible de ser

---

<sup>9</sup> Es un concepto jurídico indeterminado, no una habilitación discrecional, que obliga a justificar y motivar la eventual denegación. Así lo razona, en concreto, la SJCA de Palencia de 10 de febrero de 2017 (rec.244/2016) que razona que: “nos encontramos que en el presente caso la Administración no ha justificado ni concretado debidamente esas “necesidades del servicio”, más allá de una genérica remisión a la plantilla de personal y a la eficacia de las funciones en los términos ya referenciados, lo que coincidimos con el juzgador ha de considerarse insuficiente, no resultando admisible tal justificación a posteriori en vía jurisdiccional mediante la presentación de una prueba creada “ad hoc” ( folio 81 ) como razona la sentencia apelada, y todo ello sin perjuicio de la insuficiencia de la misma, pues no es admisible entender que sus funciones al servicio de la Administración se realizan de forma más adecuada con relación presencial, cuando ha quedado acreditado que el recurrente cumple los requisitos previstos en el art. 5.1.a) del Decreto 9/2011, al ocupar un puesto de trabajo susceptible de ser desempeñado en la modalidad de teletrabajo, como de hecho reconoció el propio Informe del Jefe del Servicio que sirvió de base para adoptar la resolución denegatoria aquí impugnada”.

<sup>10</sup> De esta forma, en el caso de Madrid el artículo 7.2 del Decreto 79/2020, de 16 de septiembre, del Consejo de Gobierno, por el que se regula la modalidad de prestación de servicios en régimen de teletrabajo en la Administración de la Comunidad de Madrid excluye de dicha modalidad de prestación de servicios aquellos puestos de trabajo:

- Requieran un acceso frecuente de datos no informatizados.
- Precisen el uso de información masiva no informatizada.
- Generen información masiva en documentos no informatizados que necesiten ser archivados, sobre todo si deben ser consultados posteriormente por terceros.
- Requieran contacto directo frecuente con el público o con otras personas que resulte incompatible con la prestación de servicios en esta modalidad.
- No posibiliten que en el desarrollo del trabajo del empleado se puedan establecer objetivos de producción, en volumen de trabajo y en la calidad del mismo.
- Cuyas funciones conlleven necesariamente la prestación de servicios presenciales en el lugar de trabajo, sin perjuicio de la capacidad organizativa del centro directivo.

Más detallado es el Decreto 49/2021, de 1 de abril del Consell, de regulación del teletrabajo como modalitat de prestación de servicios de personal empleado público de l'Administració de la Generalitat que, en su artículo 3, distingue aquellos puestos de trabajo que son susceptibles de ser autorizados mediante teletrabajo en base a las funciones principales que desarrollan (funciones de estudio y análisis de proyectos, realización de informes, gestión de sistemas de información, etc.) de aquellos que no pueden ser autorizados (prestación de servicios asistenciales). Adicionalmente establece una relación de aquellos que, con carácter excepcional, pueden ser prestados en dicha modalidad mediante programas o plan personal de trabajo.

Otras normas, como el 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, solo recogen, de forma orientativa (artículo 4), qué puestos pueden ser desempeñados en modalidad de teletrabajo remitiéndose a lo dispuesto en las relaciones de puesto de trabajo y si que establece los que, en ningún caso, se podrá prestar en dicha modalidad.

prestado en dicha modalidad (Mazo Somarriba, 2021:130)<sup>11</sup>. Si bien, y como también se ha puntualizado en la doctrina, pudiera acontecer que a un determinado puesto de trabajo puedan corresponderle una pluralidad de funciones, algunas susceptibles de desempeñarse a distancia y otras no y ello no debería ser obstáculo para su autorización siempre que el tiempo que haya que dedicar a unas y otras tareas pueda separarse o diferenciarse por días o, al menos, por franjas horarias (Sánchez Morón, 2021:73). Inclusive se ha planteado, desde una perspectiva distinta, si el teletrabajo podría o no autorizarse y ser susceptible de implantación en todas las fases del procedimiento administrativo y se concluye la dificultad, sobre todo en el caso de la iniciación del procedimiento, de su aplicación (Font Monclús, 2023:300), aunque es preciso dejar constancia que en una gran parte de la normativa autonómica analizada, con carácter general, se establece una limitación expresa de los puestos de trabajo que pueden ser desempeñados mediante teletrabajo, esto es, un *número clausus* que no puede ser ampliado por vía de analogía, siendo por ello que la prosperabilidad de la solicitud tiene como *conditio sine qua non* que el actor realice principalmente las funciones previstas para su prestación en dicha modalidad (STSJ de Castilla-La Mancha de 14 de febrero de 2023, rec.63/2021).

Iguals consideraciones aparecen en las normas legales más recientemente dictadas. De esta forma, en Andalucía, la Ley 5/2023, de 7 de junio, de Función Pública de Andalucía articula las previsiones sobre teletrabajo, bien que en el Título III dedicado a los derechos y deberes de los empleados públicos, en el artículo 37 del Capítulo III dedicado a la jornada laboral y en la misma se subraya que, junto a estar sujeto a autorización y ser voluntario y reversible, se determinarán reglamentariamente los supuestos y condiciones en que dicha modalidad de prestación de servicios puede ser prestada de esa forma<sup>12</sup>.

Salvadas estas consideraciones lo cierto es que el desarrollo normativo realizado en las distintas Comunidades Autónomas presenta perfiles distintos respecto de este concreto aspecto<sup>13</sup>. Desde luego, en ningún supuesto se

---

<sup>11</sup> En este sentido se señalan los siguientes criterios generales:

- 1) Grado de digitalización de las tareas del puesto.
- 2) Accesos, ciberseguridad y confidencialidad.
- 3) Grado de autonomía del puesto. Se desglosa en tres apartados: Estandarización o procedimentación de las tareas, interacción y contacto personal, y organización propia del trabajo.
- 4) Grado de supervisión del puesto.
- 5) Evaluación de resultados de las tareas teletrabajables.

<sup>12</sup> En forma similar se expresa el artículo 132 de la Ley del Principado de Asturias 2/2023, de 15 de marzo, de Empleo Público o el artículo 59 de la Ley 9/2023, de 5 de mayo, de función pública de la Comunidad Autónoma de La Rioja

<sup>13</sup> En el ámbito de la Administración General del Estado hay un proyecto, que se sometió a información pública con fecha 15 de diciembre de 2021 y que finalizó en

articula como un derecho subjetivo de los empleados públicos, de todos los empleados públicos dado que hay puestos de trabajo como se ha indicado que quedan excluidos<sup>14</sup>, por lo que lo cierto es que es preciso distinguir entre aquellos casos en que la implementación del teletrabajo se realiza bajo la fórmula de convocatoria de puestos de trabajo que pueden prestarse bajo dicha modalidad o, en forma alternativa, cuando salvando las exclusiones que se establecen respecto de determinados puestos de trabajo el teletrabajo, si se cumplen los requisitos establecidos, se concibe, ahora sí, como un derecho del empleado público sujeto a ciertas condiciones que de cumplirse ha de ser autorizado lo que, además, abre la posibilidad del control de la discrecionalidad de la Administración en ese punto. Inclusive puede encontrarse una tercera modalidad, mixta si se quiere llamar así, cuando se prevé un procedimiento autorizatorio, pero se añade a renglón seguido, que si en la misma unidad se solicita por varios empleados dicha modalidad de jornada laboral y se considera de forma motivada que por razones organizativas no se puede acceder a todas las peticiones, se habrá de establecer un baremo para decidir quienes habrán de ser los empleados autorizados<sup>15</sup>.

---

enero de 2022, pero que no ha entrado en vigor hasta el momento. Su texto, que responde en general a las previsiones de las que se dará cuenta en este trabajo, puede consultarse en: <https://www.hacienda.gob.es/ca-ES/Normativa%20y%20doctrina/Normativa/Paginas/InformacionRelevanteAsociadaNormasTramitacion.aspx>.

Expresamente la norma en tramitación establece en su artículo 4.3 referido a su naturaleza que el teletrabajo no constituye un derecho de la empleada o empleado público ni está asociado a la ocupación de ninguna plaza en la Relación de Puestos de Trabajo correspondiente (Vela Díaz, 2022)

<sup>14</sup> La jurisprudencia viene excluyendo aquellos puestos que ejercen funciones de supervisión, dirección, coordinación o control como puestos de jefatura con un complemento de destino alto o puestos de coordinación que exigen constantes reuniones presenciales (SJCA de Valladolid de 29 de noviembre de 2022, rec.544/2021, SJCA de Segovia de 10 de julio de 2023, rec.19/2023, STSJ de Castilla y León de 29 de noviembre de 2022, rec.544/2021), bien es cierto que no en todos los casos es predicable de los puestos de jefatura (Letrado Jefe) ya que por las características del puesto de trabajo podría ser prestado mediante esta modalidad (STSJ de Castilla-León de 29 de noviembre de 2021, rec.52/2021). O que, por distintas razones, en el supuesto se trataba de un técnico de informática, requieren la presencia física (SJCA de Albacete de 14 de diciembre de 2020, rec.98/2020) aunque no todos los puestos informáticos la requieren como acontece con el apoyo y mantenimiento de web (SJCA de Albacete nº 1 de 30 de julio de 2021, rec.14/2021). Sin embargo, sí se ha concedido en puestos administrativos cuyas funciones principales era la tramitación de facturas electrónicas con puntual atención al ciudadano (SJCA de Albacete de 16 de noviembre de 2020, rec.183/2020).

<sup>15</sup> Así acontece en el caso de Castilla-La Mancha donde el artículo 14.5 del Decreto 65/2021, de 1 de junio, por el que se regula la prestación de servicios en régimen de teletrabajo en la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha así lo contempla, en forma subsidiaria, si se considera que están agotadas en su caso las posibilidades de rotación o de acuerdo entre los empleados o empleadas y la Administración, siendo entonces que se valoran la concurrencia de ciertas circunstancias debidamente acreditadas



Por último, si es preciso indicar que la normativa analizada contempla dicha modalidad de jornada laboral, ahora sí de forma estricta, como un deber en ciertos supuestos siempre salvaguardando el derecho de información de los representantes sindicales. Así, y a título de ejemplo, se contempla como un deber cuando concurren necesidades de prevención de riesgos laborales, o existan razones de emergencia sanitaria, obras o reformas en el lugar de trabajo que impidan el desarrollo del mismo de forma presencial, o cuando se produzcan traslados o mudanzas entre distintos edificios o distintos puestos en un mismo edificio u otras circunstancias de fuerza mayor<sup>16</sup>. Aunque lo cierto es que, como ha puesto de relieve la doctrina (Mauri i Majós, 2021:62), resultan discutibles esas enumeraciones de supuestos en que es de prestación obligada la realización de la jornada laboral en modo de teletrabajo dado que, junto a la pormenorización de circunstancias auténticamente excepcionales, se añaden otras que no tienen ese carácter sino simplemente son de carácter estructural<sup>17</sup>.

---

<sup>16</sup> Estos supuestos, como indica la STSJ de Castilla-León de 29 de noviembre de 2021 (rec.52/2021) a propósito de la pandemia, no son equiparables a la modalidad ordinaria de prestación de servicios en teletrabajo.

<sup>17</sup> A título de ejemplo el artículo 23 del 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 de la Comunidad Autónoma de Canarias y sus organismos autónomos y entidades públicas dependientes contempla dicha modalidad en forma obligatoria en los siguientes supuestos:

a) La recomendación u obligación que pueda derivarse de la declaración de los estados de alarma, excepción o sitio, o de la aplicación de medidas especiales en materia de salud pública y ahorro energético, aplicada en el ámbito de la Administración pública de la Comunidad Autónoma de Canarias y sus organismos públicos vinculados o dependientes por el Departamento con competencias en materia de administraciones públicas.

b) La necesidad de prevención de riesgos laborales, advertida por el órgano competente en materia de personal del Departamento u organismo público del que dependa el personal afectado.

c) Obras, traslados, o cualquier otra circunstancia de fuerza mayor que impida el desarrollo de las funciones de los puestos de trabajo afectados de forma presencial, autorizada por el órgano competente en materia de personal del Departamento u organismo público del que dependa el personal afectado.

También se deberá acceder a la modalidad de teletrabajo si, como resultado del procedimiento de adaptación o cambio de puesto de trabajo, iniciado según las instrucciones relativas a las adaptaciones y cambios de puesto de trabajo por motivos de salud del personal al servicio de la Administración General de la Comunidad Autónoma de Canarias por riesgos laborales derivados del puesto de trabajo, se propusiera por el Servicio de Prevención de Riesgos Laborales, como posible medida de adaptación, el desempeño del puesto mediante la modalidad organizativa de teletrabajo. Esta situación solo podría mantenerse mientras dure la situación de hecho justificativa de la adaptación.

## II. EL PROCEDIMIENTO AUTORIZATORIO: PLAZO Y REQUISITOS

El procedimiento autorizatorio del teletrabajo, que lógicamente se integra con la legislación general de procedimiento administrativo y que se desenvuelve electrónicamente dada la condición de empleados públicos de los destinatarios, se sujeta, en la mayor parte de las normativas analizadas, a un plazo expresamente establecido. Un plazo que varía, en unos y otros supuestos, sin mucha explicación ni motivación alguna dado que los trámites son similares en la mayoría de ellas. Así pueden encontrarse desde las más resolutivas que lo fijan en un mes (Canarias), a otras más moderadas que establecen dos meses (Asturias o Castilla-La Mancha), o el más común que lo sitúa en tres meses (Galicia, Extremadura, Valencia, etc.).

Y, asimismo y respecto del objeto del procedimiento, la autorización queda sujeta a la concurrencia de determinados requisitos cuyo cumplimiento ha de verificarse en la instrucción del mismo. De esta forma, la normativa dictada establece, con mayor o menor grado de detalle, un conjunto de requisitos que han de concurrir para que la solicitud de prestación de la jornada laboral en régimen de teletrabajo sea finalmente concedida. Requisitos que pueden hacer referencia, por un lado, a las condiciones existentes en la unidad o en el puesto de trabajo concreto y en el lugar en que vaya a desarrollarse la jornada de trabajo (objetivos) y, por otro, a las capacidades del trabajador (subjctivos).

Empezando por estos segundos es frecuente, en la mayoría de las normas analizadas, encontrar los siguientes (a título de ejemplo se recogen los que fija la norma asturiana):

- a) Estar en situación administrativa de servicio activo en el caso de personal funcionario o, en el supuesto de personal laboral, no encontrarse suspendido el contrato de trabajo<sup>18</sup>.
- b) Poseer una antigüedad igual o superior a 6 meses en el puesto de trabajo para el que solicita la modalidad de teletrabajo o, en su caso, acreditar la experiencia por prestación de servicios en puestos con funciones y tareas análogas a las que se pretenden desempeñar bajo este régimen en el momento de efectuar la solicitud<sup>19</sup>.

---

<sup>18</sup> En otras normas se da por descontado dicho hecho y solo se refieren a la condición de empleado público del solicitante.

<sup>19</sup> Cabe destacar que este plazo varía de unas normas a otras: tres meses, un año, etc. De otro lado, la existencia de un plazo ocupando el puesto de trabajo que se pretende que pueda

- c) Tener los suficientes conocimientos informáticos y telemáticos que requiere el ejercicio de las funciones mediante teletrabajo. Este requisito se entenderá cumplido mediante declaración responsable del empleado público en su solicitud de teletrabajo<sup>20</sup>.
- d) Haber transcurrido un año, en su caso, desde la revocación de una autorización de teletrabajo por algunas de las causas previstas en la regulación establecida
- e) Formalizar el Plan Individualizado de Teletrabajo.
- f) Disponer de conexión estable a Internet y con el ancho de banda suficiente para el acceso a la red de la Administración del Principado de Asturias. Este requisito se entenderá cumplido mediante declaración responsable del empleado público en su solicitud de teletrabajo.

En cuanto a los requisitos objetivos como ya se puntualizó hacen referencia principalmente a las condiciones objetivas existentes en la unidad de trabajo o se refieren al lugar de trabajo donde se prestará la jornada laboral en la modalidad de teletrabajo. Entre los primeros aparecen señaeramente el que se tengan definidos unos objetivos concretos a conseguir y, entre los segundos, y junto a que el puesto de trabajo pueda ser prestado en modalidad de teletrabajo, se encuentran los que pivotan sobre los medios tecnológicos o sobre las

---

ser prestado en esta modalidad aunque es común no siempre se recoge expresamente como sucede en el Decreto 79/2020, de 16 de septiembre, del Consejo de Gobierno, por el que se regula la modalidad de prestación de servicios en régimen de teletrabajo en la Administración de la Comunidad de Madrid, si bien si se exige, con carácter general un conocimiento de las funciones a desarrollar y con las mismas herramientas que se requieren.

También se contempla, como es el caso de Castilla-La Mancha según las previsiones que se contemplan en la Instrucción 3/2021, de 29 de junio, de la Dirección General de la Función Pública, sobre la aplicación del régimen de teletrabajo del personal empleado público de administración general de la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha y sus organismos autónomos, que ese periodo de tiempo no sea exigible siempre que se trate de puestos de trabajo de contenido similar entendiéndose por tal que:

- coincidan, al menos, en grupo y subgrupo de clasificación profesional, cuerpo y escala, en su caso, área y subárea funcional, así como requisitos específicos, si los hubiera;
- la similitud de las funciones y responsabilidades propias de cada uno de ellos con relación a los planes de trabajo individualizados.

<sup>20</sup> En otras normas autonómicas, junto con este tipo de conocimientos, se insiste en que el solicitante reúna también conocimientos teóricos y prácticos suficientes en materia de prevención de riesgos laborales aplicada al teletrabajo o conocimientos necesarios sobre los procedimientos de trabajo que se desarrollan de forma no presencial. Inclusive exigiendo acreditación.

medidas de prevención de riesgos laborales en el lugar en que se prestan los servicios (requisitos técnicos estructurales)<sup>21</sup>.

De esta forma, se ha apuntado que esa autorización tiene un contenido de control preventivo dirigido a asegurar el cumplimiento de los requisitos que permiten acceder al teletrabajo (Gil Casión, 2022:227).

### III. EL PROCEDIMIENTO AUTORIZATORIO: INICIACIÓN

La normativa autonómica dictada es variada respecto del procedimiento de iniciación. Desde mi punto de vista esa disparidad de procedimientos de iniciación del procedimiento de autorización es sintomática del distinto grado de implementación de esta modalidad de prestación de servicios en los distintos ámbitos territoriales y de la evolución que en la normativa se ha ido produciendo en la medida en que se ha dispuesto de mayor experiencia en la implementación de esa modalidad de jornada laboral.

En este sentido, y con carácter general, la normativa autonómica dictada en esta materia establece el inicio del procedimiento de autorización mediante solicitud del empleado que, junto a la misma, habrá de ser acompañada de determinada documentación<sup>22</sup>. A título de ejemplo, de forma detallada en el caso de la Comunidad Autónoma de Canarias, se prevé de esta forma la iniciación del procedimiento a solicitud estandarizada del empleado público, a la que habrá de acompañarse cierta documentación dirigida al responsable de la unidad a la que esté adscrito<sup>23</sup>. Bien es cierto que, en algún supuesto, la

---

<sup>21</sup> Estos pueden ser muy detallados como acontece en el artículo 6 de 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 que hace referencia principalmente a las condiciones informáticas precisas

<sup>22</sup> En algunas Comunidades Autónomas, además, se ha establecido un modelo normalizado. Véase, a este respecto, en el caso de Madrid la Resolución de 30 de septiembre de 2020, de la Dirección General de Función Pública, por la que se aprueba el modelo de solicitud para la autorización de la modalidad de prestación de servicios en régimen de teletrabajo (BOCM nº 52, de 16 de octubre) o en el caso de Asturias la *Resolución de 1 de marzo de 2023, de la Consejería de Administración Autonómica, Medio Ambiente y Cambio Climático, por la que se aprueban los modelos normalizados vinculados al Teletrabajo como modalidad de prestación de servicios a distancia en la Administración del Principado de Asturias, sus organismos y entes públicos.*

<sup>23</sup> El 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 de la Comunidad Autónoma de Canarias y sus organismos autónomos y entidades públicas dependientes contempla, en esta fase iniciación en su artículo 12 que:

normativa autonómica respectiva lo prevé también de oficio<sup>24</sup>, pero como indica Sánchez Morón (2021:99) en este último supuesto se requerirá también el consentimiento del interesado salvo en aquellos casos en que el teletrabajo puede imponerse obligatoriamente.

En ciertos supuestos, dichas solicitudes han de ser acompañadas por la declaración de asunción de ciertos compromisos por parte del empleado público como, a título de ejemplo, acontece en el caso de Castilla-León, a saber<sup>25</sup>:

- a) Compromiso de adoptar las medidas en materia de prevención de riesgos laborales y el compromiso de que se adoptarán en la oficina a distancia, no suponiendo en todo caso, una transferencia de la responsabilidad de la administración en la garantía de asegurar la seguridad y salud de la persona trabajadora.
- b) Compromiso de observar en todo momento la normativa vigente sobre protección de datos de carácter personal.
- c) Plazo para el que se solicita el teletrabajo.
- d) Declaración responsable del cumplimiento de los requisitos de acceso al teletrabajo.

---

- Con dicha solicitud se presentará la documentación acreditativa de contar, en su caso, con formación de nivel básico, en los términos previstos en el Real Decreto 39/1997, de 17 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de los Servicios de Prevención, o normativa que lo sustituya.

- En la solicitud se precisará la duración, el o los días de la semana que desea realizar bajo esta modalidad, el domicilio desde el que teletrabaja, así como los recursos tecnológicos públicos que precise, o declaración responsable, cuyo modelo figura como Anexo II de este Decreto, sobre la suficiencia y adecuación de los propios que pretenda utilizar, de acuerdo con lo señalado en los artículos 8 y 9 de este Decreto.

- Con la solicitud se cumplimentará un cuestionario de autoevaluación en materia de prevención de riesgos laborales de su puesto de teletrabajo, aprobado por el Servicio de Prevención de Riesgos Laborales, que estará a disposición de las personas empleadas interesadas, así como la información necesaria para su correcta elaboración, en la intranet corporativa.

<sup>24</sup> En efecto, así se establece en el apartado 5.1.5 de la Instrucción 3/2021, de 29 de junio, de la Dirección General de la Función Pública, sobre la aplicación del régimen de teletrabajo del personal empleado público de administración general de la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha y sus organismos autónomos que desarrolla el Decreto 65/2021, de 1 de junio, por el que se regula la prestación de servicios en régimen de teletrabajo en la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha.

<sup>25</sup> Artículo 12.4 del Decreto 27/2022, de 23 de junio, por el que se regula la modalidad de prestación de servicios en régimen de teletrabajo en la Administración de la Comunidad de Castilla y León. En otras normas dichos compromisos aparecen contemplados en los Planes de trabajo suscritos entre el trabajador y la Administración Pública.

Las previsiones relatadas son las que se contemplan, con carácter general, en la mayor parte de las normativas autonómicas dictadas (Villalba Sánchez, 2021 y Rastrollo Suarez, 2021), bien es cierto que en otras normas lo que se prevé por el contrario es que se aportará la documentación de oficio por parte de la Administración una vez realizada dicha solicitud o, alternativamente, que en la instrucción del procedimiento autorizador se verificará el cumplimiento de los requisitos precisos para la autorización de dicha modalidad de jornada<sup>26</sup>. Inclusive también pueden encontrarse normas autonómicas donde se acoge una modalidad mixta, es decir, por un lado, el empleado público habrá de aportar documentación relativa al cumplimiento de los requisitos para la prestación de la jornada laboral en dicha modalidad y, por su parte, la Administración deberá de aportar también aquellos documentos que obren en su poder a idénticos efectos<sup>27</sup>.

En otros supuestos, los menos, el procedimiento no se inicia mediante solicitud del empleado público, sino que existe una convocatoria por parte de la Administración, en una fórmula que aparentemente ofrece la impresión de que se trata de una progresiva implementación de dicha modalidad de trabajo, a la que acuden para solicitarla, en cada Consejería, los funcionarios interesados en dicha modalidad de prestación de servicios para los puestos que en dicha forma de prestación de los servicios se ofertan<sup>28</sup>. Por último, en otras Comunidades Autónomas, como es el caso de Valencia, se concibe como un programa que se inicia a propuesta de la subsecretaría o órgano competente en materia de personal dirigida a la dirección general competente en materia de función pública<sup>29</sup>.

---

<sup>26</sup> Ello acontece en el caso de Asturias donde el 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 en su artículo 5 remite a un informe de la Dirección General u órgano equivalente la constatación de que se cumplen los requisitos para poder autorizarse dicha modalidad de jornada laboral.

<sup>27</sup> En Baleares el 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 contempla en su artículo 8, apartado 2, que la persona interesada debe alegar en la solicitud y, en su caso, declarar que cumple los requisitos, y aportar la documentación necesaria o indicar que la Administración ya dispone de esta información.

<sup>28</sup> Es el caso de Extremadura. Puede consultarse respecto de este punto la Resolución de 9 de febrero de 2023, de la Dirección General de Función Pública, por la que se convoca el proceso para la autorización del desempeño de puestos de trabajo en la modalidad de prestación del servicio no presencial, mediante la fórmula del teletrabajo, en la Administración de la Comunidad Autónoma de Extremadura.

<sup>29</sup> En efecto, la norma valenciana contempla en su artículo 13 que, en el caso de que afecte a puestos de trabajo con adscripción orgánica y funcional en una misma Conselleria u organismo, se iniciará a propuesta de la correspondiente subsecretaría u órgano competente en materia de personal dirigida a la dirección general competente en función pública y en el caso

En fin, y como se apuntó párrafos atrás, el propio procedimiento autorizador muestra cómo el grado de implantación del teletrabajo es desigual en los distintos ámbitos donde se aplica y pone también de relieve el nivel de confianza que cada Administración tiene en dicha modalidad de trabajo como una alternativa a la modalidad de prestación de trabajo exclusivamente presencial. Y todo hay que decirlo ya que pone de manifiesto, también, la mayor o menor completitud del procedimiento atendiendo al momento en que se dictó la norma o Acuerdo sindical en que se implementó dicha modalidad de trabajo. Menos depurado en normas y acuerdos dictados con ocasión de la pandemia y más completo y detallado en normas más recientes.

#### IV. EL PROCEDIMIENTO AUTORIZATORIO: INSTRUCCIÓN

De nuevo en esta fase del procedimiento para la autorización del teletrabajo puede encontrarse cierta disparidad en las distintas normativas aprobadas. Una primera, desde luego, la representa la diferencia que se produce, como ya se apuntaba con anterioridad, cuando la implementación del teletrabajo se realiza bajo la fórmula de convocatoria de puestos de trabajo que pueden prestarse bajo dicha modalidad. Otra, en forma alternativa a la anterior, cuando lo que hacen las normas es, dejando a un lado las exclusiones que se prevén respecto de determinados puestos de trabajo que no pueden prestarse bajo el régimen de teletrabajo, establecer un conjunto de requisitos que, de cumplirse las condiciones y requisitos que han de ser acreditados en la instrucción del procedimiento, permiten la prestación por parte del empleado público de dicha fórmula de jornada laboral.

##### **IV.1. Informes y otros trámites a seguir en el procedimiento: el plan individualizado de trabajo**

En todos los supuestos analizados se establece como exigencia preceptiva en el procedimiento la emisión de un informe, inclusive de dos en algún

---

de que afecte a puestos de trabajo con adscripción funcional propia de diferentes consejerías u organismos, el proceso se iniciará a propuesta conjunta de ambos organismos.

La propuesta deberá contener, ente otras, las causas de la propuesta de teletrabajo, la duración del programa, el informe favorable del órgano superior o directivo del que dependan los puestos de trabajo, el máximo de puestos de trabajo que pueden participar en el programa, los medios tecnológicos necesario o la distribución de la jornada semanal del personal participante. Y se especifica en concreto que cada subsecretaría podrá presentar tantas propuestas de teletrabajo como estime oportuno.

caso<sup>30</sup>, de forma previa a la autorización o denegación de la prestación de la jornada laboral mediante la fórmula del teletrabajo<sup>31</sup>. En algunos casos, como acontece en la Comunidad de Madrid, dicho informe además de preceptivo resulta vinculante.

Como se ha apuntado por la doctrina (Mauri i Majós, 2021) estos informes se proyectan sobre cuatro aspectos: 1) la efectiva concurrencia en el solicitante de los requisitos subjetivos ya expuestos más atrás; 2) la acreditación del contenido del puesto que ha de ser susceptible de prestación en esta modalidad, 3) la adecuada cobertura de las necesidades del servicio; 4) la existencia de persona supervisora y la posibilidad cierta de determinar objetivos, resultados y proceder a la evaluación pertinente. Bien es cierto que, desde mi punto de vista, todos esos elementos no se encuentran presentes en la normativa analizada y quizás habría que añadir, ya que éstos sí que se exigen en toda la normativa analizada, los eventuales requisitos objetivos que se establecen en éstas.

---

<sup>30</sup> Y es que, en algunos supuestos como el caso de Galicia, se contemplan varios Informes, a saber:

a) Informe de la Agencia para la Modernización Tecnológica de Galicia sobre las disponibilidades tecnológicas que permitan autorizar la modalidad de teletrabajo solicitada y, en su caso, sobre la adecuación de los medios de que dispone la persona trabajadora, que se emitirá en el plazo máximo de 15 días.

b) Informe del órgano de adscripción del puesto del solicitante de teletrabajo, que se emitirá en el plazo máximo de 10 días, sobre los siguientes puntos:

1º. Funciones y tareas asignadas con carácter general al puesto de trabajo, sin perjuicio de aquellos otros que puedan ser asignados por la persona responsable del órgano de adscripción para una organización eficiente del servicio.

2º. Cumplimiento de los requisitos previstos en el artículo 4 de este acuerdo.

3º. Constatación de si el desarrollo de las tareas en régimen de teletrabajo exige acceder a las bases de datos o aplicaciones que sean titularidad de la Xunta de Galicia.

4º. Pronunciamiento sobre la compatibilidad de la autorización de teletrabajo con las necesidades de servicio del órgano de adscripción o manifestación expresa de los motivos que impidan la autorización del mencionado régimen por tal motivo.

5º. Asignación concreta de aquellas tareas asignadas al puesto que se van a desarrollar en régimen de teletrabajo. Esta asignación será preferentemente semanal y, excepcionalmente, mensual, y deberán constar por escrito de manera concreta y medible. A tales efectos, se podrán establecer los indicadores que permitan la medición del trabajo desarrollado en esta modalidad, añadiendo una estimación del tiempo que requiere su realización.

También se podrán utilizar herramientas informáticas y procedimientos que, garantizando en todo momento la intimidad de la persona trabajadora, permitan hacer un seguimiento y comprobación del trabajo que se está realizando a lo largo de la jornada de trabajo.

6º. Número máximo de jornadas mensuales que se desarrollarán en régimen de teletrabajo.

<sup>31</sup> E informe al que los tribunales otorgan una decisiva importancia. Puede verse SJCA de Mérida de 1 de febrero de 2022 (rec.176/2021).



Con carácter general, la fórmula más habitualmente utilizada en la normativa es que sean los responsables de la unidad en que el empleado presta servicios la encargada de la emisión de dicho informe. Y el plazo para su emisión varía: o no se establece plazo alguno (Castilla-La Mancha), o se establece un plazo de diez días (Asturias, Extremadura)<sup>32</sup>, o de 20 días en otros supuestos (Canarias).

En cuanto al objeto del informe, aunque siempre referido a la concurrencia de los requisitos que ameritan dicha fórmula de prestación de servicios, es dispar. Así, y a título de ejemplo, en la normativa asturiana se prevé los siguientes extremos:

- a) Comprobación de que el puesto de trabajo es susceptible de ser desempeñado en régimen de teletrabajo o, en su caso, el porcentaje del contenido funcional teletrabajable, de conformidad con los instrumentos de ordenación de recursos humanos vigentes en cada momento<sup>33</sup>.
- b) Cumplimiento de los requisitos a los que nos hemos referido como requisitos subjetivos que han de concurrir en el trabajador que solicita dicha fórmula de prestación de la jornada laboral.
- c) Compatibilidad de la autorización de teletrabajo con las necesidades del servicio o expresión de los motivos que fundamentan la falta de la misma<sup>34</sup>.
- d) Determinación de las jornadas diarias concretas que se desea realizar en actividad no presencial. El informe podrá ser favorable a la autori-

---

<sup>32</sup> En el caso de Baleares ese plazo de diez días se establece solo en caso de que la solicitud no sea acompañada por ese informe de la unidad. Y, en cualquier caso, se prevé la emisión de otro informe por parte de la Secretaría General en relación a si se cumplen o no los requisitos establecidos para la prestación de los servicios en dicha modalidad de prestación de la jornada laboral, es decir, el contenido de los dos informes no es exactamente el mismo.

<sup>33</sup> Es preciso significar que la resolución ha de motivar porque se concede o no un determinado porcentaje de jornada teletrabajable (SJCA de Toledo nº 1 de 30 de mayo de 2023, rec.348/2022) o que si se deniega porque requiere presencia física un setenta por ciento de sus funciones no se pueda conceder por el resto (SJCA de Albacete nº 1, de 19 de julio de 2021, rec.349/2020).

<sup>34</sup> Por eso es admisible la denegación cuando se aducen unos motivos que, si bien en primera instancia, se consideraron meramente hipotéticos y que no se producían en la realidad (SJCA nº1 de Salamanca de 30 de septiembre de 2021, rec.75/2021), lo cierto es que en apelación se argumenta que basta que ello concorra para que se pueda denegar dicha prestación de servicios en la modalidad de teletrabajo (STSJ de Castilla-León de 25 de mayo de 2022, rec. 640/2021).

zación, pero condicionado a la modificación del número de jornadas o de los días concretos a realizar en la modalidad de teletrabajo.

- e) Identificación del empleado público que supervisará el teletrabajo.

En otros supuestos se contempla que dicho informe se refiera asimismo a la disponibilidad de medios tecnológicos o a cuestiones relativas a la prevención de riesgos laborales (Canarias) o la indicación de la persona que actuará como supervisora del cumplimiento de las condiciones en que se presta dicha modalidad de jornada de trabajo o los periodos mínimos de interconexión (Baleares). En otros casos se insiste en que el contenido de dicho informe se refiera a la viabilidad de que el puesto desempeñado sea susceptible de prestación en modalidad de teletrabajo, a la vista de las funciones y tareas del mismo, y de que la persona solicitante dispone de los conocimientos suficientes, informáticos y telemáticos, que requiera la prestación de servicios mediante de teletrabajo (Castilla-La Mancha).

Asimismo, y en un gran número de supuestos, el Informe referido habrá de acompañarse de un Plan de trabajo individualizado. La existencia de un plan relativo al desempeño del puesto de trabajo en esta modalidad es un requisito que aparece, en algunos casos de forma extremadamente detallada, en numerosas normas. En la norma asturiana se dedica un artículo específico a dicho Plan, el artículo 6, estableciendo que el Plan Individualizado de Teletrabajo, que deberá ser objeto de actualización periódica vinculada a las necesidades del servicio, se formaliza mediante un documento suscrito entre la persona solicitante del teletrabajo y el superior jerárquico directo, y, en su caso, con el visto bueno del titular de la Jefatura de Servicio u órgano equivalente en organismos y entes públicos al que se encuentre adscrito el puesto. Asimismo, se prevé que se elaborará en el modelo que se determine por resolución del Consejero competente en materia de Función Pública y deberá contener:

- a) Enumeración de los objetivos de la unidad en las que se ubica el puesto de trabajo, así como el compromiso de asumir el cumplimiento de las tareas encomendadas para la consecución de los mismos, así como periodicidad de actualización con que se actualizarán dichas tareas.
- b) Determinación de los días concretos de la semana que se teletrabaja.
- c) Fijación de las franjas horarias de disponibilidad obligatoria, coincidente al menos con la parte fija del horario de trabajo, para la interconexión y coordinación dentro del horario de permanencia obligatoria que, en todo caso, podrá someterse a las adaptaciones de

horario previstas en la normativa vigente por razones de conciliación de la vida familiar y laboral. El resto de la jornada en régimen de teletrabajo admitirá flexibilidad, respetando las pausas y los descansos entre jornadas.

- d) Régimen de control y seguimiento de las tareas y evaluación periódica de su cumplimiento.
- e) El teléfono de contacto que se facilitará entre la Administración y el personal para mantener la comunicación precisa en la prestación del servicio, y el compromiso de acceder a los desvíos de llamadas de los teléfonos de la unidad administrativa.

Además, se contempla que, en el Plan Individualizado de Teletrabajo, deberá constar expresamente el compromiso de la persona autorizada a:

- a) Respetar y aplicar la normativa y las medidas específicas que se determinen en materia de prevención de riesgos laborales.
- b) Asistir a los cursos de formación del Instituto Asturiano de Administración Pública “Adolfo Posada” relativos a la prestación del servicio en la modalidad no presencial a los que sea convocado.
- c) Respetar y aplicar la normativa, las instrucciones y las medidas específicas que se establezcan en materia de protección de datos de carácter personal, ciberseguridad y confidencialidad.

Pero como se ha dicho también dichos requisitos aparecen contemplados en otras normas como, a título de ejemplo, acontece en la de Castilla-La Mancha (artículo 5). En otros supuestos, como sucede en Castilla-León, el contenido de dicho plan aparece referenciado como documento de compromisos. O finalmente, como ocurre en Madrid, además de exigir que dicho Plan esté permanentemente actualizado se indica de forma expresa que, en todo caso, el plan individual de teletrabajo habrá de incluir indicadores que permitan valorar el nivel de contribución del empleado público al logro de los objetivos establecidos para la unidad de la que dependa, así como en relación con los resultados de los demás empleados que presten servicio en la misma, en orden a la correspondiente evaluación del desempeño.

En definitiva, se trata de un documento que refleja las condiciones de prestación a que se somete la prestación de servicios mediante teletrabajo y los objetivos que se han de conseguir en los periodos de tiempo autorizados bajo dicha modalidad de jornada laboral a los efectos de su evaluación y seguimiento.

## IV.2. La concurrencia de varias solicitudes: criterios de preferencia

Como ya se apuntó en la normativa analizada, ceñida a la Administración General del Estado y las CCAA, se pueden encontrar básicamente dos modelos: un primer modelo en que se establecen unos requisitos para el desempeño de dicha modalidad de jornada laboral y acreditando su cumplimiento, salvo que existiesen razones atinentes las necesidades del servicio, se procede a autorizar dicha prestación en las condiciones que se establezcan (a título de ejemplo Canarias); y, un segundo modelo, en que previa convocatoria para la prestación de la jornada de trabajo en dicha modalidad se establece un baremo a fin de adjudicar los puestos de trabajo que pueden ser prestados mediante teletrabajo (Extremadura o Valencia). En realidad, inclusive puede distinguirse un tercer modelo que podríamos denominar mixto en que, en aquellos supuestos en que existen varias personas en un mismo Servicio o Unidad que desean acceder a la modalidad de teletrabajo, y por necesidades del servicio no fuera posible otorgar dicha modalidad de trabajo a todas ellas en un mismo período temporal, se establece un baremo a estos efectos (Asturias).

Los criterios a ser valorados suelen responder a distintos tipos de razones, a saber: razones atinentes a la conciliación de la vida familiar con la laboral (hijos, cuidado de mayores, etc.), por razones de salud (discapacidades, convalecencias, embarazo, etc.) y por causa de la edad. Aunque también suelen tenerse en cuenta otras razones como razones ambientales (distancia). Asimismo, en ocasiones las normas analizadas establecen preferencias atendiendo a que por parte del empleado público no se hubiese disfrutado de esa modalidad de prestación de servicios en convocatorias anteriores<sup>35</sup>.

---

<sup>35</sup> En concreto, en Castilla-La Mancha, el artículo 14.5 del Decreto 65/2021, de 1 junio, por el que se regula la prestación de servicios en régimen de teletrabajo en la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha se establecen los siguientes:

- a) Empleadas públicas víctimas de violencia de género.
- b) Personal empleado público con discapacidad o con una enfermedad que curse por brotes que impidan el normal desenvolvimiento en la realización de las actividades de la vida diaria.
- c) Motivos de conciliación de la vida familiar y personal con la laboral, tales como tener a cargo hijos o hijas menores de doce años, familiares hasta el segundo grado de consanguinidad o afinidad con discapacidad, dependientes o con enfermedad grave, o ser familia monoparental con hijos o hijas menores de doce años a su cargo.
- d) Personal empleado público que resida en zonas escasamente pobladas, de acuerdo con la normativa aplicable en materia de despoblación.
- e) Tiempo y distancia de desplazamiento del domicilio al lugar de trabajo o la dificultad para acceder a un servicio o transporte público.

## V. LA FINALIZACIÓN DEL PROCEDIMIENTO

### V.1. La finalización por resolución expresa

Lógicamente el procedimiento finaliza mediante resolución del órgano competente cuyo contenido preceptivo varía de una a otra norma atendiendo al propio procedimiento establecido ya que se encuentran distintas alternativas. O directamente la norma se remite a lo dispuesto en la legislación de procedimiento administrativo común (artículo 88 Ley 39/2015) con algunas salvedades<sup>36</sup>; puede ser también que en la propia resolución se establezcan diversas previsiones; o<sup>37</sup>, alternativamente, se apruebe con la resolución el plan individualizado de trabajo con el contenido que le es propio<sup>38</sup>, bien es cierto que en distintas normas este documento se concibe como un acuerdo que es modificable con carácter posterior<sup>39</sup>. Incluso

---

f) No tener autorizada compatibilidad para el desempeño de un segundo puesto de trabajo, cargo o actividad en el sector público o privado.

<sup>36</sup> Este es el caso de Madrid que contempla, en el artículo 10 de su normativa, que:

a) Cuando sea estimatoria, en la resolución se indicará la fecha de inicio de su jornada en régimen de teletrabajo. En aquellos supuestos en que el empleado público interesado haya expresado un período concreto para la finalización de la prestación del teletrabajo o el mismo resulte previsible, se expresará igualmente la fecha de finalización del mismo.

b) Cuando sea desestimatoria, se motivarán las razones que justifiquen la decisión adoptada, fundamentada en las condiciones previstas en el presente decreto y en las necesidades del servicio concurrentes.

<sup>37</sup> Así en Baleares el artículo 9 de su normativa establece que se dictará y notificará una resolución motivada sobre la aceptación o la denegación de la solicitud formulada, que contendrá, como mínimo, un pronunciamiento sobre la distribución de la jornada entre las modalidades presencial y no presencial, los periodos de interconexión, la fijación del plazo de duración de la prestación en la modalidad de teletrabajo y la determinación de la persona que hará de supervisora.

<sup>38</sup> En el caso de Valencia su normativa establece en el artículo 15 que lo que se autoriza es el Plan Personal de Trabajo que se suscribe conjuntamente por el solicitante y el órgano competente en materia de personal.

<sup>39</sup> Así acontece en Castilla-La Mancha donde se contempla en su normativa, artículo 14.3 y 4, que la persona titular del órgano directivo o de apoyo al que se encuentre adscrito el puesto de trabajo, a la vista de la solicitud, del informe de viabilidad y del plan de trabajo individualizado, elevará al órgano competente para resolver un informe propuesta motivado de autorización o denegación de la solicitud. Y realizada dicha propuesta la persona titular del órgano directivo o de apoyo de la consejería u organismo autónomo que ostente la jefatura superior de personal dictará resolución motivada de autorización o denegación de la solicitud de teletrabajo en el plazo máximo de dos meses.

ve cabe que su contenido sea mixto aunando las posibilidades anteriores<sup>40</sup>, o que se contemplen previsiones específicas según el régimen jurídico del personal<sup>41</sup>. Asimismo, en distintas normas se contempla otros extremos, en forma expresa, cómo que la necesidad de que dicha resolución sea motivada o que agota o no la vía administrativa o que, en caso de que sea negativa, se de audiencia previa antes de dictar la resolución pertinente, etc<sup>42</sup>. En cualquier caso, esta resolución es desde este punto de vista un acto declarativo que, como indica Mauri i Majós (2021:70), posibilita completar o condicionar la prestación en la fórmula de teletrabajo que resulta de aplicación a una concreta relación de servicios y, a la vez, puede utilizarse para informar a la persona interesada de la normativa que ha de cumplir en el desempeño de su actividad en régimen de teletrabajo.

También contempla la normativa analizada las causas por las cuales puede ser denegada dicha posibilidad que, con carácter general, hacen referencia a que el puesto de trabajo no está incluido en ninguno de los supuestos previstos en forma expresa que pueden ser desempeñados mediante teletrabajo o el puesto de trabajo es de atención directa al público, o requiere su desempeño contactos personales frecuentes, o lleva aparejadas funciones de dirección, u otras circunstancias en las que, por la naturaleza de los servicios prestados, se requiere la presencia física del empleado, siendo que, como declara la STSJ de Castilla-León de 24 de noviembre de 2022 (rec.276/2022), la prestación de servicios en esta modalidad no está configurada como un derecho absoluto del empleado público, sino como una forma de organización del trabajo que no es la ordinaria en el ámbito de la

---

<sup>40</sup> Así sucede en Castilla-León que contempla, en su artículo 14.1, tanto la aprobación del documento de compromisos como otros extremos como el número de días teletrabajables.

<sup>41</sup> Con carácter general, en el caso de Aragón, el artículo 9 en su apartado 6 contempla que la resolución de autorización fijará los siguientes extremos:

a) Autorizará la prestación de servicios bajo la modalidad de teletrabajo en los términos establecidos en este artículo e indicará la persona responsable de ejercer la supervisión de la persona empleada pública autorizada.

b) Indicará la fecha de inicio y finalización de la autorización de teletrabajo.

c) Adjuntará el documento de compromisos entre el responsable de la unidad orgánica y la persona solicitante y el plan individual de trabajo.

d) Especificará el criterio preferente en caso de haber resultado determinante para conceder la autorización.

e) Comunicará que la autorización de teletrabajo finalizará automáticamente de concurrir alguna de las causas a las que se refiere el artículo 17.

Pero añade la siguiente previsión para el caso del personal laboral que, una vez dictada la resolución de autorización, se formalizará el correspondiente anexo al contrato de trabajo.

<sup>42</sup> Siendo que, en todo caso, la denegación no cabe aludiendo a causas genéricas cuya responsabilidad depende de la Administración como las limitaciones tecnológicas (STSJ de Castilla-León de 22 de enero de 2019, rec. 441/2018).

Administración Pública por lo que la denegación del teletrabajo solicitado entra dentro de la potestad de autoorganización. Sin que, por demás, que se favorezca o no la conciliación de la vida laboral, personal y familiar del solicitante o que se reúnen los requisitos formales sean causa suficiente para autorizar la prestación de la jornada laboral a través de dicha modalidad si el puesto de trabajo no es, por sus funciones, susceptible de ser autorizado para la prestación de servicios a través de teletrabajo (STSJ de Castilla-La Mancha de 14 de diciembre de 2017, rec.42/2017).

La normativa básica si bien no lo impone sí que establece la compatibilidad de jornadas presenciales de trabajo junto a otras que se desarrollan en régimen de teletrabajo. Y ciertamente, en la legislación de desarrollo de este precepto se puede comprobar cómo la mayoría de las normas analizadas optan por la denominada jornada híbrida en que una parte de la jornada laboral semanal se presta en forma presencial y otra se desarrolla mediante teletrabajo. En todo caso, la resolución autorizatoria habrá de pronunciarse sobre este concreto extremo especificando la distribución de la jornada laboral entre días presenciales y días en que puede teletrabajarse. A este respecto, y con carácter general como se ha apuntado, la autorización concedida es de carácter híbrido combinando días en que la jornada laboral se presta en forma presencial junto a otros en que la misma se desarrolla a través de teletrabajo. De esta forma, las opciones contempladas en la normativa autonómica son variadas, a saber: o se establecen máximos como cuatro días a la semana como se contempla en Aragón o Castilla-León, o se prevén tres como en Madrid o Valencia, o dos en el caso de Cataluña. En algunos casos, como es Castilla-La Mancha, no se establece expresamente pero se contempla la necesidad de garantizar jornadas presenciales. También se contempla la autorización para teletrabajar en distintas modalidades de prestación de la jornada laboral como acontece en el proyecto de normativa existente a nivel estatal en la que, junto a una modalidad general de tres días por semana por dos de carácter presencial, también se contempla una modalidad extraordinaria consistente en el diez por ciento de la jornada laboral realizada en forma presencial en cómputo mensual<sup>43</sup>. Asimismo, en la normativa analizada, y por la concurrencia de circunstancias

---

<sup>43</sup> En efecto, el artículo 8.2 de dicho Proyecto de Real Decreto que regula el teletrabajo en la Administración General del Estado contempla esta posibilidad dirigida a atender circunstancias organizativas especiales, debidamente justificadas por cada entidad en la que se aplique esta modalidad de trabajo, en alguno de los siguientes supuestos:

a) La deslocalización del desempeño del puesto trabajo, favoreciendo la residencia personal de empleadas y empleados públicas en zonas en declive demográfico, siendo estas últimas las que en cada momento sean identificadas como tales por el Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico.

excepcionales, se contemplan planes personales de trabajo en esta modalidad como consecuencia de embarazo, violencia de género, salud, etc<sup>44</sup>.

## V.2. La finalización mediante silencio administrativo

Como en supuestos a los que anteriormente nos hemos referido se pueden encontrar soluciones distintas. Hay normas que establecen un silencio negativo (Aragón o Asturias), si bien con carácter general las normas analizadas contemplan el sentido del silencio como positivo en forma expresa (Balears, Aragón o Cataluña) o porque no se dice lo contrario y en virtud de las reglas generales establecidas para el silencio hay que considerarlo estimatorio de la solicitud presentada (Madrid).

## VI. LA DURACIÓN DEL TELETRABAJO: EXTINCIÓN Y RENUNCIA

La normativa dictada hasta el momento, como en casos anteriores, también ofrece soluciones variadas en este punto. La duración de la autorización para prestar servicio bajo dicha modalidad de prestación de servicios se contempla de forma diversa. Así, y en una primera opción pueden encontrarse normas que no establecen un plazo concreto, sino que, por el contrario, la autorización para prestar los servicios bajo dicha modalidad se establece de forma indefinida en tanto se mantengan las circunstancias concurrentes en la persona solicitante que motivaron su autorización (Valencia o Canarias) pero también pueden encontrarse normas en las que la duración queda sujeta a lo que se disponga en forma concreta en la autorización (Asturias, Madrid o Extremadura).

Hay otras normativas autonómicas, en cambio, que si establecen un plazo concreto. De esta forma, y por lo general, es el plazo de un año sin perjuicio

---

b) La atención a la prestación de servicios en ámbitos geográficos, unidades orgánicas o puestos de difícil cobertura. La identificación de los ámbitos geográficos corresponderá a la Secretaría de Estado de Función Pública.

La duración máxima en esta modalidad se determinará en los respectivos planes de teletrabajo, estando ésta vinculada al mantenimiento de las causas que motivaron la autorización por esta causa.

<sup>44</sup> La normativa valenciana prevé este supuesto en su artículo 15 que no se sujeta a las limitaciones, en cuanto al número de días que se puede teletrabajar previstas con carácter general, para la modalidad ordinaria de prestación de servicios.



del número de prórrogas a que habilite dicha normativa<sup>45</sup>. En otros supuestos, además, se establece un plazo máximo y mínimo (Baleares).

Bien es cierto que, en la mayoría de los casos, esa inicial autorización puede, con posterioridad, extinguirse por distintas causas, a saber: ya fuere el agotamiento del plazo y su no prórroga o que necesidades del servicio aconsejasen dejar de prestar los mismos en dicha modalidad<sup>46</sup>, si bien a dichas circunstancias nos referiremos con posterioridad.

Las prórrogas se conceden, en la mayoría de los supuestos, siempre que persistan las circunstancias que ameritaron su autorización automática (Galicia)<sup>47</sup>, o bien se sujeta a una evaluación específica contemplada a estos efectos que es adicional a la que ya se realiza periódicamente (Cataluña)<sup>48</sup>. Inclusive

---

<sup>45</sup> En el caso de Murcia se establece un plazo máximo de dos años. En efecto, la Resolución de la Secretaría General de la Consejería de Economía, Hacienda y Administración Digital, por la que se dispone la publicación en el Boletín Oficial de la Región de Murcia del Pacto de la Mesa Sectorial de Administración y Servicios de 25 junio de 2021, sobre desarrollo del teletrabajo prevé en el Criterio General 19 que las condiciones para la prestación de servicios bajo la modalidad de teletrabajo para la persona solicitante y el puesto concreto se incluirán en un modelo de “acuerdo de teletrabajo”, que deberá incluir las condiciones de la prestación del servicio en la modalidad de teletrabajo autorizada, las jornadas de teletrabajo y presencial; el horario de disponibilidad, tareas, objetivos, criterios de evaluación, ubicación o duración de la autorización, referencia a las causas de suspensión y revocación, así como las posibles condiciones para su prórroga, que no superará en total un tiempo máximo de dos años para la modalidad general.

<sup>46</sup> En el caso de Madrid se contempla en el artículo 13 que la autorización del teletrabajo se extingue por

alguna de las siguientes causas justificadas:

- a) Por la finalización del plazo de autorización.
- b) Por necesidades sobrevenidas del servicio.
- c) Por incumplimiento sobrevenido de cualquiera de los requisitos previstos en el artículo 6.
- d) Por incumplimiento grave o reiterado de los objetivos establecidos en el plan individual de teletrabajo, de cualesquiera otro de los deberes y obligaciones establecidos en el mismo o de las condiciones técnicas, de protección de datos o de prevención de riesgos laborales establecidas.

e) Por causas sobrevenidas que alteren sustancialmente las condiciones y requisitos que motivaron la resolución favorable.

f) Por traslado a otro puesto de trabajo.

g) Por el incumplimiento de cualquier otro requisito o condición establecido por este decreto o por las instrucciones o resoluciones de aplicación y de desarrollo.

<sup>47</sup> Por ello cuando a la vista de las funciones que ha de desarrollar y la testifical obrante en los autos se desprende que puede seguir teletrabajando como hasta ese momento lo había realizado no cabe denegarla (SJCA nº 1 de Salamanca de 14 de noviembre de 2022, rec.177/2022).

<sup>48</sup> Y es que, en el caso de la Comunidad Autónoma de Madrid, se contempla expresamente en su artículo 4.2, a estos efectos, que antes de que finalice la autorización de teletrabajo y sin perjuicio de la evaluación continuada o periódica que se lleve a cabo de acuerdo con lo establecido en el plan personal de trabajo, la persona supervisora emitirá un informe de eva-

en alguna normativa se detalla un procedimiento a estos efectos (Castilla-La Mancha)<sup>49</sup>.

Lógicamente lo referido en párrafos anteriores es de aplicación a aquellos supuestos en que dicha modalidad de trabajo no resulta obligatoria ya que, en el concreto caso de que así se contemplase, hay que estar en cuanto a su duración al supuesto concreto que la motiva ya que será la circunstancia que ha determinados su imposición obligatoria la que será determinante en cuanto a su duración.

Por otro lado, y dado el carácter voluntario que la prestación de servicios tiene en dicha modalidad, también se contempla la renuncia como forma de terminación del régimen de teletrabajo que, con carácter general, ha de realizarse con un plazo mínimo de diez días hábiles (quince días hábiles en Castilla-León). También existe normativa en la que no se establece plazo alguno, bien que en ciertos supuestos se penaliza dicha renuncia estableciendo un plazo en el que no se podrá volver a solicitar el teletrabajo salvo que las circunstancias por las que se realizó sean objetivas y estén debidamente justificadas (Madrid).

## **VI.1 Suspensión o modificación de la prestación de servicios bajo la modalidad de teletrabajo**

Junto a las causas ordinarias que ponen fin a la prestación de servicios en esta modalidad de realización de la jornada laboral la normativa contempla

---

luación del cumplimiento de los objetivos y, con la solicitud previa de la persona interesada, la autorización de teletrabajo se podrá prorrogar por periodos máximos de un año, siempre que no haya cambios en las condiciones de trabajo y la evaluación haya sido favorable.

<sup>49</sup> En efecto, el artículo 16 de dicha normativa establece que:

1. El procedimiento de prórroga de la prestación de servicios en modalidad de teletrabajo se iniciará a instancia de la persona teletrabajadora, con, al menos, un mes de antelación a su finalización.

2. La prórroga de la autorización de teletrabajo requerirá la emisión de un informe de la persona responsable de la unidad administrativa o centro de trabajo sobre la revisión de las condiciones de la autorización inicial y en el que se analizará el resultado de la evaluación del cumplimiento de objetivos del periodo anterior.

Dicho informe deberá contar con el visto bueno de la persona titular del órgano administrativo directivo o de apoyo al que se encuentre adscrito el puesto de trabajo y se deberá acompañar del plan de trabajo individualizado a que se refiere el artículo 5 actualizado.

3. El órgano competente para la autorización dictará resolución motivada de estimación o desestimación de la prórroga del teletrabajo en el plazo máximo de un mes.

La estimación de la prórroga de la prestación de servicios mediante teletrabajo requerirá el informe favorable del órgano directivo competente en materia de función pública. A tal efecto, el órgano competente para resolver elaborará previamente una propuesta de resolución.

también supuestos, con un carácter más excepcional, por la que la autorización del teletrabajo puede interrumpirse. En unos casos, lo que estudiaremos en este epígrafe, de forma temporal y en otros, que abordaremos más adelante, de forma definitiva.

En efecto, y como se ha apuntado, la normativa estudiada contempla que la autorización puede suspenderse por distintas causas. De esta forma se señalan, entre otras, circunstancias sobrevenidas que no conlleven la finalización de la autorización, las necesidades del servicio, o, por poner un último ejemplo, que no se pueda disponer de los medios adecuados para su prestación efectiva (Castilla León o Madrid), si bien dicha suspensión en alguna normativa puede no ser de carácter absoluto, sino que se contempla la modificación de la prestación de servicios en la modalidad de teletrabajo por dichas circunstancias<sup>50</sup>.

Dicha suspensión o modificación se contempla que pueda ser adoptada de oficio o a solicitud de la persona teletrabajadora (Castilla-La Mancha). En la mayoría de estas normas, y siempre que se inicia de oficio, de forma expresa se prevé que dicha decisión se adopte en un procedimiento contradictorio, con audiencia del afectado, bien es cierto que habría que entender que es implícito en la normativa restante por el contenido desfavorable del acto administrativo que así lo establece y las consecuencias de la misma que se traducen en el retorno a la prestación presencial de los servicios. Previéndose, asimismo, el retorno a la prestación de servicios en modalidad de teletrabajo una vez que cesan las causas que determinaron la suspensión o modificación de la autorización.

## **VI.2 Extinción de la autorización: especial referencia a la revocación de la autorización concedida**

Ya nos hemos referido a la extinción de la autorización concedida por finalización del plazo para el que fue concedida o por renunciar el trabajador a dicha modalidad de prestación de servicios. No obstante, y junto a estos supuestos, la normativa contempla otras causas, que se podrían denominar

---

<sup>50</sup> Así se contempla en la normativa balear cuyo artículo 16, también en el artículo 17 de la normativa correspondiente de la Comunidad Valenciana, que establecen prácticamente con la misma dicción que se podrá modificar la autorización para prestar el servicio en la modalidad de teletrabajo, de oficio o a instancia de parte, mediante:

- La redistribución de la jornada de trabajo entre la forma presencial y no presencial.
- La reducción del número de días semanales de teletrabajo.

ordinarias, para la extinción de la autorización como acontece cuando hay un cambio de puesto de trabajo, existe mutuo acuerdo entre el trabajador y la Administración<sup>51</sup>, o dejan de concurrir los requisitos objetivos y subjetivos que ameritaban su autorización. Pero también, y se puede considerar en este caso extraordinarias, la normativa también contempla supuestos cómo la revocación de la autorización por distintas causas. Si bien resulta común que dichas causas, ordinarias y extraordinarias, aparezcan indiferenciadas en la normativa que las regula<sup>52</sup>, lo cierto es que otras normas distinguen, en atención a la causa que la motiva, entre extinción y revocación (Asturias)

De esta forma, la autorización de prestación de servicios en la modalidad de teletrabajo se extingue por necesidades de los servicios debidamente justificadas, la evaluación desfavorable por parte de la persona supervisora de los objetivos fijados o el incumplimiento grave de los compromisos en materia de seguridad, protección de datos y confidencialidad, sin perjuicio de la responsabilidad disciplinaria en la que se haya podido incurrir (Cataluña). En otras normativas inclusive estos incumplimientos se tasan dejando, además, una cláusula abierta (Madrid):

- Por incumplimiento sobrevenido de cualquiera de los requisitos subjetivos previstos en la normativa.
- Por incumplimiento grave o reiterado de los objetivos establecidos en el plan individual de teletrabajo, de cualesquiera otro de los deberes y obligaciones establecidos en el mismo o de las condiciones técnicas, de protección de datos o de prevención de riesgos laborales establecidas.

---

<sup>51</sup> Así lo contempla la normativa valenciana en su artículo 16.1 e).

<sup>52</sup> Así sucede en Castilla-León que en su artículo 10, junto a establecer que el teletrabajo se extingue por finalización del plazo, renuncia o dejar de estar en servicio activo, en su apartado 2 contempla como causas de extinción:

a) Por modificación sustancial del puesto de trabajo o cambio de la actividad desempeñada en el mismo, previa comunicación a las organizaciones sindicales.

b) Por necesidades sobrevenidas del servicio debidamente motivadas. En este caso la extinción afectará a los empleados públicos en régimen de teletrabajo de menor a mayor puntuación obtenida en la concesión o en la prórroga del desempeño del puesto en esta modalidad.

c) Por pérdida sobrevenida de los requisitos establecidos en el documento de compromiso.

d) Por cambio de puesto de trabajo de la persona teletrabajadora.

e) Por incumplimiento sustancial de los objetivos establecidos en el plan individual de teletrabajo, previo informe motivado del incumplimiento de los objetivos marcados, por la persona supervisora.

f) Por incumplimiento de cualquier otro requisito o condición establecido por este decreto y normas de desarrollo.

- Por causas sobrevenidas que alteren sustancialmente las condiciones y requisitos que motivaron la resolución favorable (es de suponer que se refiere a los requisitos objetivos o del puesto de trabajo).
- Por el incumplimiento de cualquier otro requisito o condición establecido por este decreto o por las instrucciones o resoluciones de aplicación y de desarrollo<sup>53</sup>.

Lógicamente, atendiendo a la causa que la motiva, el procedimiento se iniciará de oficio o a instancia de parte<sup>54</sup>. Y tratándose de una revocación por incumplimiento de requisitos o de los objetivos asignados se exige, con carácter general, resolución motivada y previa audiencia<sup>55</sup>. En alguna normativa se exige, además, en forma expresa, y por tanto haciéndolos preceptivos en el procedimiento de revocación la concurrencia de determinados informes que son los que motivan el inicio de este procedimiento<sup>56</sup>, y que sin embargo resultan implícitos en la mayoría de las normas<sup>57</sup>.

---

<sup>53</sup> En algunas normas se detallan específicamente respecto del mal uso del material informático. Así la norma valenciana en su artículo 16.1 contempla las siguientes circunstancias para la revocación de la autorización: por la alteración del equipo informático facilitado, en su caso, ya sea modificando la configuración, instalando en él aplicaciones o alterando los elementos periféricos sin autorización de la Administración; por el uso del equipo informático facilitado, en su caso, en tareas ajenas al trabajo; por inobservancia de las normas y recomendaciones en materia de seguridad informática y de protección de datos de carácter personal.

<sup>54</sup> Así se indica expresamente en la normativa castellano-manchega en su artículo 17.

<sup>55</sup> Cosa que no es exigible cuando se trata de motivos ordinarios como se subraya en la norma canaria en su artículo 17.2.

<sup>56</sup> Así es en la normativa de Canarias cuyo artículo 17, con la denominación de reversión, contempla de forma expresa el inicio del procedimiento de oficio mediante un informe detallando los siguientes supuestos:

- previo informe del responsable de la unidad, debidamente justificado, por incumplimiento sobrevenido de alguno de los términos establecidos en el Capítulo II de este Decreto, previa audiencia de la persona interesada,

- previo informe del centro directivo con competencias en materia de organización, por insuficiencias en el diseño o implementación de la planificación y la dirección por objetivos del centro directivo, detectadas de oficio o a instancia de este, previa audiencia de la persona interesada,

- previo informe de la persona responsable de la unidad, debidamente justificado, por no quedar cubiertas las necesidades del servicio, previa audiencia de la persona interesada, o

- previo informe desfavorable del Servicio de Prevención de Riesgos Laborales, una vez evaluado el puesto de teletrabajo, de acuerdo con el artículo 10.1, previa audiencia de la persona interesada.

<sup>57</sup> Acontece así en la normativa balear cuyo artículo 17.2 comienza, refiriéndose a las circunstancias que ameritan la revocación, diciendo “acreditada”.

## VII. CONCLUSIONES

Sin duda, y a la vista del análisis efectuado de la legislación y jurisprudencia consultada, se puede en primer término concluir que, debiendo reafirmarse que la prestación de servicios mediante la modalidad de teletrabajo no puede conceptuarse como un derecho subjetivo de los empleados públicos, de todos los empleados públicos, lo cierto es que, en aquellos casos en que el mismo se regula con carácter general y se establecen unos requisitos para poder proceder a su autorización, lo cierto es que la Administración se sujeta a unos elementos reglados en su autorización que, si bien siempre queda condicionada a las necesidades del servicio, pueden ser objeto de control en vía jurisdiccional y, de hecho, como se ha podido comprobar la jurisprudencia no duda en anular la denegación de esa autorización cuando concurren los requisitos objetivos y subjetivos para conceder esta y no se justifica suficientemente las razones que avalan su desestimación.

Quiere decirse que, a la vista del estudio efectuado, creo que es preciso puntualizar que una cosa es que el teletrabajo no sea un derecho de todos los empleados públicos, ya que hay puestos de trabajo cuyas funciones no son susceptibles de ser prestadas mediante teletrabajo, y otra cosa, bien distinta, es que en aquellos puestos de trabajo cuyas funciones reconoce la normativa dictada que se reconoce dicha posibilidad los empleados públicos que las desarrollan no tengan un derecho a prestar su jornada de trabajo mediante esa fórmula por mucho que siempre la prestación de servicios en estos supuestos quede sujeta, como tantos otros derechos de los empleados públicos, a las necesidades del servicio.

Pero es que, además, lo cierto es que el teletrabajo, por mucho que algunas de las normas analizadas establezcan lo contrario, se está transformando en una modalidad que no se concibe ya como excepcional o extraordinaria, más bien ordinaria y estructural que ha ido ganando cada vez mayor aceptación (Sánchez Morón, 2021). Más en la medida que en las Administraciones respectivas se va haciendo cierta la definición de objetivos y, con ello, la posibilidad de establecer instrumentos de verificación del trabajo realizado.

De otro lado, se podrá argüir que la normativa dictada para un mismo fenómeno, la posibilidad de prestar la jornada laboral en modo de teletrabajo, es excesivamente variada en distintos aspectos sin que existan suficientes razones para ser diferente y que quizás la normativa básica debiera haber establecido, siendo esta una materia que podría condicionar el ejercicio de los derechos de la ciudadanía, ciertos límites adicionales en la medida en que la jornada de trabajo no es indiferente para el efectivo ejercicio de los mismos.

Anomia normativa que ha sido denunciada por la doctrina (Jiménez Asensio, 2021). Y hay que decir que, en alguna medida, es cierta dicha observación, pero también lo es que el procedimiento de autorización del teletrabajo, como modalidad de jornada laboral cuyo establecimiento queda sujeto a la respectiva negociación colectiva y cuyos elementos esenciales se descentralizan en cada Administración, no podía dar un resultado distinto. Y es que dicha diversidad resulta lógica por su conexión con la realidad organizativa de cada Administración que decide adoptarla, tratarse de normas negociadas y responder a los puestos de trabajo existentes en la organización y los medios de esta.

Quizá, y en definitiva, lo relevante, más que la diversidad de soluciones que pueden encontrarse en las normas que regulan la prestación de servicios mediante teletrabajo, debiera de ser que la valoración del resultado de ese proceso de negociación sean normas equilibradas que, sin perjudicar el legítimo derecho de los trabajadores, sin embargo tengan siempre presentes que la transformación digital en las Administraciones públicas, y el teletrabajo al fin y al cabo es una manifestación de ésta, tiene que tener como fin último el mejor servicio al interés general y la garantía de los derechos de los ciudadanos.

## VIII. BIBLIOGRAFÍA

- Almonacid Lamelas, Victor (2020): “Regulado el teletrabajo para las AA.PP: el nuevo artículo 47 bis del TREBEP”, en *Diario La Ley*, núm. 6.815, págs. 1-2.
- Castillo Ramos-Bossini, Susana E. (2021) Administración digital y teletrabajo. *Documentación Administrativa*, nº7, 104-125.
- Font Monclús, Joan Antón (2023): “La implantación del procedimiento administrativo mediante el teletrabajo en la Administración Pública” en el libro colectivo *El régimen jurídico del teletrabajo en las Administraciones Públicas* (Editor: Josep Ramón Fuentes y Gasso), Tirant lo Blanch, Valencia.
- Gala Durán, Carolina (2021): *Trabajo, Persona, Derecho, Mercado*, nº 3 69-94.
- Gil Casión, María Inés (2022). “Elementos del Estatuto Básico del Empleado Público en a adaptar al teletrabajo”, en el volumen colectivo *El Teletrabajo en las Administraciones Públicas*, INAP investiga, Madrid.
- Jiménez Asensio, Rafael (2021): “El marco regulador del teletrabajo en la Administración Pública y en las entidades de su sector público”, *Revista Vasca de Gestión de Personal y Organizaciones del Sector Público*, número especial 4, pp. 18-39.
- Mauri i Majós, Joan (2021): “La regulación del teletrabajo en las entidades locales”, *Revista Vasca de Gestión de Personal y Organizaciones del Sector Público* número especial 4, pp. 54-75.

- Mazo Somarriba, Luis (2021): “Criterios y Procedimientos para decidir qué puestos son susceptibles de teletrabajo”, *Revista Vasca de Gestión de Personal y Organizaciones del Sector Público* número especial 4, pp. 126-145.
- Mellado Ruiz, Lorenzo (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*, n° 57.
- Rastrollo Suárez, Juan José (2021): *Crisis, reacción y evolución: el teletrabajo en el sector público*, Thompson Reuter Aranzadi, Cizur Menor (Navarra).
- Sánchez Morón, Miguel (2021): El régimen jurídico del teletrabajo en las administraciones públicas. *Anuario de Derecho Municipal*, n° 14.
- Vela Díaz, R., (2022). El teletrabajo en el empleo público: puntos clave de su actual regulación. *Lex Social, Revista De Derechos Sociales*, n° 12 (2), 1-27.
- Villalba Sánchez, A. (2021): “Teletrabajo y empleo público: una perspectiva autonómica”, en el volumen colectivo *Trabajo a distancia y teletrabajo. Estudios sobre su régimen jurídico en el derecho español y comparado* (coord. Rodríguez-Piñero Royo, M. y Todolí Signes, A.) Thompson Reuter Aranzadi, Cizur Menor (Navarra).



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

RAQUEL VIDA FERNÁNDEZ

*Profesora Colaboradora. Doctora. Departamento de Derecho del Trabajo  
y de la Seguridad Social. Universidad de Granada.*

---

---

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN. II. CONFIGURACIÓN LEGAL Y CARACTERÍSTICAS DEL TELETRABAJO EN EL ÁMBITO DEL EMPLEO PÚBLICO ESPAÑOL. II.1. Configuración legal del Teletrabajo en el empleo público español. II.2. Características del Teletrabajo en el Estatuto Básico del Empleado Público. III. DERECHOS DE LOS EMPLEADOS PÚBLICOS TELETRABAJADORES. III.1. El artículo 47bis TREBEP sobre condiciones mínimas en teletrabajo. III.2. Derechos, individuales y colectivos, de los empleados públicos ante el teletrabajo: regulación básica del TREBEP y proyecto de Reglamento de Teletrabajo para la Administración General del Estado. III.2.1. Derecho a la no discriminación de los teletrabajadores en relación a la formación. III.2.2. Garantía de jornada equivalente a la presencial, y adaptaciones por teletrabajo. III.2.3. Derecho a la no discriminación en la retribución de los teletrabajadores. III.2.4. Derecho de dotación de medios tecnológicos y formación para el teletrabajo. III.2.5. Protección del derecho a la intimidad y protección de datos (breve referencia). III.2.6. Derecho a la prevención de riesgos laborales en el teletrabajo y a la desconexión digital (breve referencia). III.2.7. Derecho al efectivo ejercicio de derechos colectivos ante el teletrabajo. III.2.8. Derecho al efectivo ejercicio de derechos colectivos en el teletrabajo. IV. OBLIGACIONES DE LOS EMPLEADOS PÚBLICOS TELETRABAJADORES. IV.1. Obligaciones vinculadas a la utilización de medios tecnológicos. IV.2. Obligación de desempeño adecuado del trabajo y respeto a las instrucciones: la evaluación del desempeño ante el teletrabajo. IV.2.1. Conceptos de partida y regulación de mínimos en el Estatuto Básico del Empleado Público. IV.2.2. El control y la evaluación del desempeño en la regulación del teletrabajo de la Administración General del Estado. IV.2.3. Posibles métodos de control del trabajo en remoto para la evaluación y limitaciones. V. REFLEXIONES FINALES. VI. BIBLIOGRAFÍA Y WEBGRAFÍA.

## I. INTRODUCCIÓN

El teletrabajo constituye una forma de prestación de servicios que conlleva, no sólo una forma especial de organización del trabajo, sino también un nuevo concepto de forma de producción, y la exigencia de una nueva concepción del trabajo por cuenta ajena, así como de la organización tanto a nivel técnico como de gestión del mismo, y de las relaciones laborales a nivel individual y colectivo. Lógicamente, la implantación del teletrabajo en el empleo público, en términos de respeto a los principios constitucionales de “eficacia y productividad”, exige un importante ejercicio de adaptación, formación, inversión técnica, por parte de las Administraciones Públicas.

En nuestras Administraciones Públicas (al igual que en sector privado), el teletrabajo era una realidad que se sabía posible y necesaria, pero que no contaba con una voluntad real de impulso, ni por parte de la legislación, ni por parte de los gestores públicos. De hecho, con anterioridad a la actual regulación en nuestras administraciones existía alguna experiencia puntual como fueron los programas pilotos a nivel de la Administración General del Estado, vinculadas a políticas de conciliación, como el “Plan Concilia” aprobado mediante Acuerdo del Consejo de Ministros el 4 de marzo de 2005, y orden APU/1981/2006, por el que se promovía la implantación de programas piloto de teletrabajo en los departamentos ministeriales; por su parte, a nivel autonómico existían diversos antecedentes, habiendo sido la Comunidad Autónoma de Castilla-León la que primero reguló el teletrabajo, mediante Decreto 9/201, de 17 de marzo, y especialmente relevante la regulación realizada en la administración del País Vasco (Decreto 92/2012, de 29 de mayo). En todo caso, estas experiencias se perfilaban como meras experiencias de modernización en la gestión y, sobre todo, como medida para favorecer la conciliación de la vida personal, familiar y laboral.

Pese a lo anterior, la realidad es que el verdadero impulso y origen del teletrabajo aplicado al empleo público viene vinculado al crítico momento de la pandemia de la Covid-19. En nuestro país –como en la mayoría de nuestro entorno–, nos encontramos con el hecho de que no existía una regulación básica en materia de teletrabajo en el empleo público. Así, la imposición del trabajo en remoto como medida de contención de la crisis sanitaria, a modo de “*forma de prestación de servicios preferente*”, conforme con la regulación de excepción plasmada en el Real Decreto-ley 8/2020, de medidas urgentes extraordinarias para hacer frente al impacto económico y social del Covid-19, (de aplicación al ámbito del empleo público y privado), conllevó en el ámbito del empleo público, la necesaria aprobación de una dispersa y sobrevenida normativa, con acuerdos e instrumentos en las diferentes Administraciones

que dieron forma al desarrollo de esta experiencia de teletrabajo, absolutamente condicionada y forzada por las circunstancias.

Sin embargo esta experiencia se convirtió, sin duda, en una serendipia en términos de impulso al marco jurídico del teletrabajo en nuestro país, dado que todo lo que no se había avanzado en años en materia de regulación del teletrabajo fue aprovechado por el legislador para dar el paso a una regulación estable, tanto en el ámbito público como en el privado, y ya desvinculado de la excepcionalidad.

## II. CONFIGURACIÓN LEGAL Y CARACTERÍSTICAS DEL TELETRABAJO EN EL ÁMBITO DEL EMPLEO PÚBLICO ESPAÑOL

### II.1. Configuración legal del Teletrabajo en el empleo público español

Antes de pasar a analizar el régimen jurídico que determinan las condiciones de trabajo de los empleados públicos, conviene hacer una breve referencia a la configuración legal y características, por la que el legislador ha optado en la novedosa regulación de esta forma de prestación de trabajo en nuestro empleo público.

La norma de referencia e impulso en materia de teletrabajo del empleo público fue el Real Decreto-Ley 29/2020, de 29 de septiembre, de medidas urgentes en materia de teletrabajo en las Administraciones Públicas y de Recursos Humanos en el Sistema Nacional de Salud para hacer frente a la crisis sanitaria ocasionada por la Covid-19 (RDLT). El artículo 1 del RDLT introdujo el nuevo artículo 47 bis, titulado “*Teletrabajo*”, en el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público (TREBEP) siendo esta regulación, en contraste con la aprobada en el ámbito privado, de contenido más reducido y programática.

De hecho, se configura como una opción normativa de mínimos, flexible y articulada, que apuesta por la autorregulación en las distintas instancias territoriales, y que debe contar con la obligada intervención de la negociación colectiva, no en términos de adoptar convenios o acuerdos colectivos sobre teletrabajo, sino a la hora de desarrollar las normas de función pública sobre

teletrabajo (Quintanilla, 2021, 23-24), que consecuentemente serán necesariamente fruto de dichos procesos de negociación. Esta opción legal ha sido criticada por considerarse insuficiente en contenido para garantizar un mínimo común ordenador del teletrabajo, corriendo el riesgo de “atomización y asimetría”<sup>1</sup> en el ámbito de lo público, sin embargo, ciertamente, es una regulación que casa perfectamente con la descentralización territorial y la potestad de autoorganización administrativa, siendo clave el hecho de que esta fórmula, permite a las Administraciones adaptar el marco regulador del teletrabajo a sus peculiaridades y características, (Quintanilla Navarro, 2021, 50).

El artículo 47 bis TREBEP hace referencia expresa al desarrollo normativo del teletrabajo en el empleo público, como “*objeto de negociación colectiva*” tanto para los empleados públicos funcionarios, como laborales. En el caso del personal laboral, es clara la exclusión de la regulación estrictamente laboral (así lo establece la Disposición Adicional 2ª de la Ley 10/2021 (LTD)<sup>2</sup>, optándose en el EBEP por delegar el desarrollo de la regulación del teletrabajo de este tipo de empleados públicos en la necesaria negociación colectiva.

Por su parte, la regulación del teletrabajo en el contexto de la pandemia en el ámbito privado, pasó de la regulación de urgencia a la convalidación de ésta realizada por Ley 10/2021, de 9 de julio, de trabajo a distancia (LTD), (norma con vocación de regulación especial, que supera su origen de norma excepcional<sup>3</sup>). Debe tenerse en cuenta que esta norma es de aplicación en los ámbitos del Sector Público en que por su naturaleza<sup>4</sup>, es de aplicación

---

<sup>1</sup> Mellado Ruíz, L. *La nueva regulación del teletrabajo en las Administraciones Públicas: entre la urgencia y la flexibilidad “de mínimos” en tiempo de pandemia*. Revista General de Derecho Administrativo, número 57. Iustel, mayo de 2021.

<sup>2</sup> La exclusión de los empleados públicos de la regulación laboral ordinaria, constituyó un punto de fricción entre el ejecutivo y los agentes sociales, que abogaban por la extensión de la norma a los empleados públicos. Con el fin de salvar el carácter concertado de la norma, el Gobierno, el 21 de septiembre de 2020, un día antes de aprobar en el Consejo de Ministros el RDL 28/2020, alcanzó un acuerdo en la mesa general de negociación de las Administraciones Públicas para regular el teletrabajo en el ámbito público; acuerdo que se plasmó en el art. 47 bis del Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público... García González, G. *La nueva regulación del trabajo a distancia y el teletrabajo: entre lo simbólico y lo impreciso*. Trabajo y Derecho, N° 72, Sección Práctica Jurídica y Despachos Profesionales / Estudios de práctica jurídica, Wolters Kluwer, 2020.

<sup>3</sup> Fernández Avilés, J.A. *La nueva ordenación jurídica del teletrabajo en España (una visión de conjunto)*. Teletrabajo y conciliación de la vida laboral, familiar y personal en clave de género. Duran Bernardino, M. (dirección). AA.VV. Dikynson. Madrid, 2022.

<sup>4</sup> “Sector público instrumental o empresarial y fundacional”, formado por empresas públicas empresariales, agencias, sociedades mercantiles participadas mayoritariamente por el Estado, y fundaciones de carácter público, que no se encuentran incluidas en el ámbito de aplicación del EBEP, (salvo en lo dispuesto en su Disposición Adicional 1ª TREBEP).

directa el Derecho del Trabajo. Dado que en estos particulares ámbitos del Sector Público rige el derecho laboral común, en materia de teletrabajo les será de aplicación la LTD y las normas convencionales que la desarrollen.<sup>5</sup> No obstante, nada impide que dichas entidades opten por aplicar la regulación que se aprueben por las Administraciones Públicas (en este sentido véase lo previsto en la Disposición Adicional 2ª del Proyecto de Real Decreto de teletrabajo en la Administración del Estado).

Es importante insistir en que partimos de un precepto de mínimos, que precisa un desarrollo normativo basado en la negociación colectiva que delimitará en mayor detalle los puntos clave que luego podrán desarrollarse con los acuerdos individuales de teletrabajo. Indudablemente, de esos acuerdos y normas convencionales de desarrollo dependerá el éxito o el fracaso del nuevo modelo del trabajo en remoto en el empleo público, actualmente en su primera fase de evolución.

## II.2. Características del Teletrabajo en el Estatuto Básico del Empleado Público

El artículo 47 bis del TREBEP (Capítulo V del Título III), tiene como objetivo el proporcionar unas reglas comunes, mínimas, en materia de ordenación del teletrabajo, para el desarrollo posterior en cada Administración, desde el respeto a unos principios generales aplicables a todos los empleados públicos (funcionarios y laborales).

La Exposición de Motivos del Real Decreto-Ley 29/2020, deja claro que se trata de “*configurar un marco normativo básico, ... suficiente para que las Administraciones Públicas puedan desarrollar sus instrumentos normativos reguladores del teletrabajo*” en su propio ámbito, y en uso de sus potestades, y “*considerando la competencia estatal sobre la legislación laboral en el caso del personal laboral*”.

En coherencia con ese objetivo, la Disposición final segunda del RD-Ley 29/2020, establece el mandato de adaptación de normas: “*Las Administraciones Públicas que deban adaptar su normativa de teletrabajo a lo previsto en este real*

---

<sup>5</sup> Esta aplicación de la norma laboral “parece fuera de duda, aunque por la vía convencional se intente homologar –en lo que sea posible– la regulación establecida con carácter general para los empleados públicos a los de entidades concretas del sector público que quedan extramuros del ámbito de aplicación del artículo 2 del TREBEP”. Jiménez Asensio, R. El marco regulador de las Administraciones Públicas y en las entidades de su sector público. Revista Vasca de Gestión de Personas y Organizaciones Públicas. Núm. 4. 2021.

*decreto-Ley dispondrán de un plazo de seis meses a contar desde la entrada en vigor del mismo*". Obviamente no todas han desarrollado la normativa en dicho plazo, si bien el artículo 47 bis TREBEP, ya es el referente en materia del teletrabajo en todas ellas,<sup>6</sup> y tanto a nivel de Administración central, como autonómica, existe una regulación básica, aunque en mayoría de los casos pendiente de desarrollo.

El hecho es que, actualmente, nos encontramos un panorama absolutamente irregular: contamos con Administraciones con un importante nivel de implantación del teletrabajo, otras en las que existe pero sin una regulación adecuada por falta de desarrollo<sup>7</sup> –como sucede en la propia AGE, pendiente de la aprobación del Reglamento de Teletrabajo–, y otras en las que no existe aún dicha posibilidad por ausencia de acuerdos sobre teletrabajo, (principalmente administración local).

En todo caso, la incorporación del art. 47bis del TREBEP, es el punto de partida, y como tal, comienza aportando el concepto de teletrabajo (art. 47 bis.1 TREBEP): “*modalidad de prestación de servicios a distancia en la que el contenido competencial del puesto de trabajo puede desarrollarse, siempre que las necesidades del servicio lo permitan, fuera de las dependencias de la Administración, mediante el uso de tecnologías de la información y comunicación*” (las denominadas TICs). Como se observa, se limita a hacer referencia al trabajo con medios telemáticos, diferenciándose del clásico concepto laboral de trabajo a distancia que se excluye de esta regulación. El apartado segundo del art. 47bis, añade un elemento trascendental que es la necesidad de “*autorización*” por las administraciones (condicionado), y su carácter “*voluntario y reversible*” para ambas partes, (salvo supuestos excepcionales y justificados, como fue su imposición vinculada a la pandemia). El legislador opta por excluir su consideración como un derecho subjetivo de los empleados públicos, además de dejar apuntada la posibilidad

---

<sup>6</sup> Las primeras normas de adaptación fueron: D. 45/2021, de 28 de julio, por el que se regula el teletrabajo para el personal funcionario y laboral al servicio de la Administración General de la Comunidad Autónoma de La Rioja y sus Organismos Autónomos («B.O.L.R.» 29 julio). Decreto 49/2021, de 1 de abril, del Consell, de regulación del teletrabajo como modalidad de prestación de servicios del personal empleado público de la Administración de la Generalitat («D.O.C.V.» 12 abril).

<sup>7</sup> Algunas administraciones autonómicas (como Andalucía), han mantenido el teletrabajo al amparo de acuerdos de la etapa de la emergencia sanitaria; otras como la AGE, han prorrogado el teletrabajo aprobado en la etapa de la pandémica, al amparo del “Plan de medidas de ahorro y eficiencia energética” aprobado por el ejecutivo en mayo de 2022, que una vez finalizado el 1 de noviembre de 2023, ha dado lugar a que los diferentes ministerios y departamentos, hayan elegido mantener o no, (como ha sucedido en el caso del Ministerio de Justicia), planes de trabajo a distancia, sin perjuicio del respeto a posibles acuerdos existentes en las diferentes entidades.

del modelo híbrido, (que es el que se ha consolidado tanto a nivel autonómico, como de administración central), y temporal.

Tal y como se regula en el EBEP no es sino una posible forma de prestación de servicios, que depende de unas concretas reglas que, pese al papel clave de la negociación colectiva en su concreción, entran dentro de la potestad de autoorganización de sus recursos por las Administraciones, que en primera instancia deben velar por el interés general, y garantizar el principio de eficacia en su actuación, acorde con el art. 103.1 CE. En definitiva, queda claro que no es un derecho individual de los empleados y, lógicamente, tampoco su concesión lo convierte en un derecho adquirido.

### III. LAS CONDICIONES DE LOS EMPLEADOS PUBLICOS TELETRABAJADORES: DERECHOS Y OBLIGACIONES

#### III.1. Artículo 47bis del TREBEP sobre condiciones mínimas en el teletrabajo

El contenido del artículo 47bis del TREBEP, se negoció teniendo como referencia los principios marcados en el Acuerdo Marco Europeo sobre Teletrabajo (AMET)<sup>8</sup>, (que es nuestra referencia a nivel europeo, dada la ausencia de una Directiva sobre teletrabajo que no termina de llegar). Este nuevo artículo del Estatuto Básico delinea los conceptos y condiciones mínimas del teletrabajo en el empleo público, pecando de escueto, pero siendo determinante como punto de partida del régimen jurídico del empleo público en remoto.

Después de definir el concepto de “teletrabajo”, el legislador perfila los principios que marcarán el punto de partida desde el que se deberán desarrollar los derechos y obligaciones de los empleados públicos en remoto.

En concreto se establecen tres principios determinantes en cuanto a condiciones de trabajo, que condicionarán la norma de desarrollo posterior:

---

<sup>8</sup> El Acuerdo Marco Europeo de 16 de julio de 2002, resultado de las negociaciones entre los interlocutores sociales CES, UNICE/UEAPME y CEEP. El Acuerdo no es vinculante en sí mismo. Se incorporó como Anexo al Acuerdo Interconfederal de la Negociación Colectiva de 2003.

- a) En el apartado 2 del art. 47bis TREBEP, se completa la propia definición de teletrabajo en el empleo público manifestando que esta forma de prestación de servicios *“deberá contribuir a una mejor organización del trabajo a través de la identificación de objetivos y la evaluación de su cumplimiento”*.

Se introduce, por tanto en el concepto de teletrabajo, la consideración de esta forma de organización del trabajo como un potencial instrumento de mejora, necesitado o condicionado al hecho de que se marquen objetivos y una específica evaluación del desempeño.

- b) En el apartado 3 del art. 47bis TREBEP, es donde el legislador determina la igualdad de trato y de objetividad, en la ordenación de las condiciones laborales de los teletrabajadores. En concreto, preceptúa que los empleados públicos en remoto tendrán *“los mismos deberes y derechos, individuales y colectivos, recogidos en el Estatuto Básico que el resto del personal que preste servicios en modalidad presencial”*, (incluida la normativa de prevención de riesgos laborales), a salvo de aquellos *“que sean inherentes a la realización de la prestación de servicios de manera presencial”*. Obviamente, esta manifestación que hace el legislador sobre igualdad de derecho y obligaciones, en realidad, formalmente, no es (o debería ser) necesaria, dado que el hecho de ser teletrabajador en ningún caso puede ser razón para un trato diferenciado (ni a favor, ni en contra), respecto a otros empleados públicos que no teletrabajen.

No obstante, es acertado que se haga constar expresamente dado que, lo cierto es que para lograr ese trato igualitario, será imprescindible realizar un importante (y, a veces, no sencillo), ejercicio y esfuerzo de adaptación de las condiciones de trabajo a esta modalidad de prestación de servicios. Sus particularidades hacen necesaria una regulación de desarrollo que facilite la modulación, en algunos aspectos, de los derechos y obligaciones, -tanto individuales como colectivos-, de los teletrabajadores, para garantizar que sean realmente equivalentes a las del trabajo presencial, (que es lo que en se deduce de ese reconocimiento del apartado 3, y lo que se hace constar en el apartado 4) del Acuerdo Marco Europeo de Teletrabajo<sup>9</sup>).

---

<sup>9</sup> El Acuerdo Marco Europeo de 16 de julio de 2002, resultado de las negociaciones entre los interlocutores sociales CES, UNICE/UEAPME y CEEP. El Acuerdo no es vinculante en sí mismo. Se incorporó como Anexo al Acuerdo Interconfederal de la Negociación Colectiva de 2003.



En definitiva, se trata de garantizar que los empleados públicos que accedan al teletrabajo, no sufran ningún perjuicio en ninguna de sus condiciones de trabajo, con particular atención a retribución, jornada, formación, carrera profesional y ejercicio de sus derechos colectivos.

- c) En el apartado 4 del art. 47bis TREBEP, se reconoce la obligación de la Administración empleadora de “*proporcionar y mantener a las personas que teletrabajen... los medios tecnológicos necesarios para su actividad*”.

En realidad este reconocimiento, así expresado, más que una garantía suficiente en relación a los medios de trabajo para el empleado público del teletrabajador, es una potencial limitación (como luego se analizará), dado que no incluye el reconocimiento de la dotación de otros medios de trabajo necesarios para desarrollar el trabajo en remoto o la posible compensación económica para que la aporte el propio trabajador –sin perjuicio de que se logren mejoras en este ámbito a nivel de normativa de desarrollo–.

Este punto fue especialmente conflictivo en la negociación de la norma, por razón del contenido sobre esta materia del Acuerdo Marco Europeo sobre Teletrabajo (AMET), que en su apartado 7) *Equipaciones*, en vez de concretar el alcance de la obligación empresarial en esta materia, deja abierta la posibilidad de acuerdo sobre la aportación del equipo de trabajo por parte del teletrabajador: “*Como regla general el empresario será el encargado de facilitar, instalar y mantener los equipamientos necesarios para el teletrabajo regular, salvo si el teletrabajador utiliza su propio equipo*”. (Villalba Sánchez, A. 2021: Pág. 370).

Por su parte, el artículo 47bis TREBEP no hace mención directa a las concretas obligaciones de los empleados públicos en remoto pero, lógicamente, al hacer referencia a la equiparación en materia de “*deberes y derechos*” del personal, se entiende que engloba el cumplimiento de las obligaciones propias del desempeño del puesto, común a cualquier empleado público.

Como veremos, al igual que en términos de derechos, las obligaciones de los empleados públicos en remoto tienen particularidades, tanto en contenido, como en formas de gestión de estas; a esto se suman exigencias en materia del deber de sigilo, seguridad y protección de datos, que en términos de regulación se complementa con el contenido de la Ley Orgánica 3/2018, de Protección de datos personales y garantías de los derechos digitales.

### **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**

La necesidad de adaptación y de previsiones particulares en el ejercicio de ciertos derechos de los empleados públicos teletrabajadores, conlleva la exigencia de una regulación que garantice la no discriminación de estos empleados en remoto, en relación con las condiciones de los que desarrollan la actividad presencial.

En este sentido, el juego del artículo 47bis y el 14 del TREBEP (entre otros), marca unos mínimos para todas las Administraciones Públicas que vamos a comentar en relación a los principales derechos, partiendo del principio de no discriminación.

Al análisis de esta regulación básica añadiremos las previsiones sobre derechos individuales plasmadas en el proyecto de Reglamento del Teletrabajo para la Administración General del Estado –Real Decreto pendiente de aprobación–, (basado en el Acuerdo para el desarrollo del teletrabajo firmado el 12 de abril de 2021, entre el Ministerio de Política Territorial y Función Pública y los representantes sindicales de la función pública, con la exposición pública finalizada el 4 de enero de 2022, es decir, con origen en la negociación colectiva)<sup>10</sup>. La referencia y análisis de este reglamento en ciernes, se debe a su potencial condición de referente para el resto de Administraciones. Mencionaremos también, el Proyecto de Ley de Empleo Público (Boletín Oficial de Cortes Generales, núm. 149-1, de 24 de marzo de 2023), que regula en sus artículos 113 a 115, la modalidad de teletrabajo en el empleo público (si bien, no ofrece novedades respecto al contenido del proyecto de Reglamento, que es realmente referente en esta materia a nivel de Administración central).

No obstante, debe tenerse en cuenta que en la mayoría de las Administraciones Autonómicas ya existe una regulación sobre teletrabajo –con mayor o

---

<sup>10</sup> Recordemos que, acorde con el mandato de adaptación de la regulación sobre teletrabajo al artículo 47 bis TREBEP (DF 2ª RD-Ley 29/20, establecía plazo de seis meses para la adaptación, a contar desde su entrada en vigor). En el ámbito de la Administración General del Estado, las bases generales para el desarrollo del artículo 47 bis TREBEP, fueron negociados en el seno de la Mesa General de negociación de la AGE (por los sindicatos CCOO, UGT, CSIF y CIG y el ministerio de Función Pública), quedando firmado el 12 de abril de 2021, el Acuerdo para el desarrollo del teletrabajo. En dicho documento se recogen los principios generales y contenidos clave para el desarrollo del trabajo en remoto de la Administración central, si bien a partir de dicha norma cada Ministerio u organismo público negociará en la Mesa que corresponda, la adaptación de la norma a las necesidades y características de cada departamento u organismo (Criterio 6, Acuerdo de Teletrabajo en la AGE).

menor importancia tanto en contenido, como en calidad de la norma–, que no serán analizadas en esta ocasión por exceder del objeto de este estudio, sin perjuicio de que hagamos algunas referencias de interés.

Así pues, las principales previsiones normativas y problemática, existente en relación a los derechos individuales de los empleados públicos teletrabajadores, son las siguientes:

### *III.2.1. Derecho a la no discriminación de los teletrabajadores en relación a la formación*

Acorde al mandato del art. 47bis TREBEP, queda clara la no discriminación (ni a favor, ni en contra), de los teletrabajadores frente a los empleados presenciales. Esto sumado a lo particular de la forma de prestación de servicios en remoto, obliga a que, o bien en la norma de desarrollo, o bien por medio de la negociación colectiva, y con reflejo en el acuerdo de trabajo, se determinen las condiciones laborales, con necesaria referencia a la jornada de teletrabajo y presencial, horario de disponibilidad y localización en el horario laboral (si es que se exige), ubicación del trabajador en remoto, o libertad en este sentido, tareas y objetivos (a los que luego haremos referencia).

La cuestión es que las particularidades en la prestación de servicios mediante teletrabajo, para no incidir en desequilibrios que afecten a algunos aspectos de la relación laboral, requieren, principalmente, de la especial atención y medidas de organización por parte de los gestores de personal de la Administración de la que se trate.

Así, en relación a la formación ordinaria y a la carrera profesional, es claro que los teletrabajadores deben ser beneficiarios de las mismas acciones formativas que el resto de empleados, y tener las mismas posibilidades de carrera profesional.

La principal medida en relación a estos aspectos que se deberán adoptar será el establecer adecuados canales de información con el teletrabajador (con retroalimentación), para que su desvinculación física con el lugar de trabajo no afecte al ejercicio de estos derechos. De esta forma la gestión deberá poder detectar las necesidades formativas de los trabajadores en remoto, y éstos deberán poder contar con información sobre posibles ofertas formativas.

No debemos perder de vista, también, el hecho de que en el desarrollo de cualquier trabajo existe lo que podemos llamar “*aprendizaje informal*”, con-

sistente en la información recibida en el desarrollo de la actividad por la interacción de los empleados entre sí y con sus superiores (resolución de problemas, información sobre procesos y mejoras de estos, dudas ordinarias...). Este canal de información y formación informal, en el teletrabajo se pierde si no se articulan instrumentos de comunicación e interacción alternativos en el ámbito telemático, (Belzunegui, 2022). Esto no debe ser un problema, pero sí un aspecto a tener muy presente en relación a la gestión del teletrabajo, que exige una mayor necesidad de coordinación de tareas y, en concreto, de comunicación con el equipo; en este sentido son útiles experiencias y medidas como son: chats en tiempo directo, predeterminación de personas a las que acudir ante incidencias o dudas, y medidas de similar naturaleza, proporcionar espacios de recursos compartidos, diseños de formación/aprendizaje colaborativo para el personal de las unidades de trabajo...

### *III.2.2. Derecho a la no discriminación del teletrabajador en la carrera profesional*

Los perjuicios a nivel de potencial carrera profesional (horizontal y/o vertical) de los empleados públicos en remoto, pueden venir de la mano de la desconexión con la dirección de la Administración, y la falta de información y de capacidad de postulación de estos trabajadores para puestos que se doten de forma más o menos discrecional.

Obviamente, una vez más, la planificación y organización de las Administraciones en el desarrollo en relación al teletrabajo es imprescindible para que evitar discriminaciones en el ámbito de la progresión profesional. Aquí la clave es la planificación de las oportunidades de promoción, para evitar falta de transparencia y discrecionalidades que, sin duda para los teletrabajadores supondría un refuerzo a la arbitrariedad. Esto supone, por tanto, la necesidad de que en las Administraciones se cuente con la tan reclamada “planificación estratégica de personal”, reivindicada y reconocido en el EBEP, pero poco y desigualmente aplicada en nuestras Administraciones.

No obstante, dado que las Administraciones han optado por el teletrabajo híbrido, se minorra el riesgo de desinformación que puede afectar a los derechos formativos y de la carrera profesional, que sí existe en los casos de teletrabajo completo.

Sin embargo en relación a otros aspectos relativos a las condiciones laborales, como la jornada, y retribuciones, ciertamente, se deben tener en consideración aspectos que de forma indirecta pueden conllevar una discriminación para los teletrabajadores.

### *III.2.3. Garantía de jornada equivalente a la presencial, y adaptaciones por teletrabajo*

Pese a que una de las características del teletrabajo es la superación de un modelo basado en estrictas jornadas de trabajo y horas semanales de desempeño, a favor de un desarrollo de la actividad laboral centrada en objetivos, y la evaluación de la calidad y cantidad de trabajo desarrollado, el legislador, claramente, cae en el temor a los incumplimientos que suelen atribuirse a los trabajos en remoto.

Efectivamente, la norma apuesta y da importancia absoluta a garantizar la realización de una jornada y horario en teletrabajo idénticas a la realizada presencialmente, sin perjuicio de posibles adaptaciones de flexibilidad horaria que podría acordarse. En concreto, en los artículos 9 y 10.2 y 4 del proyecto de reglamento de la AGE, establece en materia de jornada tres reglas claras:

- en materia de jornada regirá lo establecido de forma común para todos los empleados públicos, acorde a lo establecido en calendario laboral, y por resolución que sobre jornada y horarios comunes para todos ellos;
- la regla será la existencia de teletrabajo híbrido (modalidad general y modalidad específica);
- no cabe el fraccionamiento de jornada en presencial y teletrabajo;
- se puede establecer un horario fijo de disponibilidad y localización dentro de la jornada laboral;
- los teletrabajadores deberán estar en disposición de acudir presencialmente al puesto de trabajo en el número de horas que se establezca en el acuerdo de teletrabajo, por razones de urgente necesidad, (lo que obviamente condiciona la libertad de ubicación geográfica del trabajador, salvo el margen especial que se dará a los que estén en la modalidad específica, que va vinculada al teletrabajo en lugares en declive demográfico o difícil cobertura administrativa, art. 8.2). En todo caso, la libertad en relación al lugar de trabajo en el que se desarrolle el teletrabajo es un elemento que variará según la normativa, y a la negociación particular de cada caso<sup>11</sup>.

---

<sup>11</sup> En las diferentes normas autonómicas de teletrabajo se observan variaciones que van desde las más restrictivas, que limitan al “domicilio particular del empleado” el lugar de trabajo obligatorio (Decreto de la Rioja art. 3, y Valencia, art. 8), hasta los más permisivos como el Castellano-Leonés (art. 2.1), o el de la Comunidad de Madrid (art.2).

En la misma línea de igual derecho/obligación de los teletrabajadores en relación a la jornada de trabajo, hay que decir que los trabajadores en remoto tendrán los mismos derechos también en relación a las pausas o descansos durante la jornada que tengan reconocidos los trabajadores presenciales. A esto se añade el derecho a la realización de breves paradas por razón de necesidades fisiológicas, sin que tenga repercusiones económicas o disciplinarias, y sin que puedan ser equiparadas a las pausas que por norma les correspondan, tal y como ha sido reconocido por el Tribunal Supremo (Sala 4<sup>a</sup>), en sentencia de 19 de septiembre de 2023<sup>12</sup>.

A modo de reflexión sobre el tema de la jornada, coincido con el profesor Mellado Ruiz (2021), en que la visión que hasta ahora se viene observando en las Administraciones públicas es demasiado ortodoxa en cuestión de tiempo de trabajo, y nada acorde a la idea de flexibilidad que exige el trabajo en remoto. Desde una visión más avanzada y estratégica<sup>13</sup>, (para la que, también es cierto que no parece que la mayoría de las Administraciones estén preparadas, al no contar con políticas de planificación y evaluación de objetivos), no debiera ser necesaria esa equivalencia absoluta en términos de horarios y jornada que los presenciales, sin perjuicio de que puedan establecerse periodos mínimos de interconexión coincidentes con franjas horarias concretas. De hecho, como veremos en otro epígrafe, las tendencias organizacionales en el ámbito de nuevas formas de trabajo apuestan por mezclar en la evaluación del teletrabajo tiempos y resultados, (pero nunca exclusivamente tiempo de trabajo).

No olvidemos, que igual que sucede en la regulación del ámbito privado, los servicios en régimen de teletrabajo y las condiciones de trabajo deben contar con un modelo de “*acuerdo de teletrabajo*”, que en su contenido concreto vendrán determinadas por la regulación de cada Administración y por los Planes de teletrabajo, pero con cierto margen para posibilitar el trato particularizado. En el caso de la Administración General del Estado (AGE), según prevé el proyecto de reglamento (art. 17), en los “acuerdos de teletrabajo” se debe hacer constar las condiciones, distribución de la jornada de teletrabajo y trabajo presencial, horario de disponibilidad del empleado,

---

<sup>12</sup> La sentencia concluye que ese ha sido la interpretación adecuada de los preceptos del convenio colectivo, el entendimiento correcto de “la sentencia recurrida cuando reconoce el derecho del personal que presta servicios para la demandada al uso del lavabo para atender sus necesidades fisiológicas por el tiempo imprescindible y la correlativa obligación de la empresa de registrar estas pausas de forma separada del resto de descansos y pausas contempladas en el convenio colectivo de Contact Center” (FD 2<sup>o</sup>). Casas Baamonde, M.E. Teletrabajo y tiempo de trabajo efectivo: desconexiones digitales involuntarias impeditivas del trabajo. Derecho a la desconexión digital por motivos fisiológicos (“derecho de lavabo”). Revista de Jurisprudencia Laboral, núm. 9/2023.

<sup>13</sup> En Países Bajos utilizan la modalidad de *smart working*, y en Italia “il lavoro agile”, basado en una organización flexible del trabajo en remoto (GIL CASION, 2022).

actividades, objetivos, criterios de evaluación, ubicación del teletrabajador, duración de la autorización, causas de suspensión, revocación o prórroga. Pues bien, dicho “acuerdo” es el instrumento práctico que más y mejor puede potenciar el juego de las exigencias de cada puesto, con la flexibilidad inherente al teletrabajo, sin perder de vista los principios de igualdad de trabajo entre empleados públicos, y los de eficiencia, productividad en el servicios públicos.

Debe señalarse como criticable la ausencia de referencias en el futuro reglamento, a la necesidad de medidas de conciliación de los teletrabajadores. De hecho en el artículo 1, párrafo tercero, expresamente se deja clara la posición del regulador: que el teletrabajo “*no supondrá una alteración del régimen de conciliación*” del que disfrutaban los empleados públicos. Se olvidan de la necesidad de modalización, que en materia de adaptación de jornada que en remoto tiene más potencialidades, y a la vez puede ser más problemático por la combinación de tiempo en el hogar y trabajo.

A modo de conclusión diremos, que aun siendo clara la competencia de las Administraciones Públicas para establecer la ordenación del tiempo de trabajo de los empleados públicos (arts. 47 y 51 TREBEP), este aspecto debe respetar lo establecido en la negociación colectiva, dado que es materia objeto de negociación (art. 37 .1.m TREBEP, calendario, horario, jornada y permisos...), y aunque hasta ahora los acuerdos existentes apuestan por la equivalencia en materia de jornada y horario de teletrabajo y trabajo presencial, lo cierto es que tanto a nivel de desarrollo normativo y de negociación colectiva, hay un importante margen para la flexibilidad de cara al horario flexible, sin perjuicio de exigencias de disponibilidad obligatoria, y de medición de tiempo de trabajo y descansos (también útil para garantizar la desconexión digital). No obstante, coincido con la profesora Gil Casión (2021), en que habría sido conveniente hacer expresa mención al régimen de horario flexible para los teletrabajadores en los artículos 47bis y 51 del TREBP.

#### *III.2.4. Derecho a la no discriminación en la retribución de los teletrabajadores*

Respecto a las retribuciones, el trato desigual puede venir determinado por la no compensación al teletrabajador de la parte proporcional de medios de trabajo precisos para la realización de la actividad, diferentes a los tecnológicos –que la ley obliga a dotar por parte de las Administraciones en el EBEP, tal y como ya se ha dicho, y analizaremos en el apartado siguiente–.

Efectivamente, la dotación de alguna compensación en términos de útiles de trabajo (mobiliario, material fungible, papel, fotocopidora...), luz, agua, o el propio espacio de trabajo, serían precisos para no incurrir en discriminación respecto al trabajo presencial, que según las encuestas existentes sobre esta materia, actualmente mayoritariamente son gastos que recaen en los empleados (Belzunegui, 2022, 34). Es cierto que para el teletrabajador también se produce un ahorro en otros aspectos (desplazamiento, aparcamiento o similares), por tanto la idea sería realizar una valoración y ajustes en términos económicos acordes a la realidad –supresión de complementos extrasalariales como transporte, y reconocimientos de compensación económica por gastos del trabajo fuera de oficina–.

Obviamente, estos aspectos serán objeto de negociación colectiva, pero sin perjuicio de concreciones negociadas, habría sido conveniente su reconocimiento si no se quiere incurrir en un trato diferenciado indirecto, en términos de retribución de los teletrabajadores, frente al trabajo presencial.

No obstante lo anterior, especial referencia debe hacerse a la necesidad de proporcionar mobiliario adecuado al teletrabajador, por razones de prevención de riesgos laborales (con especial mención a una silla adecuada). Efectivamente, siendo el mobiliario “equipo de trabajo”, por razón de lo establecido en el art.14.5 de la Ley 31/1995, de Prevención de Riesgos Laborales (de aplicación supletoria por razón de la D. Adicional 7<sup>a</sup>, del RD 67/2010, de adaptación de la legislación de prevención a la AGE), es obligado que, o bien la administración compense al teletrabajador/a por este gasto, o proporcione los medios adecuados para cumplir con esta obligación en materia de prevención de riesgos. En este sentido, el artículo 11.2 del proyecto de reglamento, al hacer referencia a la prevención de riesgos laborales, reconoce como derecho del teletrabajador el “*disponer, en la fecha en que comience la prestación del servicio en esta modalidad, de un espacio físico y mobiliario adecuado para ejercer la actividad*”. Resulta indiferente que esto se haga mediante un complemento o suplido económico al trabajador, o el proporcionar el mobiliario, siendo el fin último el no derivar la carga económica al empleado, aspecto que en caso contrario constituiría un trato discriminatorio para el resto de empleados públicos, además de constituir una vulneración del art. 14.5 de la Ley 31/1995, de Prevención de Riesgos Laborales (“*el coste de las medidas relativas a seguridad y salud en el trabajo no deberán recaer en modo alguno sobre los trabajadores*”).



### III.2.5. *Derecho de dotación de medios tecnológicos y formación para el teletrabajo*

Es claro el expreso reconocimiento en la norma básica (art. 47 bis.4 TREBEP), de la obligación de las administraciones (derecho para el empleado), de dotar a los teletrabajadores de “*los medios tecnológicos necesarios para su actividad*”.

Como ya se comentó, la limitación de la dotación de medios, exclusivamente referida a los medios tecnológicos es, en cierta medida, consecuencia del restrictivo reconocimiento que hace el Acuerdo Marco Europeo sobre Teletrabajo. En contraste con esto, la opción sobre este aspecto que prevé la Ley 10/2021, de Trabajo a Distancia del sector privado, es más amplia: el legislador no limita a los medios tecnológicos el deber de la empresa, refiriéndose a la “*necesaria dotación al trabajador de los medios, equipos y herramientas necesarios para el desarrollo de la actividad*”.

Así pues, sin perjuicio de posibles mejoras previstas en las normas de desarrollo del teletrabajo en las diferentes administraciones (tanto reglamento, como negociación colectiva), lo cierto es que la obligación básica del Estatuto se ciñe a proporcionar equipo informático.

Respecto a qué se debe entender por medios tecnológicos, acorde a una interpretación literal del concepto, no debe considerarse la limitación exclusiva al ordenador personal, debiendo incluir todas las herramientas necesarias, sin que pueda ser una lista cerrada, (más cuando así se deduce a la vista de la rápida evolución de los medios tecnológicos), además de incluir en esta dotación, la posible sustitución de los medios tecnológicos ante deterioro<sup>14</sup>.

En relación a este punto, el proyecto de reglamento de la AGE, el concepto de medios tecnológicos a aportar por la Administración, previstos en el art. 18, son: equipo informático con tarjeta de datos, y herramientas ofimáticas de trabajo remoto y de ciberseguridad deben ser proporcionadas desde el inicio al trabajador, eso sí, condicionado a “*la disponibilidad presupuestaria y tecnológica de cada departamento ministerial u organismo público*”. No obstante estas limitaciones presupuestarias, cuando se dan, de facto no están impidiendo o condicionando el ejercicio del teletrabajo.

---

<sup>14</sup> En este sentido se expresa el AMET: el empleador correrá con los gastos de adquisición, instalación, mantenimiento, sustitución por deterioro o pérdida de los equipos informáticos, y datos para el teletrabajo, salvo si el trabajador usa su propio equipo, siempre conforme a lo que se establezca en la legislación nacional y los Convenios Colectivos.

De hecho, normativamente viene previéndose tanto en algún ejemplo de regulación autonómica<sup>15</sup>, como en la de la Administración central, la posibilidad de acordar el uso de los medios informáticos particulares del teletrabajadora, sin compensación económica alguna, (Disposición adicional 3ª del proyecto de reglamento de la AGE). Esta práctica que, asombrosamente, se plasma a nivel normativo, realmente debería ser vista como una ilegalidad dado que supone el traslado del coste de los medios al empleado<sup>16</sup>.

En todo caso, sobre la regulación de los detalles referidos a la dotación de medios para el teletrabajo será determinante el papel del denominado “Plan de teletrabajo” (art. 12.1), que en su contenido debe concretar la “*tipología de medios tecnológicos necesarios para el desempeño de las funciones de teletrabajo*”, al igual que en el propio acuerdo de teletrabajo, (siempre con el claro trasfondo de la negociación colectiva).

Como condicionantes en el uso, es habitual la referencia en la normativa autonómica, y también está previsto en el art. 18.2 del proyecto de reglamento de la AGE, la limitación del uso de estos medios para exclusivamente para “*finalidades vinculadas a la prestación de servicios*”, y la “*no duplicidad de medios*” a disposición de los empleados que realicen teletrabajo híbrido.

Otro aspecto importante vinculado con el acceso a los medios tecnológicos es el derecho/obligación de los teletrabajadores en materia de formación técnica: así queda reflejado en el proyecto de reglamento de la AGE, los empleados “*deberán participar en la formación*” e información técnica necesarias para un adecuado desempeño del teletrabajo, previo al momento de acceder al teletrabajo, (art. 19.1 PRTAGE). El contenido de esta formación alcanzará aspectos sobre manejo de herramientas informáticas, y en particular sobre seguridad y protección de datos, así como sobre prevención de riesgos laborales, (Rodríguez Iniesta, 2021). La Disposición adicional cuarta del futuro reglamento, señala que el Instituto Nacional de Administración Pública (INAP),

---

<sup>15</sup> En este sentido, el artículo 11 del Decreto 65/2021, sobre teletrabajo de Castilla-La Mancha, establece que se proporcionará por la Administración autonómica un ordenador, aplicaciones y herramientas ofimáticas de trabajo en remoto o de ciberseguridad necesarios, pero en caso de existir disponibilidad tecnológica de cada momento. La norma establece, expresamente, que el teletrabajador desarrollará su prestación de servicios con su propio equipo informático, mientras que la Administración no pueda proporcionar los medios tecnológicos precisos, (Disposición Transición 4ª Decreto Castilla-La Mancha).

<sup>16</sup> Buen ejemplo, en relación a este tema, es el del Decreto 113/2023, de 18 de julio, de Teletrabajo para el personal empleado público del sector público de la Comunidad Autónoma de Euskadi, que en su artículo 12.b, reconoce el “*derecho a dotación y mantenimiento adecuado por parte de la Administración de todos los equipos y herramientas informáticas... La Administración no podrá exigir la instalación de programas o aplicaciones en dispositivos propiedad de la persona teletrabajadora, ni la utilización de estos dispositivos en el desarrollo del teletrabajo*”.

desarrollará un “*Plan de capacitación de los empleados públicos*” en competencias digitales necesarias para lograr dicha adaptación.

También el artículo 18.4 del futuro reglamento establece el derecho de los trabajadores en remoto de contar con un “*centro de atención a usuarios del departamento ministerial u organismo público para atender incidencias en los medios corporativos aportados*”.

El art. 19. 1 y 3, del futuro reglamento de la AGE, extiende, además, la obligación de formación a los “*superiores jerárquicos y la persona supervisora*” que al igual que los teletrabajadores, “*deberán participar en la formación sobre prestación de servicios en régimen de teletrabajo*”; obviamente, el contenido de la formación para los superiores versarán sobre gestión del teletrabajo (“*dirección por objetivos, planificación, gestión y trabajo en equipo aplicado al teletrabajo*”). Sin duda, el contar con superiores y supervisores formados en gestión del empleo público en remoto, debe ser considerado un derecho de estos trabajadores, dado que es lo que de forma más eficaz garantiza o facilita una buena gestión que corrija las desviaciones y hándicap de potenciales abusos y discriminaciones que puedan derivarse del teletrabajo.

### *III.2.6. Protección del derecho a la intimidad y protección de datos (breve referencia)*

Al ser tratado en otro trabajo de esta obra, solo haré una breve referencia a este derecho, que como es sabido, viene recogido, de forma genérica y explícita, en el artículo 14, j) bis del EBEP: “*derecho a la intimidad de los empleados públicos en el uso de dispositivos digitales puestos a su disposición y frente al uso de dispositivos de videovigilancia y geolocalización*”...*en los términos establecidos en la legislación vigente en materia de protección de datos personales y garantía de los derechos digitales*”. El reconocimiento viene derecho viene directamente vinculado a la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantías de los derechos digitales (LOPD), que establece los derechos relacionados con el uso de dispositivos en el ámbito laboral (sin distinción entre público o privado), como son el derecho a la intimidad y al uso regulado de dispositivos digitales, y el derecho a la desconexión digital.

Aunque la protección de la intimidad se extiende a todos los empleados públicos sin distinción, lógicamente tienen una especial trascendencia en el ámbito del trabajo en remoto, ya que por su particular desarrollo de la actividad laboral, supone en sí mismo una forma de trabajo con total dependen-

cia de los medios digitales, y un mayor control telemático del trabajador para suplir la dificultad de control que se ejerce de forma natural en el caso de la presencialidad.

La protección de la intimidad lleva aparejada un deber de información al empleado por parte de las administraciones, que con carácter previo a monitorizar la actividad profesional debe trasladar de forma clara, expresa y concisa, las formas de control y el alcance de la información que va a recibir la empleadora (art.89 LOPD). Las formas de vigilancia de los trabajadores en remoto deberán ser los menos lesivos para la intimidad del empleado, de entre los posibles, en definitiva, se deben respetar por las administraciones los principios de necesidad, finalidad, transparencia y proporcionalidad. Además, esta información deberá ser proporcionada a los representantes de los trabajadores, a fin de ejercer la fiscalización precisa sobre las formas de control sobre sus empleados que ejercite la empresa, y en su caso la denuncia de prácticas irregulares<sup>17</sup>.

En todo caso el derecho de control siempre se verá condicionado por el derecho al respeto en el tratamiento de datos personales de los trabajadores en remoto, que se complementa con el derecho de acceso, de forma que el trabajador tendrá conocimiento de si se están utilizando sus datos personales y con qué fines, y el derecho a la rectificación de información y, sobre todo el derecho de supresión, que se activa cuando los datos ya no sean necesarios para el fin para el que fueron recogidos<sup>18</sup>. De estos derechos los trabajadores en general, y los teletrabajadores en particular por su especial afectación, deberán ser debidamente informados.

Para terminar, hay que advertir sobre el contenido de posibles acuerdos o cláusulas sobre esta materia, que puedan ser abusivas. La jurisprudencia es estricta en relación al respeto de la normativa sobre protección de dato, a estos efectos recordemos la sentencia del Tribunal Supremo (núm. 4086/2015), de 22 de septiembre de 2015, que en relación a una demanda de conflicto colec-

---

<sup>17</sup> Sobre este particular habrá que estar atento al contenido del recientemente negociado contenido del Reglamento sobre regulación de la Inteligencia Artificial que a nivel de la Unión Europea se va a aprobar inminentemente; uno de los aspectos perfilados en el acuerdo firmado el 8 de diciembre de 2023, es la limitación del control de vigilancia biométrica, más en concreto el reconocimiento de emociones en el lugar de trabajo, el *social scoring* –puntuación de personas en función de su comportamiento social o características personales–, o los sistemas de manipulación del comportamiento humano y la IA usada para explorar las vulnerabilidades de las personas, todos ellos sistemas que potencialmente pueden incidir en el control del trabajo en remoto.

<sup>18</sup> El derecho a la protección de datos personales y el derecho a la desconexión digital. Pazos Pérez, A. (2021). Pág. 231-232.

tiva plantada por los sindicatos, declaró nulo de pleno derecho una cláusula-tipo contractual, en la que se establecía el acuerdo de trabajador y empresa sobre la posibilidad de que cualquier tipo de comunicación sobre la relación laboral, podría ser enviada por SMS al teléfono o correo electrónico personal del trabajador, por entender que al tratarse de datos personales del trabajador, no indispensables para el mantenimiento o cumplimiento adecuado de la relación laboral, y en todo caso sometidos al necesario consentimiento de los trabajadores.

### *III.2.7. Derecho a la prevención de riesgos laborales en el teletrabajo y a la desconexión digital (breve referencia).*

Aunque este tema, por su trascendencia, será tratado en un capítulo específico de la presente obra, realizaré una breve referencia para dejar esbozada su principal problemática.

No es difícil intuir lo complicado que resulta el llevar a cabo las necesarias adaptaciones para el cumplimiento del deber de protección de la seguridad y salud en el teletrabajo. Nuestras normas sobre prevención de riesgos laborales están diseñadas para un desempeño laboral presencial, y la adopción de medidas preventivas, y el deber in vigilando del empleador para garantizar la seguridad en el desempeño del trabajo, exigen de un nuevo diseño de las actividades preventivas, que además deben respetar el derecho a la intimidad de los teletrabajadores.

Sin perjuicio de las posibles medidas y obligaciones que se establezcan a estos efectos en el ámbito de las normas de desarrollo del teletrabajo y en los Convenios Colectivos, la ayuda de instrumentos como la Nota Técnica 1165 sobre “*criterios para su integración en el sistema de gestión de la Seguridad y salud en el trabajo*” publicada el 25 de octubre de 2021, por Instituto Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo, (y otras publicaciones sobre riesgos más específicos como los ergonómicos), son clave para ayudar a los empleadores a realizar una actividad preventiva en un entorno atípico.

A esto se suma el hecho de que los riesgos de más trascendencia en términos de salud, que afectan a los trabajadores en remoto son de los denominados riesgos psicosociales, (ligados a el aislamiento propio de esta forma de trabajo y al denominado tecnoestrés). En relación directa con lo anterior está el desarrollo normativo sobre el derecho al descanso, y más en concreto al denominado derecho (aunque también es obligación) a la “*desconexión digital*”

de los empleados (reconocido como derecho subjetivo en el art. 88.1 de la LOPD, y en el artículo 14.j) bis del TREBEP), en el que no me detendré por ser objeto de tratamiento específico en otro momento de esta obra.

### *III.2.8. Derecho al efectivo ejercicio de derechos colectivos en el teletrabajo*

Al igual que el resto de derechos, la protección de la equivalencia de los derechos de los trabajadores en el ámbito colectivo está prevista en el AMET<sup>19</sup>, y en el art. 47bis del TREBEP, si bien de forma absolutamente abierta, y consecuentemente vacía de contenido en tanto no se concreten reglamentaria o convencionalmente, medidas que modulen el ejercicio de estos derechos en el ámbito del teletrabajo. El problema es que las perspectivas de concreción o mera referencia en esta materia son prácticamente nulas, a la vista de la regulación autonómica sobre teletrabajo, y el contenido de lo pactado de cara al futuro reglamento de la AGE.

En comparación con esta situación, debemos hacer mención a lo regulado en el ámbito del sector privado. El artículo 19, Capítulo III de la Ley 20/2021, de Trabajo a Distancia para el ámbito de la empresa privada, establece “*las personas teletrabajadoras tendrán derecho a ejercitar sus derechos de naturaleza colectiva con el mismo contenido y alcance que el resto de personas trabajadoras del centro al que estén adscritas*”, (consecuentemente, se introduce el concepto adscripción a centro de trabajo, elemento que de por sí facilitará el ejercicio de derechos teniendo en cuenta que la regulación sobre derechos sindicales y de representación usa dicho concepto como punto de referencia). También se prevé la posibilidad de “establecer condiciones para garantizar el ejercicio de derechos colectivos” en la negociación colectiva (una suerte de modalización del ejercicio de estos derechos), a lo que se añade la obligación empresarial de “suministrar” a los representantes de los trabajadores “*elementos precisos para desarrollar su actividad representativa... acceso a comunicaciones, direcciones electrónicas, tablón virtual*”, además de asegurarse de que “*no existan obstáculos para la comunicación*” con los teletrabajadores, con particular referencia al ejercicio del derecho a voto en las elecciones a representantes de los trabajadores. A esto se suman continuas referencias a lo largo de la norma a derechos de participación y consulta de los representantes de los teletrabajadores<sup>20</sup>.

---

<sup>19</sup> Aunque la prestación laboral ser realice fuera del lugar de trabajo, “los teletrabajadores tienen los mismos derechos colectivos que los trabajadores que realizan su tarea en los locales de la empresa, sin que pueda obstaculizar la comunicación con los representantes de los trabajadores” (AMET, cláusula 8).

<sup>20</sup> En concreto, la LTD hace referencia a la representación de los trabajadores en los siguientes supuestos: obligada entrega a la representación de los trabajadores, en el plazo de 10

Obviamente, la regulación básica del empleo público en relación a esta materia es absolutamente deficiente, al igual que sucede con la de desarrollo con la que contamos hasta el momento, limitándose en ambos casos a reconocer igualdad de derechos frente a los trabajadores presenciales, sin más. No obstante, se ha de recordar que estamos ante derechos fundamentales (artículo 28 de la Constitución: derecho de libertad sindical y derecho de huelga), además del art. 37 CE (negociación colectiva, conflictos colectivos), consecuentemente, el que exista esta inconcreción normativa no impide el hecho de que los trabajadores en remoto, o las propias organizaciones sindicales, puedan reclamar medidas facilitadoras del acceso al contacto e información directa con los representantes unitarios de los trabajadores y organizaciones sindicales, y para el ejercicio de derechos colectivos (incluida la posibilidad de ejercicio del voto *on line* en las elecciones a representantes de los trabajadores, que hoy por hoy no está prevista por la ley). Sin perjuicio del vacío legal, considero que medidas equivalentes a las establecidas en las normas laborales, podrían, no solo ser objeto de negociación y reconocimiento, sino también de exigencia por parte de trabajadores y sindicatos, dado que de lo contrario podría interpretarse como una obstrucción al ejercicio del derecho de libertad sindical.

Visto lo anterior, no son de extrañar las reticencias sindicales ante el teletrabajo, en relación a esta problemática. La regulación del ejercicio del derecho de libertad sindical, que, como es sabido, es un derecho de contenido complejo, que incluye los aspectos relativos a representación sindical y unitaria de los trabajadores, y medidas de conflicto (huelga y conflictos colectivos), está basada en una concepción tradicional del desempeño del trabajo. El propio concepto de representación de los trabajadores se basa y condiciona por la idea de “centro de trabajo y puesto de trabajo”, al igual que sucede en relación al ejercicio del derecho de huelga. Esto, lógicamente, necesariamente dificulta el ejercicio de los derechos colectivos de los teletrabajadores, a lo que se suman los previsi-

---

días desde su firma, de copia de los acuerdos de trabajo a distancia (sin perjuicio de la exclusión de datos que afecten a la intimidad de la persona, y acorde con la regulación sobre protección de datos, art. 6 LTD); puesta en conocimiento de la representación legal de los trabajadores de las modificaciones en las condiciones del acuerdo, y puesta en conocimiento de las vacantes en puestos presenciales en la empresa a efectos de reversión del trabajo a distancia, (art. 8 LTD); la empresa puede establecer criterios de utilización de dispositivos digitales para el control de la ejecución del trabajo a distancia, pero “en su elaboración deberán participar la representación legal de las personas trabajadoras” (art. 17 LTD); en materia de desconexión digital, la empresa “previa audiencia de la representación legal de las personas trabajadoras” elaborará su propia política interna en relación al derecho a la desconexión, acciones de formación y de sensibilización sobre uso razonable de herramientas tecnológica (art. 18 LTD); la empresa establecerá instrucciones para garantizar el respeto a la protección de datos, y seguridad de la información, “previa participación de la representación de las personas trabajadoras” (art. 20 LTD).

bles problemas de desvinculación, y pérdida de influencia ante unos empleados con los que el más complicado lograr el contacto directo (no imposible dado que en el empleo público el teletrabajo actualmente es híbrido).

Las consecuencias de pérdida de eficacia de los instrumentos de representación y tendencia de la pérdida de conciencia de lo colectivos, se verán con el tiempo, si bien no son temores infundados, salvo que se regulen y adopten las oportunas medidas de facilitación de acceso a las personas teletrabajadores, y se apueste por las organizaciones sindicales una forma de hacer sindicalismo adaptada a las nuevas formas de trabajo.

#### IV. OBLIGACIONES DE LOS EMPLEADOS PÚBLICOS TELETRABAJADORES

##### IV.1. Obligaciones vinculadas al uso de medios tecnológicos

Al igual que sucede con los derechos, las concretas obligaciones de los teletrabajadores no son tratadas de forma específica en el EBEP, planteándose simplemente como el reconocimiento a “*los mismos deberes*” que el resto de personal en modalidad presencial (art. 47bis.2 TREBEP). En todo caso, es fácil deducir que, principalmente, el legislador hace referencia al correcto cumplimiento de los deberes propios del desempeño de su puesto.

No obstante hay otras obligaciones que se suma a este, que derivan de las propias particularidades del trabajo en remoto, como son:

- el deber de sigilo, de cautela en términos de seguridad y protección de datos, (que, como se comentó, complementa en contenido la Ley Orgánica 3/2018, de Protección de datos personales y garantías de los derechos digitales), pero que, además, expresamente se regula en art. 10.3 del proyecto de Reglamento AGE, al igual que en la totalidad de los Decretos autonómicos);
- el deber de respeto a las instrucciones vinculadas al desarrollo de la actividad (incluido el respeto a un horario fijado, registro de jornada y acceso a la posible monitorización del trabajo);
- respeto a las reglas de uso y conservación en relación a los equipos de trabajo. En el reglamento de la AGE viene previsto en el artículo 18.2, que veta la posibilidad del uso de estos medios para “*finalidades*



*diferentes a las derivadas de la prestación de servicios”, y la obligación del empleado de “garantizar su uso y custodia con la debida diligencia”;*

- y, sobre todo por su trascendencia, el respeto a las instrucciones en materia de prevención de riesgos laborales propias del teletrabajo, (art. 10.3 proyecto Reglamento AGE), (VIDA 2022: 267).

Así pues, respeto a la confidencialidad, la adopción de medidas de seguridad y no divulgación de la información, y la imprescindible colaboración en el cumplimiento de las medidas de prevención, son obligaciones que deberán cumplir los empleados públicos el desarrollo de su actividad en remoto, si bien son cuestiones objeto de análisis en otro estudio de la presente obra.

## **IV.2. El deber de desempeño adecuado del trabajo y respeto a las instrucciones: la evaluación del seguimiento del teletrabajo**

### *IV.2.1 Conceptos de partida y regulación de mínimos en el Estatuto Básico del Empleado Público*

Comenzaré matizando que, aunque he optado por referirme al adecuado desempeño del teletrabajo y la consiguiente “evaluación” del mismo por la Administración, considerado como obligación del empleado público teletrabajador, obviamente este tema tiene un anverso, que es el derecho del empleado a contar con un control del desempeño adecuado, no abusivo y respetuoso con su derecho a la intimidad personal.

En segundo lugar, hay que diferenciar el concepto de “*evaluación del desempeño*” (art. 20 TREBEP, entendido como instrumento de gestión de personal, a nivel de organización<sup>21</sup>, con efectos directos en materia de carrera profesional y retribuciones complementarias, previsto en el texto original del EBEP, en coherencia con el modelo de transformación que pretendía ser), y la “*evaluación del cumplimiento*” específico del teletrabajo (art. 47.bis TREBEP)<sup>22</sup>.

---

<sup>21</sup> Recientemente desarrollado a efectos de la Administración General del Estado, mediante Real Decreto Ley 6/2023, de 19 de diciembre, por el que se aprueban medidas urgentes para la ejecución del Plan de Recuperación y Resiliencia en materia de servicio público de justicia, función pública, régimen local y mecenazgo (Título III Evaluación del desempeño y carrera profesional).

<sup>22</sup> JIMÉNEZ ASENSIO, R. Jiménez Asensio, R. (2020), “*Evaluación del desempeño y otras figuras afines en el Sector Público*”. La Mirada Institucional. <https://rafaeljimenezasensio.com/2020/12/8/evaluacion-del-desempeno-y-otras-figuras-afines-en-el-sector-publico/>

Efectivamente, este último instrumento de control y medición de resultados previsto para el teletrabajo, constituye un requisito *sine qua non* para la viabilidad del desarrollo de puestos de trabajo en remoto y, por tanto, no debiera tener, a priori, consecuencias para los teletrabajadores en materia de retribución y carrera profesional, dado que supondría un trato diferenciado frente al resto de empleados, (sin perjuicio de los efectos en cuanto al mantenimiento o no, de la modalidad de trabajo en remoto, que sí está previsto, y casa con la finalidad de esta particular medición de resultados).

Podría ser que esta exigencia de “evaluación de cumplimiento” vinculada al teletrabajo termine constituyendo una oportunidad de impulso a las poco y/o mal desarrollado modelo de gestión de personal en el empleo público basado en la planificación funcional y resultados, por el que apostaba el EBEP. De hecho, esta es la idea que trasluce a la vista del contenido del Proyecto de Ley de la Función Pública (Boletín de las Cortes Generales de 24 de marzo de 2023), donde el mecanismo de “evaluación del desempeño” mediante una Comisión de Coordinación para la evaluación, no diferencia entre su aplicación como instrumento al trabajo presencial y al teletrabajo.<sup>23</sup>

Dicho lo anterior, analizaremos la regulación que en el EBEP de este mecanismo, que tiene su razón de ser en la propia naturaleza del teletrabajo, caracterizado por la libertad en la ejecución del desempeño de la actividad laboral, frente al trabajo presencial. El cambio en relación al tradicional medio de control directo y físico de los servicios, conlleva una cierta desconfianza que lleva al legislador a exigir garantías en cuanto a la consecución de unos resultados y objetivos, como principal indicio de cumplimiento del deber. Así, en el art. 47bis.2 del TREBEP, se exige (“deberá”) su implantación en las Administraciones, para garantizar que la modalidad de teletrabajo “contribuya a una mejor organización del trabajo a través de la identificación de objetivos y la evaluación de su cumplimiento”.

Pero, una vez más, la inconcreción de la norma en relación al contenido de este mandato nos lleva al necesario análisis de la regulación de desarrollo, tanto a nivel de reglamento de la Administración central, sobre la regulación de desarrollo y convencional del teletrabajo en las Administraciones autonó-

---

<sup>23</sup> Artículo 144. La Comisión de Coordinación de la Evaluación del Desempeño. 1. A fin de coordinar la implementación de la evaluación del desempeño en el ámbito de la Administración del Estado, se creará la Comisión de Coordinación de la Evaluación del Desempeño, órgano colegiado integrado por representantes de los departamentos ministeriales y del departamento competente en materia de función pública, en los términos que se determinen reglamentariamente. Mediante real decreto se regulará su composición y funciones. 2. La Comisión de Coordinación de la Evaluación del Desempeño fijará los criterios comunes que habrán de informar los modelos, los validará previamente para que puedan producir efectos y ejercerá aquellas otras funciones que se determinen reglamentariamente (Boletín Oficial de las Cortes Generales de 24 de marzo de 2023).

micas y locales, si queremos contar con una visión global de cómo se enfoca, (o podría enfocar en el futuro), este tema en nuestro empleo público en remoto.

En todo caso hay que advertir que la forma y contenido de la medición de resultados, y objetivos del teletrabajo, necesaria y adecuadamente, será diversa en las diferentes Administraciones, y viniendo condicionada por el tipo de trabajo, los medios técnicos con los que cuente la Administración e incluso del estilo de gestión que se lleve a cabo en cada ámbito laboral.

No obstante, en todas las posibles formas de evaluación del desempeño en teletrabajo, hay elementos comunes que no deben perderse de vista, y es el hecho de que bajo el amparo de la evaluación de resultados, no se podrán establecer o acordar, objetivos y métodos de medición que resulten abusivos, y será obligado el respeto a la dignidad y el derecho a la intimidad del teletrabajador.

#### *IV.2.2. Regulación del control (y efectos disciplinarios) y evaluación del teletrabajo de la Administración General del Estado*

El proyecto de Reglamento del teletrabajo en la AGE, contiene un Capítulo exclusivamente dedicado a la cuestión del control, evaluación y seguimiento de las funciones realizadas en régimen de teletrabajo (Capítulo V, arts. 22 y 23). Si bien no son sólo estos los artículos que nos dan la visión de la regulación sobre desempeño en la norma de desarrollo del teletrabajo en la AGE; en concreto, hay que hacer referencia al artículo 5.2 referente a condiciones organizativas del teletrabajo, en el que expresamente se condiciona la posibilidad de acceder a esta modalidad de prestación de servicios (“*será condición necesaria*”), al hecho de que el desempeño de la actividad laboral “*sea verificable mediante indicadores cuantificables fijados y evaluables*”.

Es clave destacar que se prevé que estos indicadores (los criterios de identificación de objetivos a cumplir), sean “*objeto de negociación en cada Mesa Delegada o en el órgano de negociación correspondiente*”, además de establecer que las evaluaciones serán periódicas y que se realizarán por quien se designe como “*persona supervisora*”. Así pues, se garantiza que los criterios de medición del teletrabajo (los indicadores cuantificables), serán fruto de la negociación colectiva, lo que supone un mecanismo de control frente a posibles criterios abusivos, o que no respeten los derechos de los trabajadores.

Estos sistemas de seguimiento y criterios de medición y evaluación serán reflejados en el “*Plan de Trabajo*” que *se apruebe para cada organismo, entidad de derecho público (art. 12.1 c), y se hará constar en la Resolución en la que se autorice el teletrabajo el “Acuerdo” (art. 17), que entre su contenido mínimo deberá reflejar “la planificación de los objetivos, plazos y criterios para su evaluación”* (que como hemos dicho vienen determinados, en esencia, por la negociación colectiva, sin perjuicio de concreciones ejecutivas por parte de la persona titular del organismo público correspondiente).

Así pues, en el ámbito de la AGE, las personas teletrabajadoras, deberán “*cumplir las funciones encomendadas, así como el deber de disponibilidad, y atender los mecanismos de control*” que se implanten acorde con lo establecido en el Plan y su Acuerdo de teletrabajo (art. 10.3). No será, por tanto, exclusivamente una decisión unilateral de los gestores de la Administración, lo que otorga mayores garantías de control de legalidad, pero a la vista de la regulación y prácticas en las Administraciones autonómicas, el “Acuerdo de teletrabajo” –plan de trabajo personal–, es clave en cuanto a la determinación de tareas, objetivos disponibilidad horaria en interconexión, y el régimen de control y evaluación<sup>24</sup>.

Es muy importante la concreción de instrucciones sobre la forma de desarrollo del teletrabajo para evitar situaciones de conflicto, de forma que ante la duda sobre una manera de actuar en el comportamiento del empleado en remoto, en la que no haya mala fe, ni incumplimiento flagrante probablemente a nivel judicial se exima de responsabilidad a estos trabajadores, (ejemplo de ello es la Sentencia del TSJ de Madrid, (Sala Cuarta), de 2 de junio de 2022, (núm. 567/22), que declaró no sancionable el hecho de que un trabajador sacara expedientes y documentos de la oficina para teletrabajar, cuando no había indicaciones en contrario por la empleadora; en sentido contrario, sentencia TSJ de Madrid, de 24 de enero de 2022, núm. 26/2022, declara procedente un despido de un teletrabajador que realiza desconexiones en la jornada establecida, no justificadas, que se equiparan a ausencias en el puesto de trabajo).

Al debido cumplimiento de la prestación de trabajo en remoto hay que añadir que si se produjesen interrupciones o imposibilidades materiales para llevarse a cabo el teletrabajo (como corte de luz, de conexión de internet o similares), el teletrabajador no es responsable de dichas circunstancias, y no

---

<sup>24</sup> A modo de ejemplo: Decreto 77/2020, de Teletrabajo de la Comunidad Autónoma de Cataluña (art. 6, Plan Personal de Trabajo); Decreto 27/2022, de la Comunidad Autónoma de Castilla-León, (art. 16); Decreto 113/2023, Teletrabajo del sector público de Euskadi, (art. 11, Documento de compromiso).

existe obligación de recuperación de jornada laboral en el caso de que se produzca durante el tiempo señalado como tal (entiendo que este tipo de problemas tendrían una solución diferente, o más complicado, si existiese un acuerdo completo de flexibilidad horaria). En este sentido se posiciona el Tribunal Supremo en reciente sentencia de 19 de septiembre de 2023 (Rec. 260/2021), referente al ámbito de la empresa privada, pero resulta trasladable al ámbito del empleo público, (no tanto por el argumento de que la empresa debe proporcionar los medios de trabajo, que es más dudoso en el ámbito público, sino porque sería trasladar un “riesgo” de empresa en la ejecución del trabajo al trabajador en remoto<sup>25</sup>).

Centrándonos ya sobre el contenido relativo a evaluación y seguimiento, se ha de decir que en esta materia existe un poco más de contenido que en otros aspectos de la regulación sobre teletrabajo:

- a) Respecto al “*control de funciones*” (art. 22), lo más destacable es la atribución de competencias de control a “las inspecciones generales de servicios”, y a la “*persona supervisora*”, que controlarán el desempeño real y el cumplimiento de objetivos, “*y su impacto en el rendimiento de las distintas unidades*”.

Se hace referencia a las consecuencias disciplinarias por “*incumplimientos*” del empleado teletrabajador (concretan “*la firma de declaraciones que no se ajusten a la realidad*”, pero realmente este punto es abierto, en cuanto a su planteamiento, lo que podrá dar lugar a cierta conflictividad). En relación a este punto hay que decir que las sanciones disciplinarias vinculadas a incumplimientos en materia de cumplimiento de objetivos establecidos, solo será posible si dichos objetivos no son abusivos.

Sobre el concreto tema de la determinación de objetivos abusivos, contamos con una reciente sentencia que afecta al ámbito privado, pero es extensible en contenido al empleo público: el Tribunal Supremo de 3 de julio de 2020 (núm. 2357/2020), que declara nulas cláusulas sobre objetivos impuestos unilateralmente por el empleador, sin previa negociación colectiva, que además consideraba como

---

<sup>25</sup> La sentencia del TS de 19 de septiembre de 2023 analiza las repercusiones que tienen las desconexiones de luz e internet que impiden el desarrollo de la prestación laboral mediante teletrabajo. Determina que los trabajadores que sufran cortes de luz o de conexión no tienen que recuperar ese tiempo ni ver reducido su salario. Se considera que ese es un tiempo efectivo de trabajo y si en el trabajo presencial estas situaciones no tienen repercusión, tampoco pueden tenerla en el trabajo a distancia. Palomino Saurina, P. Comentario de la sentencia del TS de 19 de septiembre de 2023, rec. 260/2021). Diario La Ley núm. 10380/2023.

causa de sanción disciplinaria el hecho de no alcanzarlos. El tribunal valora, además, en este caso como “*no razonable*” el rendimiento impuesto por ser excesivamente difícil de conseguir, y “*carecer de homogeneidad en su determinación, al no existir términos comparativos en condiciones equivalentes que permitiesen valorar el rendimiento de los diferentes equipos de trabajo*”.

En el art. 22.3 se abre la posibilidad a utilizar “*medios tecnológicos*” como instrumentos de control adicional, “*para verificar tiempo de conexión y los trabajos remitidos*”.

- b) Sobre “*evaluación y seguimiento del teletrabajo*”, la norma de desarrolla cuenta la utilización de la información que derive del “*control directo*” por la inspección de servicios y las personas designadas como supervisoras de teletrabajo, y añade la exigencia de una evaluación periódica realizada por los departamentos u organismos (en quien deleguen sus gestores, se entiende...), que analizará “*la satisfacción global y particular de las empleadas y empleados públicos destinados en unidades donde se presten servicios por teletrabajo*” (se trata de un control tanto a las repercusiones y valoraciones internas de la propia Administración, como de las externas, de cara a los usuarios de servicios y la sociedad en general).

A lo anterior se suma, la obligación de realizar “*un informe anual de seguimiento del Plan de Teletrabajo*”, con un estudio a nivel departamental para lo que la mayoría de las normas viene estableciendo la que realizarán las subsecretarías de cada departamento ministerial, (a modo de auditoría). Este informe se trasladará a la Comisión Superior de Personal para contar con una “*visión global del teletrabajo en la AGE*”.

En definitiva, la norma deja abiertas, como parte de la organización de la Administración, la elección los métodos y las personas para llevar a cabo el control y la evaluación y valoración del cumplimiento de los objetivos (el desempeño), lo que sin duda conllevará buenas y malas prácticas<sup>26</sup>, y proba-

---

<sup>26</sup> En la normativa autonómica se ven reflejadas algunas opciones que van: desde la delegación de los criterios de control de tareas y sistemas de medida, en la persona designada como supervisora (Decreto castellanoleonés de teletrabajo, art. 9), las que dejan abierta la posibilidad de “adoptar medidas de vigilancia y control para verificar el cumplimiento” del teletrabajador, incluidos medios telemáticos, cuyos datos se plasmarán en un informe anual de seguimiento de satisfacción valorado por una Comisión (arts. 14 y 15 Decreto 113/2023, del País Vasco; las quedan por la prioridad de la evaluación de rendimiento por los supervisores, siendo solo adicional la utilización de medios tecnológicos de control (Decreto 65/2021, de Castilla la Mancha, art. 18 y el Decreto 79/2020, de la Comunidad de Madrid, art. 20), y hasta la rendición

blemente cierto nivel de conflictividad, (sin perjuicio de potenciales acuerdos sobre estos puntos que sirvan como elemento pacificador).

Llegados a este punto, es preciso recordar la imprescindible necesidad de dotar de formación a los gestores y supervisores de las Administraciones sobre instrumentos de gestión de recursos humanos como son la evaluación del desempeño. Para que la implementación del teletrabajo no sea un fracaso en términos de consecución y valoración de objetivos, se requiere, además de importantes inversiones en tecnología y software, aplicaciones informáticas adecuadas a cada actividad, habilidades directivas propias del liderazgo organizacional, donde se realice una definición de tareas adecuada, indicadores de gestión, seguimiento y una metodología de evaluación adecuada, lo que para las Administraciones supone un verdadero desafío de gestión, y de inversión que debe acometerse para la modernización en general de las Administraciones Públicas<sup>27</sup>.

#### *IV.2.3. Posibles métodos de control del trabajo en remoto para la evaluación y limitaciones*

Como hemos visto, el artículo 22.3 del futuro reglamento, abre la posibilidad a utilizar “*medios tecnológicos*” como instrumentos de control adicional, “*para verificar tiempo de conexión y los trabajos remitidos*”.

Los instrumentos o dispositivos de control pueden venir vinculados a los habituales utilizados en trabajo (mensajes recibidos vía activación de aplicaciones de trabajo, correo electrónico, móvil, incluyendo la posibilidad de implementar mecanismos de geolocalización). La jurisprudencia acepta como sistemas de control del desempeño siempre que su utilización se realice de forma adecuada a los derechos de intimidad, y sean acordes a criterios de “*adecuación, pertinencia y utilización no excesiva*”, (por todas, STS, Sala 3ª, de 2 de julio de 2007, es decir, si usados conforme manifiesta el propio reglamento europeo sobre protección de datos (“...los datos serán adecuados, per-

---

de cuentas por el propio teletrabajador, a modo de auto-supervisión, (incluso con envío de correos electrónicos, art. 9 del Decreto de teletrabajo de Baleares), o con la realización de una “*memoria de actividades*” mientras no se desarrollen las herramientas telemáticas precisas para otro tipo de control, (Orden de 14 de diciembre de 2020, Comunidad Autónoma de Galicia sobre teletrabajo) –lo que realmente parecen más que una alternativa, una dejación de funciones por la Administración...–.

<sup>27</sup> Jiménez Asensio, R. (2020), “*Evaluación del desempeño y otras figuras afines en el Sector Público*”, La Mirada Institucional. <https://rafaeljimenezasensio.com/2020/12/8/evaluacion-del-desempeno-y-otras-figuras-afines-en-el-sector-publico/>

tinentes y limitados a lo necesario en relación a los fines para los que son tratados”). Sin embargo, este criterio no se extiende actualmente a los controles biométricos<sup>28</sup> –que hasta el momento eran usados para el control de jornada acorde a la jurisprudencia mencionada, dado que en abril de 2023, el Comité Europeo de Protección de Datos cambia de criterio en relación a la “criterios de autenticación e identificación”, lo que lleva a que en noviembre de 2023, la Agencia Española de Protección de Datos haya publicado una Guía sobre tratamiento de control de presencia mediante sistemas biométricos, declarando prohibido el reconocimiento de huella dactilar o facial con carácter general, salvo en supuestos excepcionales.

También debe excluirse la posibilidad de la la video-vigilancia y grabación de sonidos, pero dado que la LOPD en su art. 89.2 los excluye “*en lugares destinados al descanso, esparcimiento... vestuarios, aseos, comedores o análogos*”, resulta lógico descartar esta posibilidad en el domicilio particular, lugar habitual del teletrabajo, que por analogía sería un ámbito en el que no procedería este método de control, (VILLALBA, 2021, Pág.389).

Para la utilización ajustada a ley de estos métodos de control, es imprescindible que los medios de control no sean de propiedad del trabajador, se establezcan criterios de utilización que deberán ser ajustados a estándares de protección de la intimidad personal y protección de datos y la información y aceptación expresa por parte del trabajador, además del control por parte de los representantes legales de los trabajadores. Efectivamente, acorde a la jurisprudencia existente en relación a esta materia, la monitorización del trabajo deber ser: informado mediante instrucciones claras y precisas, proporcional al objetivo que es el seguimiento del desarrollo de la actividad laboral, (intentando que sea lo menos invasivo posible), y limitado dicho control al uso exclusivamente profesional –información, finalidad y proporcionalidad<sup>29</sup>–, (por todas, sentencia del Tribunal Supremo de 26 de septiembre de 2007, STS de 8 de marzo de 2011, y 6 de octubre de 2011).

La obligación de la persona trabajadora en relación a los mecanismos que estén legalmente habilitados para el control de jornada, desempeño o actividad laboral en general, será la de cumplir con su utilización acorde a las instrucciones recibidas de la Administración para la que preste servicios,

---

<sup>28</sup> El artículo 4.14 del Reglamento General de Protección de Datos (2016/679, de 27 de abril), define los datos biométricos como “*datos personales obtenidos a partir de un tratamiento técnico específico, relativos a las características físicas, fisiológicas o conductuales de una persona física que permitan o confirmen la identificación única de dicha persona, como imágenes faciales o datos dactiloscópicos*”.

<sup>29</sup> DAVARA FDEZ. DE MARCOS, E. “*El teletrabajo y el uso de sistemas de monitorización. Los sistemas de control por parte del empresario en relación con la protección de datos*”. 2021.



y no neutralizar, ni alterar su utilización, dado que actuaciones en este sentido constituirían, sin duda, un motivo de infracción en el desempeño de la actividad laboral. Es conveniente resaltar que no cabe realizar una renuncia o manifestación de voluntad por parte del trabajador de usar instrumentos de control no acordes con la legalidad en materia de protección de datos, (se considera un derecho irrenunciable).

Sin duda estos instrumentos de control y verificación del cumplimiento de objetivos serán perfeccionados con el tiempo, existiendo ya software informáticos de gestión y medición del teletrabajo que facilitarán a los supervisores de las Administraciones esta labor, sin perjuicio de la necesidad de aplicar medidas de gestión complementarias (como reuniones periódicas, encuestas, análisis de resultados evitando sesgos derivados de la distancia...). La tendencia general en el futuro de la evaluación del desempeño laboral previsiblemente se basará más en resultados y calidad del trabajo, que en el control horario, (aun siendo conveniente cierto nivel de medición, precisamente para garantizar el cumplimiento de la desconexión digital), sin llegar a caer en absurdas exigencias de “presencialidad” en remoto –actual obsesión a la que se aplican los medios de control tecnológico–.

## V. REFLEXIONES FINALES

El teletrabajo supone un instrumento clave a favor de un cambio de modelo en las formas de trabajo que aporta flexibilidad y eficacia en la gestión, en el contexto del desarrollo de la Administración digital en una sociedad digital. Este cambio se está realizando de forma progresiva, y su regulación también está siendo (y será) progresiva y cambiante, a la par que la adquisición de competencias en las administraciones, la experiencia práctica y la propia evolución de la técnica.

Las condiciones de trabajo de los empleados públicos en remoto (sus derechos y obligaciones), requieren necesarias modulaciones para responder a sus características particulares (con ventajas e inconvenientes) y, a la vez, garantizar que no se incurre en discriminaciones en cuanto al ejercicio de esos derechos y de las obligaciones frente al trabajo presencial. En este sentido se mueve la jurisprudencia existente hasta el momento, que resuelve conflictos sobre todo en materia de dotación de medios de trabajo y tiempo de trabajo.

El teletrabajo requiere de una gestión específica y especializada del teletrabajo para evitar de perjuicios o sesgos (de halo, de compromiso...) que

conlleva la pérdida de contacto con los gestores directos de los servicios, y actúen en contra de estos trabajos en remoto, pero también para evitar abusos por parte de los teletrabajadores, o pérdidas en el nivel de eficacia y calidad de los servicios públicos.

Para cumplir con estas necesidades y en general con una implantación óptima del teletrabajo en el empleo público, la regulación actual, -tanto a nivel de Administración General del Estado, como autonómica-, es excesivamente parca (normas de mínimos), lo que nos lleva a requerir unos importantes niveles de concreción vía negociación colectiva, y mediante la propia actuación de los gestores de las administraciones (el plan y los acuerdos de teletrabajo son instrumentos determinantes en la concreción de condiciones de trabajo).

Algunas normas especiales como la regulación relativa a protección de datos, o de prevención de riesgos laborales, actúan e influyen en la forma de configurar el teletrabajo, pero en términos de generales las condiciones de teletrabajo (jornada, retribución, formación, etc...), requieren de la negociación colectiva, y de la práctica en las diferentes Administraciones. Por tanto, estas son las vías en las que se desarrollan y donde se pueden detectar las mejores prácticas en materia de modulación de derechos y obligaciones de los teletrabajadores, y en gestión del trabajo en remoto en general.

Las prioridades para poder adaptar adecuadamente las condiciones de trabajo a las exigencias de esta modalidad de prestación de servicios, pasan por la inversión de tiempo y medios en varios aspectos: en material tecnológico (para el desempeño del trabajo, para la gestión de las tareas, y para el control y evaluación del teletrabajo); inversión en formación de los gestores de las Administraciones, (para dotarlos de capacidad de gestión y organización, que debe empezar por el óptimo conocimiento de los puestos de trabajo, su contenido y la concreción de tareas y objetivos a cumplir en teletrabajo, a lo que se añaden capacidades y medios para la evaluación del desempeño de ese trabajo en remoto), y de los empleados públicos, (para dotarlos de competencias informáticas, tanto para el desarrollo del trabajo, como para la adecuada gestión del tiempo en un entorno de flexibilidad y un rendimiento por objetivos). A esto se suma la necesidad de formación e información a todos los protagonistas de este cambio de modelo para el cumplimiento de obligaciones en materia de protección de datos personales, e intimidad, y cumplimiento de obligaciones vinculadas a la prevención de riesgos laborales.

En definitiva, la implantación del teletrabajo exige una necesaria actividad de previa gestión y organización de la propia actividad de la Administración (conocimientos de las actividades y contenidos de los puestos, automatización, rediseños de puestos de trabajo...), a lo que se unen una particular

“planificación de recursos humanos” y la implementación de una “evaluación del cumplimiento” en remoto para el control del desempeño, que debe basarse en objetivos y calidad del trabajo, más que en el control de tiempos.

Nos encontramos en una coyuntura que supone un desafío en términos de regulación, diseño y desarrollo del teletrabajo que ayude a su adecuada implantación, donde la supervisión de los gestores, y la colaboración de los empleados son pieza clave. La implementación de políticas claras y medios tecnológicos adecuados son la primera pieza a desarrollar para garantizar la productividad y la calidad de los servicios públicos, a la vez que el bienestar de los empleados públicos teletrabajadores, (que cada vez son más).

En todo caso, debemos ser conscientes de que la digitalización de las Administraciones conllevará la necesidad de nuevos perfiles profesionales, nuevas competencias de los trabajadores, y el replanteamiento de muchas de las condiciones de trabajo tal como las conocemos hasta ahora. En este contexto, el teletrabajo es sólo una forma de trabajo, un instrumento que forma parte de algo más profundo, que es el cambio de modelo de organización de las formas de prestación de servicios en una realidad digital: una pieza más en el necesario proceso de modernización de las Administraciones Públicas.

## VI. BIBLIOGRAFÍA Y WEBGRAFÍA

- Alzaga Ruiz, I., Sánchez Trigueros, C., Hierro Hierro, F.J. (dirs). El trabajo a distancia: una perspectiva global. Aranzadi. Navarra, 2021.
- Belzunegui Eraso, A. (VV.AA.), (2022), “El teletrabajo en las administraciones públicas. Presente y claves para el futuro” (primera parte). Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública. Colección INAP investiga.
- Brufao Curiel, P. (2021), “Cuestiones jurídicas generales sobre el teletrabajo en las Administraciones Públicas”, en Atienza Macías, E., Rodríguez Ayuso, J.F. *El nuevo marco legal del teletrabajo en España. Presente y futuro. Una aproximación multidisciplinar*. Madrid: Wolters Kluwer.
- Casas Baamonde, M<sup>a</sup> E. Teletrabajo y tiempo de trabajo efectivo: desconexiones digitales involuntarias impeditivas del trabajo. Derecho a la desconexión digital por motivos fisiológicos (“derecho de lavado”). Revista de Jurisprudencia Laboral, núm. 9/2023.
- Davara Fernández de Marcos, E. (2021). “*El teletrabajo y el uso de sistemas de monitorización. Los sistemas de control por parte del empresario en relación con la protección de datos*”. Madrid: Wolters Kluwer.
- Fernández Avilés, J.A. (2022), “La nueva ordenación jurídica del teletrabajo en España (una visión de conjunto)”, en Duran Bernardino, m. (dir), *Teletrabajo*

- y conciliación de la vida laboral, familiar y personal en clave de género*. Madrid: Dykinson.
- Galán Durán, C. (2021), “El teletrabajo en las Administraciones Públicas”, Revista Trabajo, Persona, Derecho y Mercado. Núm. 3.
- García González, G. “La nueva regulación del trabajo a distancia y el teletrabajo: entre lo simbólico y lo impreciso. Trabajo y Derecho”. N° 72, Sección Práctica Jurídica y Despachos Profesionales / Estudios de práctica jurídica, Wolters Kluwer, 2020.
- Gallego Moya, F. (2021), “El teletrabajo: balance del primer año de negociación colectiva y aplicación judicial”. Navarra: Editorial Aranzadi.
- González Hernández, M.J. (2023), La evaluación del desempeño en el ámbito público: un recorrido desigual. Instituto Nacional de Administración Pública. <https://laadministraciondia.inap.es/noticia.asp?id=1513548>
- Jiménez Asensio, R. (2021), “El marco regulador de las Administraciones Públicas y en las entidades de su sector público”, Revista Vasca de Gestión de Personas y Organizaciones Públicas. Núm. 4.
- Jiménez Asensio, R. (2020), “Evaluación del desempeño y otras figuras afines en el Sector Público”, La mirada institucional. <https://rafaeljimenezasensio.com/2020/12/8/evaluacion-del-desempeno-y-otras-figuras-afines-en-el-sector-publico/>
- López Vico, S. Monereo Pérez, J.L. (2022), El teletrabajo tras la pandemia del COVID-19. Murcia: Ediciones Laborum.
- Mellado Ruiz, L. (2021), “La nueva regulación del teletrabajo en las Administraciones Públicas: entre la urgencia y la flexibilidad “de mínimos” en tiempo de pandemia”. Revista General de Derecho Administrativo, número 57. Iustel.
- Moll Noguera, R. “El teletrabajo en la Administración Pública. Un análisis crítico de la regulación en la Administración General del Estado”. Temas Laborales núm. 162/2022.
- Quintanilla Navarro, R. Y. (2021), El teletrabajo en las Administraciones Públicas: ámbitos estatal y autonómico. Navarra: Aranzadi.
- P. Comentario de la sentencia del TS de 19 de septiembre de 2023, rec. 260/2021). Diario La Ley núm. 10380/2023.
- Pazos Pérez, A. (2021). Los derechos fundamentales ante el cambio del trabajo autónomo en la era digital. Navarra: Aranzadi.
- Pérez de los Cobos Orihuel, F., Thibault Aranda, X. (2021). El trabajo a distancia. Temas Laborales. La Ley.
- Rastrollo Suárez, J.J. (2021), Crisis, reacción y evolución: el teletrabajo en el sector público. Navarra: Aranzadi.
- Rastrollo Suárez, J.J. (2022). Una función pública estratégica: el teletrabajo en la Administración Autonómica. Análisis jurídico-administrativo. Revistas de Estudios de la Administración Local y Autonómica. 18. <https://doi.org/10.24965/reala.11072>

- Rodríguez Iniesta, G. (2021), “El trabajo a distancia en las Administraciones Públicas”, en Alzaga Ruiz, I., Sánchez Trigueros, C., Hierro Hierro, F.J. (dirs). *El trabajo a distancia: una perspectiva global*. VV.AA. Navarra: Aranzadi.
- Sala Franco, T., (2020), “El Real Decreto-Ley 28/2020, de 22 de septiembre, sobre el trabajo a distancia”, en Sala Franco, T. (dir). *El Teletrabajo*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- Terrón Santos, D. (2021). “El control del teletrabajo en la Administración, en particular la evaluación del desempeño”, en Atienza Macias, E, Rodríguez Ayuso, J.. *El nuevo marco legal del teletrabajo en España. Presente y futuro. Una aproximación multidisciplinar*. Madrid: Editorial Wolters Kluwer.
- Trillo Párraga, F.J. (2023), *Derecho del Trabajo Digital: trabajo a distancia y teletrabajo*. Albacete: Bomarzo.
- Vela Díaz, R. (2022). El teletrabajo en el empleo público: puntos clave de su actual regulación. *Lex Social. Revista de Derechos Sociales*. Volumen 12, núm. 2.
- Vida Fernández, R. (2023). La regulación del teletrabajo en el empleo público: coyuntura y perspectivas de futuro. *Revista de Estudios Jurídico Laborales y de Seguridad Social*. núm. 6.
- Vida Fernández, R. (2022), “El rol de la representación legal de los trabajadores y de la negociación colectiva para la conciliación de la vida laboral y familiar de la persona teletrabajadora”, en Duran Bernardino, M. (dir). *Teletrabajo y conciliación de la vida laboral, familiar y personal en clave de género*. AA.VV. Madrid: Dykinson.



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

JUAN ANTONIO MALDONADO MOLINA

*Catedrático de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social  
Universidad de Granada*

---

---

Sumario: I. INTRODUCCIÓN. II. EL MARCO REGULADOR. II.1. La regulación básica estatal. II.2. La regulación en la AGE. II.2.1. La Orden APU/1981/2006, de 21 de junio. II.2.2. El Acuerdo de la Mesa General de Negociación de la AGE de 12 de abril de 2021. II.2.3. El Proyecto de Real Decreto por el que se regula el Teletrabajo en el ámbito de la AGE. II.2.4. El Proyecto de Ley de Función Pública de la Administración del Estado de 2023. II.3. La regulación autonómica. II.3.1. Andalucía. II.3.2. Aragón. II.3.3. Principado de Asturias. II.3.4. Islas Baleares. II.3.5. Canarias. II.3.6. Cantabria. II.3.7. Castilla y León. II.3.8. Castilla-La Mancha. II.3.9. Cataluña. II.3.10. Comunidad Valenciana. II.3.11. Extremadura. II.3.12. Galicia. II.3.13. Comunidad de Madrid. II.3.14. Región de Murcia. II.3.15. Comunidad Foral de Navarra. II.3.16. País Vasco. II.3.17. La Rioja. III. LOS RIESGOS DERIVADOS DEL TELETRABAJO. III.1. Riesgos ligados a las condiciones de seguridad. III.1.1. Condiciones del lugar de trabajo. III.1.2. Equipos de trabajo. III.2. Riesgos ligados a la carga de trabajo: jornadas sin límite e hiperconexión (el derecho a la desconexión digital). III.3. Riesgos psicosociales. III.3.1. Conflicto trabajo-familia. III.3.2. Aislamiento. III.3.3. Sedentarismo. III.3.4. Ciberacoso. IV. BIBLIOGRAFÍA. V. ANEXO. TABLA COMPARATIVA REGULACIÓN AUTONÓMICA

## I. INTRODUCCIÓN

Como es sabido, la pandemia aceleró la introducción del teletrabajo en la Administración pública (al igual que en el resto de sectores). No fue algo totalmente novedoso, en tanto que anteriormente ya se había empezado a poner en práctica, aunque de modo experimental, tanto en la Administración General del Estado como en las autonómicas<sup>1</sup>. Pero no se concebía como el

---

<sup>1</sup> *V.gr.*, Orden APU/1981/2006, de 21 de junio, por la que se promueve la implantación de programas piloto de teletrabajo en los departamentos ministeriales, que seguía las direc-

modo habitual de prestación de servicios, sino como una medida para facilitar la conciliación familiar, y temporal, y era una práctica casi residual<sup>2</sup>.

Tanto antes como después del COVID-19, lo hizo con una regulación parca en general, que en la materia que nos ocupa (la prevención de riesgos laborales), en ocasiones era casi inexistente, quedando todo lo más en una declaración genérica del derecho a la salud laboral de quienes prestan sus servicios a distancia, en las mismas condiciones que los presenciales, y remitiéndose a la normativa aplicable en Prevención de Riesgos Laborales (en adelante, PRL). En la práctica, se centraba en modificar el régimen de la evaluación de riesgos, pasando de hacerla el empleador, a ser autoevaluado por la persona trabajadora.

Así, el RD-ley 8/2020, de 17 de marzo, de medidas urgentes extraordinarias para hacer frente al impacto económico y social del COVID-19, en su artículo 5 contempló el trabajo a distancia como mal menor frente a la otra alternativa, que era el cese de la actividad, con lo que podría llamarse “teletrabajo improvisado”<sup>3</sup>, que en lo relativo a la prevención de riesgos laborales recogía una sola indicación: excepcionalmente se relajaban las obligaciones empresariales al respecto<sup>4</sup>.

La prioridad era mantener en la medida de lo posible la actividad económica, implementando un modo de organización capaz de minimizar el proceso de contagios. Ese era el riesgo a prevenir (el contagio), mientras que los demás riesgos eran menores. Y es que sin perjuicio de los riesgos derivados del trabajo a distancia (que ocuparán una parte de nuestro trabajo), como balance general hay que adelantar que en esta modalidad de trabajo hay menos

---

trices marcadas por el Acuerdo Marco Europeo de Teletrabajo del año 2002. Para un examen de la regulación anterior a la pandemia en las Administraciones Públicas, QUINTANILLA NAVARRO, R.Y. (2021): *El teletrabajo en las Administraciones Públicas: ámbitos estatal y autonómico*, Thomson Reuters Aranzadi, Pamplona, págs. 39-48; GONZÁLEZ DÍAZ, F.A. (2021): «La prevención y protección de riesgos laborales de las personas trabajadoras a distancia», en ALZAGA RUIZ, I.; SÁNCHEZ TRIGUEROS, C.; HIERRO HIERRO, F.J. (Dirs), *El trabajo a distancia. Una perspectiva global*. Aranzadi, Pamplona.

<sup>2</sup> GRIJALBO FERNÁNDEZ, L. (2023): «Teletrabajo y riesgos laborales en la Administración Pública», *Actualidad Administrativa*, núm. 6, pág. 5.

<sup>3</sup> MUROS POLO, A. (2021): «Riesgos laborales en el teletrabajo y medidas preventivas adecuadas: luces y sombras», en *Trabajo y Derecho* núm. 81/2021, septiembre, pág. 1.

<sup>4</sup> En concreto, se indicaba: «Con el objetivo de facilitar el ejercicio de la modalidad de trabajo a distancia en aquellos sectores, empresas o puestos de trabajo en las que no estuviera prevista hasta el momento, se entenderá cumplida la obligación de efectuar la evaluación de riesgos, en los términos previstos en el artículo 16 de la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales, con carácter excepcional, a través de una autoevaluación realizada voluntariamente por la propia persona trabajadora».



riesgos que los existentes cuando el trabajo se presta en el centro de trabajo (eliminar los peligros del camino ya hace que estadísticamente baje considerablemente la siniestralidad<sup>5</sup>). Por ello, y ante la imposibilidad de que el empleador evaluara los riesgos existentes en el lugar elegido por la persona trabajadora, se optó por una autoevaluación voluntaria, que es una forma de que se tome conciencia y preste atención a los riesgos existentes<sup>6</sup>. La voluntariedad en la autoevaluación de riesgos se contempló como algo excepcional, porque las normas donde se recogían eran excepcionales.

Posteriormente se mantendrá la autoevaluación, pero no ya como algo voluntario, sino obligatorio. Supone trasladar a la persona teletrabajadora una carga que normalmente le corresponde al empleador. Conlleva igualmente invertir el responsable de velar por la salud laboral, eximiendo al empleador de la carga de evaluar los riesgos, pero además fijando la responsabilidad de la teletrabajadora en el cumplimiento de las medidas a implementar. Y es que cuando el empleador necesita información acerca de los riesgos a los que se encuentra expuesta la persona que teletrabaja, necesita de la colaboración necesaria del trabajador (salvo que autorice la entrada al domicilio), para poder evaluar y prever los riesgos de ese puesto. Por ello los «cuestionarios que deben ser respondidos, obligatoriamente, por el trabajador bajo la obligación de cooperar con el empresario en la garantía de unas condiciones eficaces de seguridad y salud»<sup>7</sup>.

Buena parte de la normativa autonómica que ha ido aprobándose en la etapa poscovid, mantiene ese mismo esquema, pero con garantías diversas. Y es que no es igual que se realice la evaluación tras recibir formación, que antes. Y el contenido del autocuestionario, y su revisión por el Servicio de PRL es importante, igualmente.

Pero hay un problema, y es que la autoevaluación puede cumplir un papel preventivo en orden a los riesgos ergonómicos o de utilización de equipos, iluminación, uso de pantallas, pero difícilmente cumple tal objetivo con los riesgos de tipo psicosocial. Además, se corre el riesgo de minusvalorar unos

---

<sup>5</sup> En 2022, el porcentaje de accidentes *in itinere* con baja supuso el 14,39 % del total de las bajas laborales, según datos del Ministerio de Trabajo y Economía Social (<https://www.mites.gob.es/ficheros/ministerio/estadisticas/anuarios/2022/ATR/ATR.pdf>).

<sup>6</sup> RODRÍGUEZ ESCANCIANO, S. (2020): «Luces y sombras del teletrabajo a domicilio en una nueva economía de bajo contacto», *Revista española de Derecho del Trabajo* núm. 233, pág.184.

<sup>7</sup> GONZÁLEZ DÍAZ, F.A. (2022): «Buenas prácticas en el teletrabajo: priorizando la salud de los trabajadores», en FERNÁNDEZ COLLADOS, M<sup>a</sup>.B. (Dir), *Relaciones laborales e industria digital: redes sociales, prevención de riesgos laborales, desconexión y trabajo a distancia en Europa*. Aranzadi, Pamplona, pág. 19.

riesgos que no siempre son fáciles de prevenir, porque trabajar en el domicilio supone introducir hábitos laborales en un medio que no está concebido para ello, con riesgos que en ocasiones provocan problemas de salud en el largo plazo (como ocurre con los riesgos ergonómicos, iluminación) o difícilmente evaluables, como son los psicosociales o los derivados del sedentarismo. Por ello, esa evaluación de baja intensidad (como es la autoevaluación), debiera compensarse con mayor formación e información, para mejorar la concienciación y la asunción de hábitos de vida ordenados (en su distribución temporal) y saludables.

## II. EL MARCO REGULADOR

### II.1. La regulación básica estatal

Tras los primeros meses de improvisación, quedó claro que había que acelerar la implementación del teletrabajo, como una realidad que aunque se contemplaba antes de la pandemia, el confinamiento había adelantado su normalización.

Ya sí se regula con más detalle, tanto en el sector privado (con el Real Decreto-ley 28/2020, de 22 de septiembre, de trabajo a distancia -actual, Ley 10/2021, de 9 de julio, de trabajo a distancia-) (que no es aplicable tampoco al personal laboral al servicio de las Administraciones Públicas)<sup>8</sup>, como en el público (Real Decreto-ley 29/2020, de 29 de septiembre, de medidas urgentes en materia de teletrabajo en las Administraciones Públicas y de recursos humanos en el Sistema Nacional de Salud para hacer frente a la crisis sanitaria ocasionada por la COVID-19), pero con dos notables diferencias entre estas normas, una de las cuales nos incumbe por afectar a la salud laboral. La primera, que en el sector privado lo que se regula es el trabajo a distancia, como categoría general, mientras que en el público es estrictamente el teletrabajo. La segunda, que la regulación estatal del teletrabajo de los empleados públicos es mucho más parca que la prevista para el resto de personas trabajadoras, especialmente en materia de prevención de riesgos laborales<sup>9</sup>, por las razones que pasamos a desarrollar.

---

<sup>8</sup> Disposición adicional segunda Ley 10/2021, de 9 de julio, que aclara que el personal laboral se regirá en esta materia por su normativa específica.

<sup>9</sup> GALA DURÁN, C. (2021): «Administraciones Públicas. Teletrabajo y Seguridad Social. Trabajo a distancia. Seguridad Social», en *La Administración Práctica* num.1/2021, pág. 2.

En efecto, el nuevo artículo 47 bis del Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público (en adelante, EBEP) (introducido por el RD-ley 29/2020), se limita a indicar en su número 3 que el personal que preste sus servicios mediante teletrabajo tendrá los mismos deberes y derechos, individuales y colectivos, recogidos en el presente Estatuto que el resto del personal que preste sus servicios en modalidad presencial, incluyendo la normativa de prevención de riesgos laborales que resulte aplicable, salvo aquellos que sean inherentes a la realización de la prestación del servicio de manera presencial.

La redacción del artículo 47 bis EBEP recoge, en una parte casi literalmente, aunque es la suma resumida de dos de sus puntos, lo acordado previamente en la Mesa General de Negociación de la Administración General del Estado el 12 de abril de 2021, que recogía los criterios generales para el desarrollo del teletrabajo en la Administración General del Estado<sup>10</sup>, aunque más escueta, porque en dicho Acuerdo se dedicaban varios puntos específicamente a la salud laboral como ahora desarrollaremos.

Por tanto, el artículo 47 bis deja en el tintero muchos de los aspectos que sí se contemplaron en el Acuerdo de 12 de abril de 2021 para la Administración General del Estado. Esta somera regulación se comprende por el carácter básico que tiene la regulación del EBEP (como su propio nombre indica), cuestión que se subrayó en la Exposición de Motivos del RD-Ley 29/2020<sup>11</sup>. Pero es excesivamente básica (en lo relativo a prevención de riesgos, casi inexistente, limitándose a reconocer los mismos derechos que los que trabajan presencialmente), por lo que puede afirmarse que “carece de la densidad

---

<sup>10</sup> Firmado por CSIF, UGT, CC.OO. CIG y la Administración general del Estado, en su punto 8 señala que «El personal que preste sus servicios mediante teletrabajo tendrá los mismos deberes y derechos, individuales y colectivos, que el resto del personal que preste sus servicios en modalidad presencial, sin que puedan sufrir perjuicio en ninguna de sus condiciones de trabajo, incluyendo retribución, tiempo de trabajo, formación y carrera profesional». Por tanto, a diferencia del artículo 48 bis EBEP, en ese punto no menciona a la salud laboral, cosa que hace en el número 11 en los siguientes términos: «Las empleadas y empleados públicos tendrán derecho a una adecuada protección en materia de seguridad y salud en el teletrabajo de conformidad con lo establecido en la legislación vigente, con especial atención a los factores psicosociales ligados al tecnoestrés y al aislamiento social».

<sup>11</sup> En el Apartado IV señala que el objetivo es “configurar un marco normativo básico, tanto desde la perspectiva del régimen jurídico de las Administraciones Públicas, como desde el punto de vista más específico de los derechos y deberes de los empleados públicos, suficiente para que todas las Administraciones Públicas puedan desarrollar sus instrumentos normativos propios reguladores del teletrabajo en sus Administraciones Públicas, en uso de sus potestades de autoorganización y considerando también la competencia estatal sobre la legislación laboral en el caso del personal laboral”.

normativa necesaria para asegurar un principio básico de igualdad en su aplicación”, quedando “reducida a su mínima expresión”<sup>12</sup>.

En consecuencia, es el marco sobre el que todas las Administraciones Públicas puedan desarrollar sus propios instrumentos normativos reguladores del teletrabajo (en el plazo de seis meses, según recogía la disposición final segunda del Real Decreto-ley 29/2020, de 29 de septiembre), que a su vez será objeto de negociación colectiva en cada ámbito, como contempla el propio artículo 47 bis EBEP.

En cuanto a la negociación colectiva, hay que advertir que si bien la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales (en adelante, LPRL) abre la puerta a la negociación colectiva, solo lo hace en lo relativo a la participación de los representantes de los trabajadores (también a los acuerdos concluidos en el ámbito de la función pública al amparo de lo dispuesto en la Ley 7/1990, de 19 de julio, sobre negociación colectiva y participación en la determinación de las condiciones de trabajo de los empleados públicos, conforme al artículo 34.3 y disposición transitoria primera LPRL)<sup>13</sup>. En este sentido, la negociación colectiva en el ámbito de las Administraciones encuentra su límite en el artículo 37 EBEP, que en su letra j) alude a la materia que nos ocupa indicando que podrán ser objeto de negociación las materias «que así se establezcan en la normativa de prevención de riesgos laborales»<sup>14</sup>. Por tanto, hay que estar a la LPRL, en los términos que hemos precisado: solo cabe negociación en lo relativo a la representación de las personas trabajadoras, aunque también en materias ligadas a la salud laboral tan relevantes como la jornada, la desconexión digital, o deberes de formación e información<sup>15</sup>. En realidad, el papel del diálogo social en este campo es fundamentalmente previo a la regulación<sup>16</sup>.

Por lo demás, hay que tener presente que la LPRL es aplicable a las Administraciones Públicas. Su artículo 3 dispone que cuando en la LPRL «se haga referencia a trabajadores y empresarios, se entenderán también comprendidos

---

<sup>12</sup> VELA DÍAZ, R. (2022): «El teletrabajo en el empleo público: puntos clave de su actual regulación», en *Lex Social, Revista de Derechos Sociales*, 12 (2), pág. 4.

<sup>13</sup> Cfr. VIDA SORIA, J. (2013): «El marco normativo de la Prevención de Riesgos Laborales», en VIDA SORIA (Dir.), *Manual para la formación en Prevención de Riesgos Laborales*, Lex Nova, Valladolid, pág. 151.

<sup>14</sup> Fórmula que literalmente reproducen algunas normas autonómicas, como la andaluza (artículo 85 Ley 5/2023, de 7 de junio, de la Función Pública de Andalucía).

<sup>15</sup> MONTOYA MEDINA, D. (2021): «Teletrabajo y prevención de riesgos laborales», en *Revista española de Derecho del Trabajo* núm. 243/2021, pág. 6.

<sup>16</sup> ARETA MARTÍNEZ, M. (2021): «El ámbito de aplicación de la normativa que regula el trabajo a distancia», en ALZAGA RUIZ, I.; SÁNCHEZ TRIGUEROS, C.; HIERRO HIERRO, F.J. (Dir.), *El trabajo a distancia; una perspectiva global*, Thomson Reuters Aranzadi, Pamplona, págs. 148.

en estos términos, respectivamente, de una parte, el personal con relación de carácter administrativo o estatutario y la Administración pública para la que presta servicios, en los términos expresados en la disposición adicional tercera de esta Ley...», siendo norma básica del régimen estatutario de los funcionarios públicos (en los términos precisados en la disposición adicional tercera LPRL)<sup>17</sup>.

Las únicas limitaciones, en el ámbito de la función pública, son las relativas a determinadas actividades de policía, seguridad, resguardo aduanero, peritaje forense y protección civil, Fuerzas Armadas, centros y establecimientos militares y de los establecimientos penitenciarios, cuyas particularidades se regulan por su normativa específica, que no obstante se inspira en la LPRL.

También hay que tener en cuenta la normativa relativa a la desconexión digital, dado que la «prolongación en exceso del tiempo de trabajo», es «uno de los principales factores de riesgo asociados a las prestaciones de servicios en régimen de teletrabajo»<sup>18</sup> (art. 88 de la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de protección de datos personales y garantía de los derechos digitales).

## II.2. La regulación en la AGE

### II.2.1. *La Orden APU/1981/2006, de 21 de junio*

La PRL de la Administración General del Estado cuenta con su propio reglamento en la materia: RD 67/2010, de 29 de enero, de adaptación de la legislación de prevención a la AGE Pero conforme a su disposición adicional

---

<sup>17</sup> Constituyen normas básicas en el sentido previsto en el artículo 149.1.18.ª de la Constitución, los siguientes artículos de la LPRL: art. 2; art. 3, apartados 1 y 2, excepto el párrafo segundo; art. 4; art. 5, apartado 1; art. 12; art. 14, apartados 1, 2, excepto la remisión al capítulo IV, 3, 4 y 5; art. 15; art. 16; art. 17; art. 18, apartados 1 y 2, excepto remisión al capítulo V; art. 19; apartados 1 y 2, excepto referencia a la impartición por medios propios o concertados; art. 20; art. 21; art. 22; art. 23; art. 24, apartados 1, 2 y 3; art. 25; art. 26; art. 28, apartados 1, párrafos primero y segundo, 2, 3 y 4, excepto en lo relativo a las empresas de trabajo temporal; art. 29; art. 30, apartados 1, 2, excepto la remisión al artículo 6.1.a), 3 y 4, excepto la remisión al texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores; art. 31, apartados 1, excepto remisión al artículo 6.1.a), 2, 3 y 4; art. 33; art. 34, apartados 1, párrafo primero, 2 y 3, excepto párrafo segundo; art. 35, apartados 1, 2, párrafo primero, 4, párrafo tercero; art. 36, excepto las referencias al Comité de Seguridad y Salud; art. 37, apartados 2 y 4; art. 42, apartado 1; art. 45, apartado 1, párrafo tercero; Disposición adicional cuarta. Designación de Delegados de Prevención en supuestos especiales; Disposición transitoria, apartado 3.º

<sup>18</sup> MONTOYA MEDINA, D. (2021), *op. cit.*, pág. 6.

7<sup>a</sup>, es de aplicación supletoria la normativa general y específica de prevención de riesgos laborales.

A día de hoy se carece de una regulación para el teletrabajo en la Administración General del Estado, y eso que ya en el período poscoronavirus se aprobaron unos criterios generales, que no han llegado aún a materializarse en una norma de carácter reglamentario. En 2007 hubo un intento de elaboración de un Real Decreto por el que se regula el teletrabajo en la AGE, que fue Dictaminado críticamente por el Consejo Económico y Social (Dictamen 4/2007), siendo corregidas las deficiencias advertidas, pero que no llegó a ver la luz. La única regulación es la Orden APU/1981/2006, de 21 de junio, por la que se promueve la implantación de programas piloto de teletrabajo en los departamentos ministeriales, que no contempla nada de prevención de riesgos. El resultado es que «el marco jurídico del teletrabajo en la Administración estatal esté compuesto únicamente por iniciativas aisladas de determinados ministerios u organismos públicos»<sup>19</sup>.

Para la implantación de programas piloto de teletrabajo en la Administración General del Estado, en 2006 se elaboró un Manual que señala que «deberá de verificarse si el domicilio desde donde vaya a realizarse el teletrabajo cumple con los requisitos de protección de la salud y la seguridad profesional». También contempla, en su Anexo I, dos tipos de actuaciones que permitirían conjugar el cumplimiento de la normativa en PRL y garantizar la inviolabilidad del domicilio (artículo 18.2 CE)<sup>20</sup>: a) autoevaluación de riesgos, tras haber recibido un curso de formación por parte del servicio de prevención, adoptando la propia persona que teletrabaja las medidas preventivas adecuadas (pudiendo contactar con el servicio de prevención para resolver las dudas que tenga); b) que la persona que teletrabaja autorice al servicio de PRL a que evalúe el puesto de trabajo presencialmente y adopte las medidas preventivas adecuadas.

### II.2.2. *El Acuerdo de la Mesa General de Negociación de la AGE de 12 de abril de 2021*

El 12 de abril de 2021, la Mesa General de Negociación de la Administración General del Estado recogió los criterios generales para el desarrollo del

---

<sup>19</sup> TORDESILLAS ESCUDERO, E.; DÍAZ MARTÍNEZ, G. (2020): «El teletrabajo en la Administración General del Estado: desafíos, beneficios y oportunidades», *Revista de Trabajo y Seguridad Social, CEF*, 452, pág. 237.

<sup>20</sup> TORDESILLAS ESCUDERO, E.; DÍAZ MARTÍNEZ, G. (2020), *op. cit.*, pág. 243.

teletrabajo en la Administración General del Estado, aludiendo a los principales riesgos del teletrabajo, y especificando cómo realizar la evaluación de riesgos, y hablando de la formación en un punto adicional.

Es importante recordar este Acuerdo, porque es el texto que han tomado como base buena parte de las Comunidades Autónomas para la regulación de la prevención de riesgos del personal teletrabajador (sumado al Proyecto de RD de 15 de diciembre de 2021):

- Número 11. Las empleadas y empleados públicos tendrán derecho a una adecuada protección en materia de seguridad y salud en el teletrabajo de conformidad con lo establecido en la legislación vigente, con especial atención a los factores psicosociales ligados al tecnoestrés y al aislamiento social.
- Número 12. Los requisitos preventivos del teletrabajo en cuanto a la evaluación de riesgos, medidas preventivas y formación serán los que se determinen en la normativa específica que desarrolle el teletrabajo, adaptando a este respecto el RD 67/2010 de 29 de enero.
- Número 13. El desarrollo de la actividad preventiva por parte de la Administración se efectuará con arreglo a la determinación por el Servicio de Prevención de los riesgos que se derive de la recogida de la información necesaria a través de la autoevaluación a cumplimentar por la persona teletrabajadora, que se aportará de forma conjunta con la declaración responsable de disponer de un espacio y mobiliario adecuados.
- Número 14. La Administración proporcionará a las personas que trabajen en esta modalidad (...) formación específica en (...) prevención de riesgos laborales.

### *II.2.3. El Proyecto de Real Decreto por el que se regula el Teletrabajo en el ámbito de la AGE*

El 15 de diciembre de 2021 se inició trámite de audiencia pública sobre el Proyecto de Real Decreto por el que se regula el Teletrabajo en el ámbito de la Administración General del Estado<sup>21</sup>, que terminó el 4 de enero de 2022. Sin

---

<sup>21</sup> Disponible en <https://www.hacienda.gob.es/Documentacion/Publico/NormativaDoctrina/Proyectos/14122021-Proyecto-RD-Teletrabajo-AGE.pdf>

embargo, aún no se ha aprobado, retraso que motivó incluso una reclamación administrativa por parte del Sindicato CSIF<sup>22</sup>. Entre los días 3 y 14 de enero de 2023 se sustanció el trámite de información pública relativa al Real Decreto por el que se regula el teletrabajo en la AGE.

Centrándonos en la prevención de riesgos laborales, hay que estar a su artículo 11, titulado Prevención de riesgos laborales, que alude a las grandes temáticas que contemplan;

a) Declaración general de igualdad de deberes y derechos

El artículo 10.1 reproduce el artículo 47 bis EBEP, mencionando la normativa de prevención de riesgos laborales que resulte aplicable dentro de los deberes y derechos que –en igualdad de condiciones que el resto del personal, tiene el personal que preste servicios mediante teletrabajo. Esta idea se reitera en el artículo 11.1 (precepto dedicado específicamente a la PRL). Y en el número 2 del artículo 10 se explicita que también gozarán de los derechos recogidos en la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales.

Respecto de la normativa aplicable, el propio Proyecto propone la reforma del Real Decreto 67/2010, de 29 de enero, de adaptación de la legislación de Prevención de Riesgos Laborales a la Administración General del Estado, con la introducción de un nuevo apartado 7 en el artículo 2, que quedaría redactado como sigue: «7. En relación a la modalidad de teletrabajo, conforme a lo establecido en el art 47.bis del texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público, los requisitos preventivos del teletrabajo en cuanto a evaluación de riesgos, medidas preventivas y formación serán los que se determinen en su normativa específica de aplicación para garantizar el deber de la Administración de proteger la seguridad y salud de su personal respetando, en todo caso, su intimidad así como asegurar la obligación de los empleados y empleadas públicos de cooperar con la Administración para garantizar, en materia preventiva, una prestación de servicios segura en la modalidad de teletrabajo.» (Disposición final primera del Proyecto)<sup>23</sup>.

---

<sup>22</sup> Noticia 8 noviembre 2022. CSIF presenta una reclamación administrativa contra el Gobierno para que desarrolle de una vez el teletrabajo. Consultado en <https://www.csif.es/contenido/nacional/general/350882>

<sup>23</sup> También prevé introducir una nueva regulación en la formación de nivel intermedio y superior con validez exclusiva en la AGE. Así, la nueva Disposición Adicional Duodécima quedaría redactada en los siguientes términos: «Certificación especial de formación equivalente de nivel intermedio y nivel superior. En virtud de lo establecido en la disposición adicional cuarta del Real Decreto 39/1997, de 17 de enero, previa consulta con las organizaciones sindicales representadas en la Comisión Técnica de Prevención de Riesgos Laborales, y con el fin de que la



b) Referencia a los riesgos característicos del teletrabajo

El artículo 11.1 indica que habrá que prestar «especial atención a los factores psicosociales ligados al tecnoestrés y al aislamiento social».

c) Condiciones del lugar de trabajo

El artículo 11.2 exige que la persona teletrabajadora disponga, «en la fecha en que comience la prestación del servicio en esta modalidad, de un espacio físico y mobiliario de trabajo adecuados para el ejercicio de la actividad».

El que deba contar no solo con un lugar de trabajo adecuado, sino también mobiliario de trabajo adecuado, es una exigencia cualitativa a tener en cuenta. El mobiliario es parte de lo que se considera “equipo de trabajo” (art. 14.5 LPRL)<sup>24</sup>, por lo que la Administración deberá asumir dos tipos de obligaciones: bien “compensará al teletrabajador/a por este gasto, o proporcionará los medios adecuados para cumplir con esta, su obligación en materia de prevención de riesgos”<sup>25</sup>.

d) Autoevaluación de riesgos por parte de la persona teletrabajadora

Ahora bien, dado que son unos datos que solo puede verificarse por la propia persona, la norma requiere remitir «declaración responsable al efecto

---

Administración General del Estado siga dotándose de los recursos necesarios para el desarrollo de las actividades preventivas y asegurar la implantación del Sistema de Gestión de Prevención de Riesgos Laborales, podrán mantenerse los requisitos formativos establecidos en los artículos 36.2 y 37.2 del Real Decreto 39/1997, de 17 de enero, respecto a la formación requerida para el desempeño de funciones de nivel intermedio y nivel superior, respectivamente, con validez exclusiva en el ámbito de la Administración General del Estado.

En cuanto a la formación equivalente del nivel intermedio, únicamente podrá ser certificada por el Instituto Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo o por el Instituto Nacional de Administración Pública, bajo la coordinación y autorización de la Dirección General de la Función Pública.

En lo relativo a la formación del Nivel Superior, se faculta a la Dirección General de la Función Pública para que, conjuntamente con el Instituto Nacional de Administración Pública, diseñe un itinerario formativo y determine los requisitos a exigir para la formación equivalente del nivel superior, previa consulta a la Comisión Técnica de Prevención de Riesgos Laborales.

Las Organizaciones Sindicales serán informadas en la Comisión Técnica de Prevención de Riesgos Laborales de cuantas convocatorias se produzcan».

<sup>24</sup> Conforme al artículo 2 del Real Decreto 1215/1997, de 18 de julio, por el que se establecen las disposiciones mínimas de seguridad y salud para la utilización por los trabajadores de los equipos de trabajo, se considera equipo de trabajo cualquier instalación utilizada en el trabajo, por lo que el mobiliario tiene esta consideración.

<sup>25</sup> VIDA FERNÁNDEZ, R.: «La regulación del teletrabajo en el empleo público: coyuntura y perspectivas de futuro», *Revista de Estudios Jurídico Laborales y de Seguridad Social*, noviembre - abril 2023 - núm 6, pág. 281.

con carácter previo a la autorización de prestación de servicios por teletrabajo. Igualmente, deberá constar la declaración responsable de que la empleada o empleado público conoce las medidas en materia preventiva propuestas por la Administración, así como su compromiso de cumplimiento, sin perjuicio de las medidas de formación a que se refiere el artículo 19».

El cuestionario de autoevaluación de riesgos como deber del empleado y determinante de las obligaciones de la Administración empleadora. El número 3 del artículo 11 señala que «La Administración deberá disponer de toda la información acerca de los riesgos a los que está expuesta la persona que presta servicios por teletrabajo para poder prever las medidas de protección que resulten más adecuadas en cada caso». Por tanto, previamente debe conocer el lugar de trabajo, lo cual solo es posible si el empleado hace él mismo la evaluación de riesgos que en otro caso haría el Servicio de Prevención de Riesgos Laborales. Por ello, la obligación de “disponer de toda la información” deriva de otra, y es la de la persona que teletrabaja de suministrar la información necesaria, que en consecuencia a su vez genera en el Administración la obligación de poner los medios para proteger.

Por ello, a continuación se remite al Servicio de Prevención de Riesgos Laborales, pero sobre el documento que previamente haga la persona empleada autoevaluando los riesgos: «el desarrollo de la actividad preventiva por parte de la Administración se efectuará con arreglo a la valoración por el Servicio de Prevención de Riesgos Laborales con carácter previo a la autorización de teletrabajo, fundamentada en el cuestionario que aportará la empleada y empleado público de forma conjunta con la declaración responsable de disponer de un espacio y mobiliario adecuados».

e) Responsabilidad de la persona teletrabajadora en la implementación de las medidas prescritas por el Servicio de PRL

A la luz de esa información, si lo estima oportuno, el Servicio de Prevención de Riesgos Laborales podrá recomendar la adopción de medidas correctoras en el puesto de trabajo. En tal caso, el número 4 del artículo 11 encomienda a la persona empleada su implantación, advirtiendo de que su incumplimiento será causa de revocación del acuerdo de teletrabajo, como específicamente contempla el artículo 21 del Proyecto.

f) Formación previa preceptiva

El artículo 19 incluye dentro de la formación que debe recibir la persona teletrabajadora, con carácter previo al inicio de la prestación de servicios en

régimen no presencial, la específica en materia de prevención de riesgos laborales asociados a la prestación de su trabajo a distancia.

#### *II.2.4. El Proyecto de Ley de Función Pública de la Administración del Estado de 2023*

Por último, hay que referirse al también *non nato* Proyecto de Ley de la Función Pública de la Administración del Estado de 2023, que se hallaba en tramitación en el momento de la disolución de la Legislatura en junio de 2023, y caducó como consecuencia de ésta. En sus artículos 113 a 115 se regulaba el teletrabajo. Pero en lo relativo a la prevención de riesgos laborales, no añadía nada nuevo. Así, había que estar al artículo 115. Este precepto, tras reiterar lo previsto en el artículo 48 bis EBEP en lo concerniente a la igualdad de derechos y deberes, contemplaba el derecho a la desconexión digital en la prestación de servicios por medios telemáticos, en los términos previstos en la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales. A continuación declara que «En la prestación de servicios mediante teletrabajo deberá quedar garantizado el derecho de las empleadas y empleados públicos a una adecuada protección en materia de seguridad y salud».

### **II.3. La regulación autonómica**

Las normas autonómicas tampoco regulan con detalle la prevención de riesgos del personal a su servicio que teletrabaje, porque esta materia –con carácter general, no solo para las personas teletrabajadoras– es competencia estatal, quedando las competencias autonómicas restringidas a la “ejecución” de la legislación estatal (art. 149.1.7 y 149.1.17 CE). En base a esta competencia de “ejecutar” la normativa de PRL y de auto organización sí se regulan por las Comunidades Autónomas los requisitos necesarios para poder teletrabajar en condiciones de seguridad, pero no mucho más.

Ya antes del Real Decreto-ley 29/2020, y antes de la crisis sanitaria de la covid-19, varias Comunidades Autónomas y Administraciones Locales habían regulado e implantado el teletrabajo en sus ámbitos<sup>26</sup>.

---

<sup>26</sup> GALA DURÁN, C. (2021): «El teletrabajo en las Administraciones Públicas», en *Trabajo, Persona, Derecho, Mercado, Revista de Estudios sobre Ciencias del Trabajo y Protección Social*, núm. 3/2021, págs. 71 y ss.

Las posteriores, lo habitual es que reproduzcan el artículo 47.bis EBEP, indicando que el personal que preste servicios mediante teletrabajo tendrá los mismos deberes y derechos, individuales y colectivos, recogidos en la normativa vigente que el resto del personal que preste sus servicios en modalidad presencial, incluyendo la normativa de prevención de riesgos laborales. Así, Andalucía<sup>27</sup>, Aragón<sup>28</sup>, Asturias<sup>29</sup>, Islas Baleares<sup>30</sup>, Canarias<sup>31</sup>, Castilla y León<sup>32</sup>, Castilla-La Mancha<sup>33</sup>, Comunidad Valenciana<sup>34</sup>, Extremadura<sup>35</sup>, Galicia<sup>36</sup>, Comunidad de Madrid<sup>37</sup>, País Vasco<sup>38</sup> y La Rioja<sup>39</sup>.

---

<sup>27</sup> Artículo 37 Ley 5/2023, de 7 de junio, de la Función Pública de Andalucía.

<sup>28</sup> Artículo 15 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.

<sup>29</sup> Artículo 132 Ley 2/2023, de 15 de marzo, de Empleo Público; art. 1.4 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.

<sup>30</sup> Artículo 13 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.

<sup>31</sup> Artículo 7.2 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 de la Comunidad Autónoma de Canarias y sus organismos autónomos y entidades públicas dependientes.

<sup>32</sup> Artículo 5 Decreto 27/2022, de 23 de junio, por el que se regula la modalidad de prestación de servicios en régimen de teletrabajo en la Administración de la Comunidad de Castilla y León.

<sup>33</sup> Artículo 6 Decreto 65/2021, de 1 junio, por el que se regula la prestación de servicios en régimen de teletrabajo en la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha.

<sup>34</sup> Artículo 11 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.

<sup>35</sup> Artículo 5 Decreto 1/2018, de 10 de enero, por el que se regula la prestación del servicio en la modalidad no presencial, mediante la fórmula del teletrabajo, en la Administración de la Comunidad Autónoma de Extremadura, modificado por Decreto 107/2021, de 15 de septiembre.

<sup>36</sup> Artículo 2 bis Orden de 14 de diciembre 2020, por la que se Publica el Acuerdo sobre la prestación de servicios en la modalidad de teletrabajo en la Administración de la Comunidad Autónoma de Galicia.

<sup>37</sup> Artículo 15 del Decreto 79/2020, de 16 de septiembre, del Consejo de Gobierno, por el que se regula la modalidad de prestación de servicios en régimen de teletrabajo en la Administración de la Comunidad de Madrid.

<sup>38</sup> Artículos 12 (derechos) y 14 (deberes) del Decreto 113/2023, de 18 de julio, sobre teletrabajo para el personal empleado público del sector público de la Comunidad Autónoma de Euskadi.

<sup>39</sup> Artículo 59.3 Ley 9/2023, de 5 de mayo, de función pública de la Comunidad Autónoma de La Rioja; art.3.2 Decreto 45/2021, de 28 de julio, por el que se regula el tele-

Siguen sin ninguna regulación las Comunidades Autónomas de Cantabria y Navarra. Y a fecha de cierre de este trabajo, sin regulación reglamentaria Andalucía y Murcia (aunque esta Comunidad tiene previsto aprobarla en 2024). Veamos la regulación actual en cada Comunidad en materia de PRL de los empleados públicos teletrabajadores.

### *II.3.1. Andalucía*

Pese a que desde 2021 se había elaborado un Proyecto de Decreto por el que se regula la modalidad de prestación de servicios a distancia en la Administración General de la Junta de Andalucía, tal norma aún no ha visto la luz. Este Proyecto incluía como uno de sus objetivos «disminuir el riesgo de accidente laboral, especialmente “in itinere”»<sup>40</sup>.

La aprobación de la Ley de Función Pública de Andalucía, en junio de 2023 (Ley 5/2023, de 7 de junio) contiene un mandato explícito en su artículo 37.2 para el desarrollo reglamentario del teletrabajo.

Esta Ley, en materia de PRL del personal que teletrabaja se limita a reproducir lo indicado en el EBEP: «El personal que preste sus servicios mediante teletrabajo tendrá los mismos deberes y derechos, individuales y colectivos, que el resto del personal que preste sus servicios en modalidad presencial, incluyendo la normativa de prevención de riesgos laborales que resulte aplicable, salvo aquellos que sean inherentes a la realización de la prestación del servicio de manera presencial».

Entre tanto, hay que estar a la Resolución de 5 de julio de 2023, de la Secretaría General para la Administración Pública, por la que se aprueba y ordena la publicación del Pacto de 12 de junio de 2023, de la Mesa General de Negociación Común del personal funcionario, estatutario y laboral de la Administración de la Junta de Andalucía, por el que se prorroga el protocolo de medidas organizativas para la aplicación temporal del régimen de trabajo no presencial en el marco de la crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19. Es una prórroga que parte de que ya no existe una situación sanitaria extraordinaria, pero que es positivo potenciar “el uso del teletrabajo cuando la natura-

---

trabajo para el personal funcionario y laboral al servicio de la Administración General de la Comunidad Autónoma de La Rioja y sus Organismos Autónomos.

<sup>40</sup> Información general sobre el Proyecto de Decreto por el que se regula la modalidad de prestación de servicios a distancia en la Administración General de la Junta de Andalucía. Disponible en <https://www.juntadeandalucia.es/servicios/participacion/normativa/consulta-previa/detalle/218141.html>. El texto del Proyecto no está disponible.

leza de la actividad lo permita, compatibilizándolo con la modalidad presencial”, ello “sin perjuicio de la elaboración y aprobación en la Administración de la Junta de Andalucía de un marco normativo estable”. Pero en materia de PRL, este Pacto de 16 de septiembre de 2020 no recoge previsión alguna.

### *II.3.2. Aragón*

La comunidad aragonesa cuenta con una norma específica desde marzo de 2021, con un precepto dedicado a la PRL. Es 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, que –además de reconocer en su artículo 15 la declaración general de igualdad de deberes y derechos en términos similares al EBEP- en el artículo 19 (rubricado Prevención de riesgos laborales), contempla lo siguiente:

#### a) Autoevaluación de riesgos por parte de la persona teletrabajadora

Aunque el artículo 19 encomienda al Servicio de PRL valorar «con carácter previo, el puesto de teletrabajo de la persona solicitante, conforme a lo dispuesto en el Real Decreto 488/1997, de 14 de abril, por el que se establecen las disposiciones mínimas de seguridad y salud relativas al trabajo con equipos que incluyen pantallas de visualización», esa valoración se hace sobre la autoevaluación que hace la persona que solicita teletrabajar. Así, aclara que «se realizará la evaluación mediante un cuestionario que será diseñado por el Servicio de PRL y que se cumplimentará por la persona solicitante, adjuntando documentación gráfica del lugar que se designe como oficina u oficinas a distancia.

#### b) Responsabilidad de la persona teletrabajadora en la implementación de las medidas prescritas por el Servicio de PRL

En el número 2 del artículo 19 indica que las personas empleadas públicas acogidas a la modalidad de teletrabajo deberán aplicar en todo caso las medidas e indicaciones establecidas en la evaluación de riesgos, facilitada por el Servicio de Prevención. No obstante, el Servicio de Prevención les proporcionará asistencia y asesoramiento cuando lo precisen. Y el número 3 insiste en que «en el caso que el Servicio de Prevención recomiende adoptar medidas correctoras en el puesto de trabajo, será responsabilidad de la persona trabajadora su implantación».

c) Formación preceptiva

El deber de la persona empleada pública la extiende el número 2 del artículo 19 a la formación e información obligatoria facilitada por el Servicio de PRL. Sin embargo, no aparece que deba ser una formación previa. Es más, el artículo dedicado a la formación en esta Orden HAP/320/2021 (artículo 20), destaca por no incluir la formación en PRL dentro de la que debe suministrar el Instituto Aragonés de Administración Pública.

*II.3.3. Principado de Asturias*

Una de las normas aprobadas en 2023 es la del Principado de Asturias, que regula con detalle todo lo relativo al teletrabajo, incluyendo también la PRL. Es el 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. A ella se une la Ley 2/2023, de 15 de marzo, de Empleo Público, que en su artículo 132.3 reproduce la declaración general de igualdad de deberes y derechos del artículo 47 bis EBEP.

Al igual que otras normas estatales y autonómicas, contempla los siguientes puntos en relación a la PRL:

a) Referencia a los riesgos característicos del teletrabajo

El número 1 del artículo 17 (titulado Prevención de riesgos laborales), tras señalar que «El lugar determinado como puesto remoto por parte de la persona que teletrabaje deberá cumplir con la normativa vigente en materia de prevención de riesgos laborales», pone el acento en los riesgos más característicos de esta forma de prestación de servicios, debiendo prestar «especial atención a los aspectos relacionados con la seguridad, la ergonomía, y los factores psicosociales».

b) Autoevaluación de riesgos por parte de la persona teletrabajadora

Se opta por la autoevaluación de riesgos, encomendando al Servicio de Prevención de Riesgos Laborales facilitar la evaluación de riesgos a quienes se acojan a la modalidad de teletrabajo, así como la información necesaria en materia de seguridad y salud laboral para evitar los riesgos laborales o, si son inevitables, minimizarlos, y determinar las medidas preventivas aplicables.

La autoevaluación no es previa al teletrabajo, sino que la norma da un mes para que la cumplimente «desde la notificación de autorización de teletrabajo».

El autocuestionario se corresponderá al modelo que se determine por resolución del Consejero competente en materia de Función Pública<sup>41</sup>.

c) Responsabilidad de la persona teletrabajadora en la implementación de las medidas prescritas por el Servicio de PRL

El artículo 17 del Decreto 9/2023, de 3 de febrero, indica que «será responsabilidad de los empleados públicos el cumplimiento de lo declarado en el autocuestionario», una expresión incorrecta, porque en el autocuestionario deben identificarse los riesgos, no expresar las acciones a tomar para evitar tales riesgos, cuestión que incumbe al Servicio de PRL. Eso sí es lo que recoge en el número 4, cuando indica que «El personal acogido a la modalidad de teletrabajo deberá aplicar, en todo caso, las medidas preventivas previstas en la actividad de teletrabajo que se determinen por el Servicio de Prevención de Riesgos Laborales».

d) Formación preceptiva

Además del propio artículo 17, en su número 3 («Una vez autorizado el teletrabajo, se deberá realizar una sesión formativa de carácter obligatorio sobre los riesgos derivados del teletrabajo y sobre las medidas preventivas aplicables»), el artículo 15 (titulado “Formación específica”), señala que la Administración del Principado de Asturias facilitará al personal autorizado en régimen de teletrabajo y al que deba ejercer su supervisión, la formación que pudiera considerarse conveniente en relación con esta modalidad de prestación de servicios, así como en materia de prevención de riesgos laborales (...), teniendo la obligación de recibir la citada formación si fuesen convocados, salvo que razones del servicio lo impidiesen.

Hay que subrayar que no se indica que deba ser una formación previa, al señalar que debe recibirse la formación “una vez autorizado el teletrabajo”. Es una regla distinta de la que habitualmente recogen otras normas autonómicas.

---

<sup>41</sup> Resolución de 1 de marzo de 2023, de la Consejería de Administración Autonómica, Medio Ambiente y Cambio Climático, por la que se aprueban los modelos normalizados vinculados al Teletrabajo como modalidad de prestación de servicios a distancia en la Administración del Principado de Asturias, sus organismos y entes públicos. Los ítem que se evalúan son: Equipo (Pantalla; Teclado); mobiliario de trabajo (mesa o superficie de trabajo; silla de trabajo; reposapiés); lugar de trabajo (espacio de trabajo; iluminación; contactos eléctricos); aspectos organizativos y psicosociales). Imagen del autocuestionario disponibles en <https://sede.asturias.es/bopa/2023/03/13/img/2023-01768.0006.jpg> y <https://sede.asturias.es/bopa/2023/03/13/img/2023-01768.0007.jpg>



#### e) Teletrabajo excepcional por motivos de PRL

Como veremos en algunas de las regulaciones más actuales, se prevé recurrir al teletrabajo por diversas causas excepcionales (art. 7 Decreto 9/2023, de 3 de febrero), unas de las cuales serían necesidades de prevención de riesgos laborales.

Por último, el artículo 17.5 del Decreto 9/2023, de 3 de febrero finaliza con una indicación innecesaria e inapropiada. En efecto, señala que «A los efectos de contingencias profesionales, será de aplicación la normativa vigente en materia de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales». La determinación de qué contingencias son profesionales, así como la conceptualización de qué es contingencia profesional, ni siquiera se recoge en la LPRL, sino que –como es sabido– se contempla en los artículos 156 y 157 de la LGSS (Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social), conceptos que en ningún caso podrían ser redefinidos por una norma autonómica.

#### II.3.4. Islas Baleares

El 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, en su artículo 13 reproduce la declaración general de igualdad de deberes y derechos del artículo 47 bis EBEP, incluyendo la PRL. No hay un precepto dedicado en exclusiva a la PRL, sino que su artículo 14 trata esta materia junto con otra afín (equipamiento), pero otra alejada, como es la protección de datos.

A diferencia de otras normas autonómicas, no alude a la responsabilidad del empleado público en el cumplimiento de las obligaciones en materia de PRL ni la posible revocación del teletrabajo por incumplirlas (sí se prevé la reversibilidad, pero por otras causas)<sup>42</sup>.

#### a) Referencia a los riesgos característicos del teletrabajo

El número 4 del artículo 14 se dedica a la PRL, y pone el acento en que La Administración de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears informará a la persona teletrabajadora de la política de la empresa en materia de salud

---

<sup>42</sup> Un análisis completo de la norma balear, en LLOMPART BENNÀSSAR, M. (2023): «El teletrabajo en la Administración de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears: su nueva regulación por el Decreto 3/2023», *Revista Foro, Nueva época*, vol. 25, núm. 1, págs. 249 y ss.

y seguridad en el trabajo, especialmente sobre las exigencias relativas a las pantallas de datos, que debe aplicarlas correctamente. Y más adelante resume cuáles son los riesgos sobre los que el Servicio de PRL debe facilitar por escrito instrucciones básicas: «pantallas de visualización de datos, así como recomendaciones ergonómicas y sobre la organización del trabajo, el diseño del lugar o el mantenimiento de hábitos saludables, entre otros».

El número 8 del artículo 14 añade que la prestación de servicios en la modalidad de teletrabajo garantizará el derecho a la desconexión digital.

b) Autoevaluación de riesgos por parte de la persona teletrabajadora

El servicio competente en materia de seguridad y salud laboral de los empleados públicos de la Administración de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears debe facilitar a la persona autorizada un cuestionario de auto comprobación en materia de prevención de riesgos laborales para el puesto de teletrabajo, que ésta debe rellenar.

Sobre los datos obtenidos en dicho cuestionario, el servicio de prevención facilitará al empleado público información sobre las medidas previstas en su evaluación de riesgos, así como la indicación de cómo tiene que condicionar su puesto de trabajo fuera de las dependencias administrativas, proporcionándole por escrito instrucciones básicas sobre prevención de riesgos laborales en los puestos de trabajo (sobre los riesgos característicos que hemos indicado en el apartado anterior). No se contempla la eventual visita al lugar elegido por la persona teletrabajadora.

c) Formación previa preceptiva

El artículo 15 Decreto 3/2023, de 6 de febrero, dedicado genéricamente a la «Formación», establece dentro de las materias que la Escuela Balear de Administración Pública debe facilitar, como mínimo, la prevención de riesgos laborales. Asimismo, también facilitará la formación necesaria a las personas que deben cumplir las funciones de supervisoras relativa, como mínimo, a prevención de riesgos laborales, entre otras materias. El artículo 7.1, dedicado a los requisitos del teletrabajo, precisa que uno de ellos es haber recibido esta formación. Por tanto, no solo obligatoria, sino previa.

d) Teletrabajo excepcional por motivos de PRL

También prevé como unas de las situaciones extraordinarias que pueden motivar el recurrir al teletrabajo las necesidades de prevención de riesgos laborales, como una medida preventiva propuesta desde el servicio de prevención de riesgos laborales correspondiente, por razones de seguridad y salud de los empleados (art. 18 Decreto 3/2023, de 6 de febrero).

### II.3.5. Canarias

Al igual que la mayoría de normas autonómicas en la materia, hace suya la Declaración general de igualdad de deberes y derechos del EBEP, en el artículo 7.2 del reglamento que desde mayo de 2023 regula el teletrabajo: 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 de la Comunidad Autónoma de Canarias y sus organismos autónomos y entidades públicas dependientes.

Es una norma que regula pormenorizadamente el teletrabajo, y que se complementa por una página web específica en la que el Gobierno de Canarias recoge numerosa información, bajo la denominación Guía sobre El Teletrabajo<sup>43</sup>.

a) Formación previa preceptiva, y garantía de un trabajo seguro como requisito previo a la autorización

La PRL está muy presente en esta regulación, apareciendo directamente como un doble requisito: respecto de la persona que quiere acceder a teletrabajar, al exigírsele una formación previa<sup>44</sup>; y en relación al lugar de trabajo, al ser imprescindible que el lugar desde donde se teletrabaje esté adaptado a las medidas necesarias en materia de prevención de riesgos laborales<sup>45</sup>. Por tanto, tanto como requisito subjetivo (persona que solicita teletrabajar) y objetivo (posible lugar de trabajo), deben cumplir unos estándares de seguridad como condición para poder conceder este tipo de prestación de servicio. Además de en el precepto dedicado a los requisitos (art. 5), el que regula la solicitud (art. 12), señala que en la solicitud se presentará la documentación acreditativa de contar, en su caso, con formación de nivel básico, en los términos previstos en el Real Decreto 39/1997, de 17 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de los Servicios de Prevención, o normativa que lo sustituya.

Centrándonos en la formación, el artículo 5 exige tener los conocimientos teóricos y prácticos suficientes en materia de prevención de riesgos laborales aplicada al teletrabajo. Esta formación deberá ser acreditada, con carácter previo a la autorización, bien mediante la información que suministre el Instituto Canario de Administración Pública, o bien por contar con, al menos, formación de nivel básico, en los términos previstos en el Real Decreto 39/1997,

---

<sup>43</sup> Guía El Teletrabajo, disponible en [https://www3.gobiernodecanarias.org/aplicaciones/gestionconocimiento/\\_recursos/infografias/64b107c120d3b900121f10a8/genially.html](https://www3.gobiernodecanarias.org/aplicaciones/gestionconocimiento/_recursos/infografias/64b107c120d3b900121f10a8/genially.html).

<sup>44</sup> Art. 5.1.letra c) Decreto 74/2023, de 11 de mayo.

<sup>45</sup> Art. 5.1.letra e) Decreto 74/2023, de 11 de mayo.

de 17 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de los Servicios de Prevención, o normativa que lo sustituya.

Al respecto, se han dictado Instrucciones conjuntas de las Direcciones Generales de modernización y calidad de los servicios, de telecomunicaciones y nuevas tecnologías y de la función pública<sup>46</sup>, la Sexta de la cuales se dedica a la acreditación de conocimientos suficientes en materia de prevención de riesgos laborales<sup>47</sup>, contándose además con una Guía sobre formación de nivel básico, intermedio y superior en Prevención de Riesgos Laborales<sup>48</sup>.

b) Autoevaluación de riesgos por parte de la persona teletrabajadora

Con la solicitud se cumplimentará un cuestionario de autocomprobación en materia de PRL de su puesto de teletrabajo, aprobado por el Servicio de PRL (art. 12.4. Decreto 74/2023, de 11 de mayo), que estará a disposición de las personas empleadas interesadas, así como la información necesaria para su correcta elaboración, en la intranet corporativa<sup>49</sup>.

---

<sup>46</sup> Instrucciones conjuntas de las Direcciones Generales de modernización y calidad de los servicios, de telecomunicaciones y nuevas tecnologías y de la función pública mediante las cuales se dan directrices en la gestión de las solicitudes que se tramiten en aplicación del 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 de la comunidad autónoma de canarias y sus organismos autónomos y entidades públicas dependientes. Disponibles en [https://www.gobiernodecanarias.net/empleado/empleados\\_publicos/teletrabajo/Instrucciones\\_aplicacion/C3%B3n\\_Decreto\\_teletrabajo\\_74\\_2023\\_14072023.pdf](https://www.gobiernodecanarias.net/empleado/empleados_publicos/teletrabajo/Instrucciones_aplicacion/C3%B3n_Decreto_teletrabajo_74_2023_14072023.pdf).

<sup>47</sup> 1. La formación de nivel intermedio y la formación de nivel superior establecidas en el Capítulo VI del Real Decreto 39/1997, de 17 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de los Servicios de Prevención, es suficiente para acreditar la formación de nivel básico a que se refiere la letra c) del apartado 1 del artículo 5 del Decreto 74/2023. En cualquier caso, esta formación deberá acreditarse por la persona interesada en el momento de presentar su solicitud. 2. La formación en materia de PRL impartida por el Instituto Canario de Administración Pública que se señala en la letra c) del apartado 1 del artículo 5, y en el apartado 2 de la disposición adicional segunda del Decreto 74/2023, consistirá en el curso que el dicho organismo ha puesto a disposición de las empleadas y empleados públicos en el Aula Virtual con el título “Prevención de riesgos laborales en el teletrabajo”, dentro del Plan de Formación para 2023, hecho público por la Resolución de la Directora del ICAP de 2 de mayo de 2023. Este curso de autoformación estará destinado a aquellas personas que no cuenten con la formación indicada en el punto anterior.

<sup>48</sup> Disponible en [https://www.gobiernodecanarias.net/empleado/empleados\\_publicos/teletrabajo/Guia\\_C3%ADa\\_formacion\\_C3%B3n\\_nivel\\_b%C3%A9sico\\_intermedio\\_superior\\_PRL\\_14072023.pdf](https://www.gobiernodecanarias.net/empleado/empleados_publicos/teletrabajo/Guia_C3%ADa_formacion_C3%B3n_nivel_b%C3%A9sico_intermedio_superior_PRL_14072023.pdf).

<sup>49</sup> Disponible en [https://www.gobiernodecanarias.net/empleado/empleados\\_publicos/teletrabajo/guia\\_cumplimentar\\_cuestionario\\_autoevaluacion\\_teletrabajo\\_21052023.pdf](https://www.gobiernodecanarias.net/empleado/empleados_publicos/teletrabajo/guia_cumplimentar_cuestionario_autoevaluacion_teletrabajo_21052023.pdf). El cuestionario de autoevaluación es muy completo, y se estructura como sigue (incluyendo ilustraciones): Entorno de teletrabajo (espacio de trabajo, iluminación, ruido, condiciones ambientales); equipo de teletrabajo (mesa, silla, reposapiés, pantalla, teclado, ratón); organización y gestión (temas que aluden a riesgos psicosociales); otros riesgos (alude al riesgo eléctrico).

Ahora bien, la realización de este Autocuestionario no obstará a que el propio Servicio de PRL puede realizar un análisis *in situ*, cosa que se contempla como algo potestativo a solicitud de la persona empleada (art. 10.1 Decreto 74/2023, de 11 de mayo, que indica que se accederá a esa petición cuando el Servicio de PRL considere que es necesaria esa actuación *in situ*), como de oficio, previa solicitud de autorización a la persona teletrabajadora para acceder a su puesto de trabajo y realizar la evaluación de este, previendo que el Servicio de Prevención se dote de un procedimiento específico de evaluación de riesgos en estos contextos. Si tras la actuación *in situ* hay un informe desfavorable del Servicio de PRL -y previa audiencia de la persona interesada- podrá revertirse la autorización de prestación de servicios en la modalidad de teletrabajo por la persona titular del centro directivo (art. 17 Decreto 74/2023, de 11 de mayo).

En la valoración de la solicitud (que debe realizarse en un máximo de veinte días), la persona responsable de la unidad a la que se encuentre adscrita la persona solicitante emitirá un informe propuesta de resolución de la solicitud, en el que se hará constar expresamente, al menos el cumplimiento, en su caso, de los requisitos, personales y organizativos, así como el resultado del cuestionario de autocomprobación en materia de PRL del puesto de teletrabajo (art. 13 Decreto 74/2023, de 11 de mayo), siendo causa de denegación tanto el darse los requisitos establecidos (incluidas las exigencias subjetivas y objetivas antes referidas en relación a la PRL), como la valoración desfavorable del cuestionario de autocomprobación (art. 15 Decreto 74/2023, de 11 de mayo).

#### c) Referencia a los riesgos característicos del teletrabajo

El Decreto 74/2023, de 11 de mayo, no alude expresamente a riesgos característicos del teletrabajo, pero sí alerta de los riesgos psicosociales propios de esta modalidad de prestación de servicios cuando en el artículo 10 (título PRL), en su número 2 señala: «Los departamentos adoptarán las medidas organizativas y se dotarán de los recursos que sean precisos para favorecer las relaciones interpersonales entre las personas trabajadoras en modalidad de teletrabajo y en modalidad presencial, así como la comunicación de aquellos con los representantes sindicales».

#### d) Teletrabajo excepcional por motivos de PRL

El artículo 23 del Decreto 74/2023, de 11 de mayo permite la prestación excepcional obligatoria de servicios en la modalidad de teletrabajo, contemplando como uno de los supuestos la necesidad de PRL, advertida por el órgano competente en materia de personal del Departamento u organismo pú-

blico del que dependa el personal afectado. También se deberá acceder a la modalidad de teletrabajo si, como resultado del procedimiento de adaptación o cambio de puesto de trabajo, iniciado según las instrucciones relativas a las adaptaciones y cambios de puesto de trabajo por motivos de salud del personal al servicio de la Administración General de la Comunidad Autónoma de Canarias por riesgos laborales derivados del puesto de trabajo, se propusiera por el Servicio de PRL, como posible medida de adaptación, el desempeño del puesto mediante la modalidad organizativa de teletrabajo. Esta situación solo podría mantenerse mientras dure la situación de hecho justificativa de la adaptación.

### *II.3.6. Cantabria*

Como hemos adelantado, aún carece de una normativa específica para el teletrabajo. En 2021 se redactó un Proyecto de Decreto por el que se regula el teletrabajo como modalidad no presencial de prestación de servicios en la Administración General de la Comunidad Autónoma de Cantabria<sup>50</sup>, pero no se ha avanzado al respecto.

En su artículo 7 recoge que en la solicitud deberá recogerse una declaración responsable de conocimiento de las recomendaciones en materia de prevención de riesgos laborales facilitadas por la Administración y compromiso de cumplimiento de las mismas, y en el 10 que la Resolución debe recoger instrucciones en materia de prevención de riesgos laborales.

Dedica el artículo 24 a la PRL, con una observación que rara vez aparece en otras normas autonómicas (sí lo hace en la de Castilla y León de 2023), y es que tras señalar que el lugar donde se preste el teletrabajo por el empleado público deberá cumplir con la normativa vigente en materia de prevención de riesgos laborales, precisa que «A estos efectos, únicamente se atenderá a la zona habilitada para la prestación de los servicios, no extendiéndose al resto de zonas de la vivienda o del lugar designado para realizar el teletrabajo».

También hace referencia a los riesgos característicos del teletrabajo, pero solo ergonomía («prestando especial atención a los aspectos relacionados con la seguridad y la ergonomía»), no los psicosociales.

---

<sup>50</sup> Puede consultarse en el siguiente enlace: <https://participacion.cantabria.es/documents/10711/321205/Proyecto+de+decreto.pdf/cf7ecd71-ed6c-9e0c-bef9-4cf14702d96c>

El Proyecto, como ocurre habitualmente, recurre al autocuestionario de PRL, que será devuelto debidamente cumplimentado y firmado para la valoración del mismo, y atribuye responsabilidades al empleado público, tanto respecto del cumplimiento de lo declarado en el autocuestionario como de la adopción de las medidas correctoras que se le propongan.

Por último, al igual que la normativa asturiana y valenciana, el proyecto cántabro recoge la innecesaria remisión al concepto de contingencias profesionales: «A los efectos de contingencias profesionales será de aplicación la normativa vigente en materia de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales».

### *II.3.7. Castilla y León*

La regulación del teletrabajo del empleo público de esta Comunidad se encuentra en el Decreto 27/2022, de 23 de junio, por el que se regula la modalidad de prestación de servicios en régimen de teletrabajo en la Administración de la Comunidad de Castilla y León. Como es habitual, hay una fórmula sobre el reconocimiento de la igualdad de derechos y deberes respecto del trabajo presencial, en este caso en el artículo 5, pero que usa otra fórmula, dando más énfasis en los aspectos en los que hay una equiparación, enunciando el «Derecho a la prevención de riesgos laborales y a la aplicación de la normativa preventiva en el trabajo a distancia».

a) Responsabilidad de la persona teletrabajadora en la implementación de las medidas prescritas por el Servicio de PRL

La principal singularidad de la norma castellanoleonés en este aspecto es que en la solicitud de teletrabajo, la persona debe incluir un «Compromiso de adoptar las medidas en materia de prevención de riesgos laborales y el compromiso de que se adoptarán en la oficina a distancia, no suponiendo en todo caso, una transferencia de la responsabilidad de la administración en la garantía de asegurar la seguridad y salud de la persona trabajadora» (art. 14 Decreto 27/2022, de 23 de junio). Por tanto, nos encontramos con una cláusula de exención de responsabilidad por parte de la Administración contratante, que elude cualquier posibilidad de inspeccionar in situ el lugar de trabajo.

En particular, el artículo 15 enumera los compromisos que deben asumir las personas empleadas que teletrabajen, entre los que se encuentra desarro-

llar la actividad laboral de la forma y en las condiciones que permita el cumplimiento de las medidas de prevención de riesgos laborales.

b) Determinación del lugar de trabajo

Al igual que el Proyecto de Decreto cántabro de 2021, la norma castellana indica que El lugar o lugares determinados para el desarrollo del teletrabajo deberán cumplir con la normativa vigente en materia de prevención de riesgos laborales. Y precisa que Se entiende como lugar determinado para el desarrollo del teletrabajo a la zona habilitada para la prestación del servicio, no extendiéndose al resto de zonas de la vivienda o del lugar elegido para el desarrollo del trabajo a distancia.

c) Referencia a los riesgos característicos del teletrabajo

El artículo 18, titulado Prevención de Riesgos Laborales, señala que hay que prestar especial atención a los aspectos relacionados con la seguridad y la ergonomía/psicosociología. Una fórmula similar a la del Proyecto de Cantabria, pero añadiendo los riesgos psicosociales.

d) Autoevaluación de riesgos por parte de la persona teletrabajadora

Una vez autorizado el teletrabajo, el servicio de prevención responsable de la evaluación del puesto remitirá a la persona teletrabajadora el correspondiente cuestionario de autoevaluación en materia de prevención de riesgos laborales, que será devuelto debidamente cumplimentado y firmado para la valoración de este. Es llamativo que la autoevaluación se produzca después de la autorización, cuando es posible que fruto de esa autoevaluación se detecten circunstancias que revelen la imposibilidad de teletrabajar con seguridad.

Tampoco se contempla una posible reversión de la autorización por falta de seguridad o del cumplimiento de los deberes ligados a la salud laboral de la persona empleada pública. Lo único que se prevé es que -en función de los datos obtenidos en el cuestionario- el servicio competente en materia de prevención de riesgos laborales facilitará a la persona interesada información sobre las medidas previstas en su evaluación de riesgos, las necesidades de adaptación y corrección, en su caso, y todas las instrucciones y recomendaciones necesarias sobre prevención de riesgos, ergonomía, organización del trabajo y hábitos saludables.

e) Formación

El artículo 19 incluye dentro de los Planes de Formación anuales cursos característicos relacionados con el teletrabajo, sobre: prevención de riesgos



laborales, entre otras materias. Pero no se prevé como requisito previo a la autorización del teletrabajo, ni obligatoria.

f) Teletrabajo excepcional por motivos de PRL

El artículo 21 contempla el establecimiento de oficio del trabajo no presencial, entre otras circunstancias, por necesidades de PRL. Igualmente, también podría contemplarse como una medida preventiva propuesta desde el servicio con competencias en materia de PRL, por razones de seguridad y salud de las personas afectadas.

### *II.3.8. Castilla-La Mancha*

La normativa reguladora del teletrabajo en esta Comunidad es de 2021: el Decreto 65/2021, de 1 junio, por el que se regula la prestación de servicios en régimen de teletrabajo en la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha. En su artículo 6.2 recoge la habitual cláusula de igualdad con el trabajo presencial, pero tiene una diferencia con el EBEP, y es que omite la referencia a la PRL (al igual que hace la madrileña de 2020). Se sobreentiende incluida, obviamente, como los demás derechos, y se explicita en el artículo dedicado a esta materia, que es el 9.1, que se remite a la LPRL.

a) Condiciones del lugar de trabajo

El artículo 3 del Decreto 65/2021, de 1 junio incluye como requisito para la prestación de servicios en la modalidad de teletrabajo (con cierta asistematizada, ya que es un requisito que exige al personal, cuando en este caso es objetivo, no subjetivo). «que el lugar desde el que se vaya a realizar el teletrabajo cumpla con la normativa vigente en materia de seguridad y salud laboral». No hay mayor precisión en este precepto, pero sí en el artículo 9.3, aclara que «la evaluación de riesgos únicamente debe alcanzar a la zona habilitada para la prestación de servicios».

Este es uno de los requisitos, a los que se añade la autoevaluación que posteriormente referiremos. El incumplimiento de los requisitos en materia de seguridad y salud puede dar lugar a la autorización de teletrabajo, previa audiencia de la persona trabajadora (art. 17 Decreto 65/2021, de 1 de junio).

b) Referencia a los riesgos característicos del teletrabajo

El art. 9.2 del Decreto 65/2021, de 1 junio, recoge una prolija enumeración de riesgos característicos de esta modalidad de trabajo a prevenir, «po-

niendo especial atención en los factores psicosociales, ergonómicos y organizativos. En particular, deberá tenerse en cuenta la distribución de la jornada, los periodos de interconexión o tiempos de disponibilidad y la garantía de los descansos y desconexiones durante la jornada».

Adicionalmente, el artículo 10 establece que la persona teletrabajadora tiene derecho a la desconexión digital, debiendo garantizarse el respeto a su tiempo de descanso y a su intimidad personal fuera de los periodos de interconexión.

c) Autoevaluación de riesgos por parte de la persona teletrabajadora

Como es habitual, se recurre a una autoevaluación mediante un cuestionario. En este caso, se denomina “protocolo de auto comprobación en materia de prevención de riesgos laborales en teletrabajo”, que debe cumplimentar –con carácter previo– la persona solicitante de la prestación de servicios en la modalidad de teletrabajo deberá cumplimentar<sup>51</sup> (art. 9.3 Decreto 65/2021, de 1 junio).

En el protocolo deberá constar el lugar en el que se desarrolla el teletrabajo. Además, incluirá toda la información acerca de los riesgos a los que está expuesta la persona teletrabajadora, debiendo prever las medidas de protección más adecuadas.

Ahora bien, al igual que prevé el Decreto canario de 2023, el Decreto de Castilla-La Mancha contempla la posibilidad –excepcional– de que se haga una visita in situ por el Servicio de PRL. Esta visita presencial puede promoverse a iniciativa de la persona teletrabajadora o por iniciativa del Servicio de PRL, «cuando se considere necesaria la valoración presencial de su entorno». Será necesario que previamente se realice un Informe por el Servicio de PRL justificando la necesidad<sup>52</sup>, y que cuente con la autorización de la persona teletrabajadora. En caso contrario, el desarrollo de la actividad preventiva por parte de la Administración podrá efectuarse en base a la determinación de los riesgos que se derive de la información recabada de la persona teletrabajadora según las instrucciones del Servicio de PRL.

d) Formación preceptiva

Se contempla como formación obligatoria, pero no se indica que deba ser previa. Así, el artículo 13 se limita a señalar que la Administración facili-

---

<sup>51</sup> Además el artículo 14 lo incluye dentro de la documentación que debe acompañar a la solicitud.

<sup>52</sup> Este informe se entregará a la persona teletrabajadora y a las delegadas y a los delegados de prevención (art. 9.4 Decreto 65/2021, de 1 junio).

tará al personal empleado público la formación obligatoria necesaria para la prestación de servicios mediante teletrabajo. La programación incluirá diversas materias, entre las que se encuentran las «buenas prácticas en materia de seguridad y salud», lo cual dista mucho de otras Comunidades que exigen al menos un nivel básico de formación en PRL.

e) Teletrabajo excepcional por motivos de PRL

Dentro de las situaciones extraordinarias que posibilitan la prestación de servicios no presencial son las necesidades de prevención de riesgos laborales (disposición adicional primera Decreto 65/2021, de 1 junio).

### *II.3.9. Cataluña*

Cataluña tiene una regulación que no entra en materia de PRL más allá de exigir que se asuma el cumplimiento de la normativa y formación (artículo 7 Decreto 77/2020, de 4 de agosto, por el que se regula la prestación de servicios en la modalidad de teletrabajo para el personal al servicio de la Administración de la Generalidad de Cataluña y sus organismos autónomos).

No se contempla una autoevaluación de riesgos. Sí la elaboración de un Plan personal de trabajo (art. 6 Decreto 77/2020, de 4 de agosto), dentro del que debe constar expresamente el compromiso de la persona autorizada a respetar y aplicar la normativa y las medidas específicas que se determinen en materia de prevención de riesgos laborales.

a) Formación previa preceptiva

La formación previa es uno de los requisitos previstos en el artículo 3.1 para acceder a la prestación de servicios en la modalidad de teletrabajo. Es una formación obligatoria y previa, como subraya el artículo 9, que además tendrá la «periodicidad que se determine». La Escuela de Administración Pública de Cataluña es el organismo competente para impartir y certificar esta formación obligatoria, que incluirá en su programación anual la formación específica en la materia.

b) Teletrabajo excepcional por motivos de PRL

El Decreto 77/2020, de 4 de agosto, en su artículo 7 permite el teletrabajo por motivos excepcionales (al igual que otras normas autonómicas), cosa que ha dejado de autorizarse desde del 1 de diciembre de 2023.

### II.3.10. Comunidad Valenciana

El 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, en su artículo 11.1 reproduce lo previsto en el EBEP en lo concerniente a la declaración general de igualdad de deberes y derechos. Este derecho general a una adecuada protección en materia de seguridad y salud en el trabajo, de conformidad con lo establecido en la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de PRL y su normativa de desarrollo, se reitera en el artículo 9.1 (dedicado a la PRL).

#### a) Condiciones del lugar de trabajo

El artículo 4 enumera los requisitos que deben cumplir el personal empleado público que quiera teletrabajar. Y entre ellos (con la misma ausencia de sistemática que hemos señalado a propósito de Castilla-La Mancha, Decreto 65/2021, de 1 junio), incluye como requisito subjetivo uno que no afecta a la persona sino a donde pretenda trabajar. Así, exige «que el lugar desde el que se vaya a realizar el teletrabajo cumpla con la normativa vigente en materia de seguridad y salud en el trabajo, tras la implantación, en su caso, de las medidas de prevención necesarias». Se matiza que las condiciones deben darse tras la implantación de las medidas correspondientes, no antes.

Una vez iniciado el teletrabajo, deben continuar manteniéndose las condiciones y requisitos, «pudiendo a tal efecto, ser objeto de comprobación por la Administración de la Generalitat, previa comunicación a la persona interesada» (art. 4.2). Al respecto, el artículo 9.5 señala que durante la vigencia del programa el Servicio de PRL podrá realizar un seguimiento de las condiciones de trabajo de estos puestos, mediante el establecimiento de canales de comunicación que faciliten las labores tanto de asesoramiento técnico, como de la adecuada ejecución de las medidas de prevención adoptadas por las personas teletrabajadoras.

Por otro lado, al igual que la norma asturiana de 2023 y el proyecto cántabro de 2021, la valenciana recoge una precisión innecesaria, aunque con un matiz: «A los efectos de las contingencias profesionales será de aplicación la normativa vigente en materia de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales siendo considerado como lugar de trabajo el de la dirección del puesto de trabajo indicado en el anexo IV, relativo al cuestionario de autoevaluación de riesgos laborales» (art. 9.6 Decreto 49/2021, de 1 de abril). El último matiz es el que diferencia a esta normativa, con una obviedad por otro lado, al venir a indicar que en orden a la consideración del accidente *in itinere*, el lugar de trabajo es el que fije en el cuestionario de autoevaluación.

## b) Autoevaluación de riesgos por parte de la persona teletrabajadora

El Anexo IV del Decreto 49/2021, de 1 de abril recoge el Cuestionario de autoevaluación de riesgos laborales<sup>53</sup>. La elaboración del cuestionario supone una declaración responsable de los riesgos, pero no impedirá que el Servicio de PRL tenga el deber de verificarlo. Así, el artículo 9.2 del Decreto indica que este Servicio deberá verificar, con carácter previo al inicio del programa o del plan personal de trabajo, que las condiciones de trabajo en las que se desempeñan las funciones del puesto no suponen riesgo para la salud de la persona. Y lo harán examinando el cuestionario de autoevaluación.

En el caso de que, tras la comprobación de los datos aportados por las personas participantes, se dedujera la existencia de riesgo para la salud de estas, el Servicio de PRL propondrá las medidas preventivas necesarias, contemplándose incluso una inspección *in situ*. En efecto, el número 4 del artículo 9 indica que el Servicio de PRL podrá realizar, en cualquier momento, inspección del lugar desde el que se va a teletrabajar, aunque –claro está– con la autorización de la persona participante y garantizando el máximo respeto y mínima intromisión en su vida privada, a fin de comprobar las condiciones de trabajo del puesto, debiendo emitirse informe en el que conste lo siguiente: justificación de la visita, condiciones del puesto y, en su caso, medidas preventivas a adoptar. Este informe será remitido a la persona trabajadora, a la persona responsable de su unidad administrativa y a las que realicen las funciones de delegadas y delegados de prevención. En caso de que la persona participante no diera su autorización, quedará sin efecto su participación en el programa o en el plan personal de trabajo por no resultar posible la acreditación de que el lugar de trabajo cumple con la normativa de salud laboral.

## c) Formación previa preceptiva

El artículo 10, dedicado a la formación, contiene la seguridad y salud en el trabajo dentro de las materias que obligatoria y con anterioridad al inicio del teletrabajo debe incluir el curso de formación a realizar por el personal seleccionado para participar en el correspondiente programa de teletrabajo. La no realización del curso conllevará la exclusión del programa de teletrabajo para el cual se hubiera sido seleccionado. Solo se exceptúan a las personas que ya lo hubieran realizado en convocatorias anteriores.

---

<sup>53</sup> Las cuestiones que se evalúan son: equipo de trabajo (pantalla; teclado; mesa/superficie de trabajo; silla); entorno de trabajo/condiciones ambientales (espacio de trabajo; iluminación/reflejos/deslumbramientos/ventanas; temperatura/humedad del aire; ruido); condiciones psicosociales/organización del trabajo (gestión del tiempo; apoyo); condiciones de seguridad (orden y limpieza; riesgo eléctrico; actuaciones en caso de incendio o emergencia); medidas de adaptación.

Este curso lo debe implementar el órgano competente en materia de formación de la Administración de la Generalitat.

### *II.3.11. Extremadura*

La regulación del teletrabajo del empleo público extremeño se encuentra en el Decreto 1/2018, de 10 de enero, por el que se regula la prestación del servicio en la modalidad no presencial, mediante la fórmula del teletrabajo, en la Administración de la Comunidad Autónoma de Extremadura, (modificado por Decreto 107/2021, de 15 de septiembre).

En su artículo 5 recoge la habitual cláusula de igualdad con el trabajo presencial, pero tiene una diferencia con el EBEP, y es que –como la norma de Castilla-La Mancha de 2021, omite la referencia a la PRL.

#### a) Condiciones del lugar de trabajo

El artículo 8.1 Decreto 1/2018, de 10 de enero señala que las personas empleadas públicas autorizadas para prestar servicio en régimen de teletrabajo deberán disponer de un espacio de trabajo adecuado a las funciones a desempeñar, aclarando (que es lo destacable a nuestros efectos), que «Este requisito se valorará en los términos establecidos en el artículo 11 de este decreto», precepto que es el dedicado a la PRL.

Del mismo modo, entre los Requisitos de las personas solicitantes (art. 14 Decreto 1/2018, de 10 de enero) «que el lugar desde el que se vaya a realizar el teletrabajo cumpla con la normativa vigente en materia de seguridad y salud laboral» (mismos términos que en 2021 recogen Castilla-La Mancha y Comunidad Valenciana, por lo que damos por reproducidas las observaciones antes realizadas, de que no es un requisito de la persona, sino objetivo, del lugar de trabajo).

La Resolución de 3 de enero 2022, por la que se convoca el proceso para la autorización del desempeño de puestos de trabajo en la modalidad de prestación del servicio no presencial, mediante la fórmula del teletrabajo, en la Administración de la Comunidad Autónoma de Extremadura, en su Base Duodécima detalla cuáles serán los requisitos mínimos de acondicionamiento del puesto de trabajo fuera de las dependencias administrativas<sup>54</sup>.

---

<sup>54</sup> a) En el caso de uso ordenador portátil se proponen las siguientes opciones:  
– Portátil con pantalla (min. 14 pulgadas), teclado y ratón externos.

En el número 4 de este precepto se indica que el cumplimiento del requisito se acreditará inicialmente, y a los exclusivos efectos de continuar con la tramitación del procedimiento, mediante declaración responsable del empleado público que se hará constar en la propia solicitud. Por tanto, podríamos decir que la declaración responsable es “provisional”, pudiendo ser verificada la adecuación en los términos que analizamos a continuación.

b) Autoevaluación de riesgos por parte de la persona teletrabajadora

Una vez recibida la formación obligatoria en la materia, la persona teletrabajadora deberá cumplimentar un cuestionario de autocomprobación en materia de prevención de riesgos laborales para el puesto de trabajo ubicado en su domicilio, facilitado por el Servicio de PRL.

El Servicio de PRL debe -también antes de que se inicie la prestación de servicios a distancia- valorar el entorno en el que la persona teletrabajadora realizará sus funciones en régimen no presencial y emitirá informe sobre las condiciones del mismo (art. 11 Decreto 1/2018, de 10 de enero).

El artículo 11.1 posibilita una valoración presencial del entorno, pero se contempla como algo excepcional, que únicamente será realizada cuando así lo solicite la persona teletrabajadora o cuando el propio Servicio de Prevención lo considere necesario, y siempre previa comunicación a la persona teletrabajadora. La norma habla de previa comunicación, pero además debe entenderse que necesitará autorización, para garantizar la inviolabilidad del

---

– Portátil (pantalla min. 14 pulgadas) sobre soporte de elevación (que permitan ajustar la inclinación, altura, etc.) junto con teclado y ratón externos.

b) Mesa de trabajo: suficientemente grande como para colocar en ella los elementos necesarios para la actividad a desarrollar, de tal modo que pueda ubicarse la pantalla independiente del portátil frente la persona trabajadora y a una distancia igual o superior a 40 cm. de los ojos de aquella. Igualmente, permitirá ubicar el teclado independiente de manera que exista un espacio suficiente delante del mismo para apoyar las manos y los brazos.

c) Silla de trabajo: altura del asiento ajustable, respaldo con una suave prominencia para dar apoyo a la zona lumbar y con dispositivos para poder ajustar su altura e inclinación, dotadas de 5 apoyos para el suelo. Su diseño debe permitir la siguiente postura:

- Muslos aproximadamente horizontales y piernas verticales.
- Brazos verticales y antebrazos horizontales, formando ángulo recto desde el codo.
- Manos relajadas, sin extensión ni desviación lateral.
- Columna vertebral recta.
- Planta del pie en ángulo recto respecto a la pierna.
- Línea de visión paralela al plano horizontal.
- Línea de los hombros paralela al plano frontal (sin torsión del tronco).
- Ángulo de la línea de visión menor de 60° bajo la horizontal.

d) El reposapiés será necesario en los casos donde no se pueda regular la altura de la mesa y la altura del asiento no permita a la persona trabajadora descansar sus pies en el suelo.

domicilio (sin perjuicio de que si se niega, pueda revertirse la autorización, como pasamos a ver).

c) Responsabilidad de la persona teletrabajadora en la implementación de las medidas prescritas por el Servicio de PRL

El artículo 11.2 Decreto 1/2018, de 10 de enero señala que en el caso de que el Servicio de Prevención recomiende adoptar medidas correctoras en el puesto de trabajo, será responsabilidad del personal teletrabajador su implantación.

La Resolución de 3 de enero 2022, en su Base Duodécima, número 2, señala que en el caso de que el Servicio de Prevención recomiende adoptar medidas correctoras en el puesto de trabajo, será responsabilidad de la persona teletrabajadora su implantación, que tendrá un plazo de diez para llevarlo a efecto, acreditándolo mediante una declaración jurada en la cual se refleje las medidas adoptadas. La falta de adopción de estas medidas, podría dar lugar a la revisión de la autorización de teletrabajo, previo informe del Servicio de Prevención.

El artículo 19 Decreto 1/2018, de 10 de enero, precisamente, contempla la posible revisión de la autorización de teletrabajo, entre otros motivos (otro ligado a la PRL lo vemos en el apartado siguiente), «por no adoptar el empleado público las medidas preventivas y correctoras recomendadas por el Servicio de Prevención de Riesgos Laborales».

d) Formación previa preceptiva

La formación debe tener lugar después de que se autorice a teletrabajar, pero con carácter previo al inicio de la prestación de su trabajo en régimen no presencial. El artículo 9 no solo establece la obligatoriedad y el carácter previo de la formación de las personas teletrabajadoras, sino el contenido mínimo de la misma, a saber: «Recibir formación específica en materia de prevención de riesgos laborales asociados a la prestación de su trabajo en régimen no presencial, en particular deberá recibir formación específica relativa a la forma en que debe acondicionar su puesto de trabajo fuera de las dependencias administrativas, así como a las nociones necesarias sobre seguridad y ergonomía en los puestos de trabajo con pantallas de visualización de datos»<sup>55</sup>.

---

<sup>55</sup> La Resolución de 3 de enero 2022, por la que se convoca el proceso para la autorización del desempeño de puestos de trabajo en la modalidad de prestación del servicio no presencial, mediante la fórmula del teletrabajo, en la Administración de la Comunidad Autónoma de Extremadura, en la Base Décima se detalla que la persona empleada pública autorizada como persona teletrabajadora recibirá formación específica (entre otras materias) sobre



Al igual que puede revisarse la autorización de teletrabajo por la no adopción de las medidas preventivas o correctoras recomendadas por el Servicio de PRL, el artículo 19 Decreto 1/2018, de 10 de enero recoge también la revisión «Por no realizar y superar el empleado/a público las acciones formativas de carácter obligatorio a las que se refiere el artículo 9 de este decreto, una vez hubiera sido autorizada como persona teletrabajadora y con carácter previo al inicio de la prestación de servicios bajo esa modalidad, con la única salvedad de haber recibido esa misma formación con motivo de otras convocatorias de teletrabajo»<sup>56</sup>.

#### e) Referencia a los riesgos característicos del teletrabajo

No hay en este Decreto un precepto que aluda expresamente a estos riesgos, pero sí enuncia algunos a propósito de la formación, señalando que debe incluir las nociones necesarias sobre seguridad y ergonomía en los puestos de trabajo con pantallas de visualización de datos (art. 9.1). Adicionalmente, el art. 6.6 indica que esta modalidad de prestación de servicios no impedirá la salvaguarda del derecho a la desconexión digital en el ámbito laboral, según lo dispuesto en el artículo 88 de la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales.

### *II.3.12. Galicia*

Hay que estar a la Orden de 14 de diciembre 2020, por la que se Publica el Acuerdo sobre la prestación de servicios en la modalidad de teletrabajo en la Administración de la Comunidad Autónoma de Galicia. Su artículo 2 bis acoge la habitual cláusula de igualdad con el trabajo presencial, pero desarrollando los derechos individuales y colectivos que se garantizan, entre los que lógicamente está (como derecho individual), el «Derecho a la prevención de riesgos laborales y a la aplicación de la normativa preventiva en el trabajo a distancia».

#### a) Condiciones del lugar de trabajo

El artículo 4 de la Orden de 14 de diciembre 2020 enumera los requisitos para poder autorizar la prestación de servicios en régimen de teletrabajo, re-

---

Prevención de riesgos laborales. Su contenido versará sobre lo recogido en el procedimiento PRC13 “Procedimiento de evaluación de teletrabajo”, centrándose en los riesgos derivados de la utilización de las pantallas de visualización de datos (PVD) y en nociones básicas del Plan de Prevención de la Junta de Extremadura.

<sup>56</sup> Regla añadida por el Decreto 107/2021, de 15 de septiembre.

quisitos que –con buena corrección técnica– la norma gallega no exige solo a la persona trabajadora, sino al lugar también. Y así, se exige «Disponer de un espacio de trabajo que cumpla con las condiciones establecidas por la normativa vigente en materia de prevención de riesgos laborales».

b) Autoevaluación de riesgos por parte de la persona teletrabajadora

El artículo 6.2. de la Orden de 14 de diciembre 2020 requiere que la solicitud de teletrabajar vaya acompañada del cuestionario de autoevaluación en materia de prevención de riesgos laborales, debidamente cumplimentado.

El órgano directivo competente para resolver remitirá el cuestionario de autoevaluación de riesgos laborales al Servicio de Riesgos Laborales, para que revise y señale, con carácter previo a la resolución del órgano, su conformidad, disconformidad o reparo. En el caso de reparo, deberá emitir un informe con las recomendaciones que sean necesarias para que el empleado o la empleada pueda teletrabajar. Dichas recomendaciones, que le serán comunicadas por el órgano competente para resolver, deben ser asumidas de forma expresa por la persona interesada (art. 8.4 Orden de 14 de diciembre 2020).

c) Responsabilidad de la persona teletrabajadora en la implementación de las medidas prescritas por el Servicio de PRL

Junto con la autoevaluación, la solicitud debe ir acompañada de la declaración de compromiso de adoptar las medidas de seguridad e higiene que se contienen en el Manual de información para el personal teletrabajador disponible en la intranet y las que, en su caso, recomiende el Servicio de Riesgos Laborales una vez evaluado el cuestionario de autoevaluación (artículo 6.2. de la Orden de 14 de diciembre 2020).

El incumplimiento reiterado por parte de la persona trabajadora de las condiciones de prevención de riesgos laborales puede dar lugar a la extinción de la prestación de servicios en la modalidad de teletrabajo (art. 11 de la Orden de 14 de diciembre 2020).

d) Formación

La norma gallega no condiciona la autorización del teletrabajo a una formación previa. Solo se limita a señalar en su artículo 15 que la Escuela Gallega de Administración Pública facilitará a los empleados públicos incluidos dentro del ámbito de aplicación de este acuerdo la formación necesaria para una óptima prestación de servicios en esta modalidad de teletrabajo y para el desempeño eficiente de las funciones de supervisión, así como en materia de prevención de riesgos laborales, entre otras.

### *II.3.13. Comunidad de Madrid*

Se regula en el Decreto 79/2020, de 16 de septiembre, del Consejo de Gobierno, por el que se regula la modalidad de prestación de servicios en régimen de teletrabajo en la Administración de la Comunidad de Madrid. Su artículo 15 recoge la referencia a la igualdad de derechos y deberes, pero omitiendo la referencia a la PRL. Es más, a continuación subraya que «la prestación de servicios en este régimen no menoscabará las oportunidades de formación y de promoción profesional, acción social, ni ninguno de los derechos de carrera del personal que opte por este modelo de trabajo», pero sin mención alguna a la PRL. Ello no obsta a que obviamente les correspondan tales derechos.

#### a) Condiciones del lugar de trabajo

El Decreto madrileño no contiene una regulación específica de las condiciones que debe reunir el lugar de trabajo. Solo indica (al definir qué se entiende por teletrabajo, en el artículo 2), que se realizará desde su propio domicilio u otro lugar elegido por aquel, siempre que sea compatible con las medidas de prevención de riesgos laborales.

#### b) Autoevaluación de riesgos por parte de la persona teletrabajadora

Una vez le haya sido notificada la resolución de autorización del régimen de teletrabajo y con carácter previo al inicio del mismo, el personal que vaya a prestar el servicio en la modalidad de teletrabajo deberá cumplimentar, el cuestionario de autocomprobación en materia de prevención de riesgos laborales para el puesto de teletrabajo facilitado a tales efectos por la unidad de prevención correspondiente (art. 17 Decreto 79/2020, de 16 de septiembre)<sup>57</sup>.

Como previene el art. 17.2, en función de los datos obtenidos en dicho cuestionario, la unidad de prevención facilitará al empleado público información sobre las medidas previstas en su evaluación de riesgos, así como la indicación de cómo debe acondicionar su puesto de trabajo fuera de las dependencias administrativas. Para ello, se ha preparado un “Manual de buenas prácticas en teletrabajo”, en donde se recogen las medidas preventivas y re-

---

<sup>57</sup> La Disposición Adicional Segunda del Decreto 79/2020, de 16 de septiembre, dedicado a los Modelos e instrucciones, señala en su punto 2 que la unidad de prevención dependiente de la dirección general competente en materia de función pública elaborará el modelo de cuestionario sobre PRL. En este cuestionario de autocomprobación se consulta sobre mesa o superficie de trabajo, pantalla, silla, teclado, instalación eléctrica y entorno de trabajo.

comendaciones a aplicar en el caso de que las respuestas del cuestionario de auto comprobación pongan de manifiesto alguna condición mejorable desde el punto de vista de la PRL<sup>58</sup>.

c) Responsabilidad de la persona teletrabajadora en la implementación de las medidas prescritas por el Servicio de PRL

Baja la rúbrica «Aportaciones», el artículo 16.1 del Decreto 79/2020, de 16 de septiembre, señala que el personal que preste sus servicios en la modalidad de teletrabajo se compromete a desarrollar su actividad laboral en régimen de teletrabajo de la forma y con las condiciones que permitan el cumplimiento de las medidas de prevención de riesgos laborales que estén establecidas.

Como es habitual, en caso de incumplimiento grave o reiterado de las condiciones técnicas, de protección de datos o de prevención de riesgos laborales establecidas, puede proceder la extinción de la autorización de teletrabajo (art. 13 Decreto 79/2020, de 16 de septiembre).

d) Formación

La formación se contempla, pero no como algo previo ni preceptivo. La obligación solo recae sobre la Administración de la Comunidad de Madrid facilitará al personal autorizado en régimen de teletrabajo formación, entre otras materias, sobre prevención de riesgos laborales (art. 19 Decreto 79/2020, de 16 de septiembre).

e) Teletrabajo excepcional por motivos de PRL

La Comunidad de Madrid podrá establecer la prestación de los servicios en la modalidad de teletrabajo por diversas situaciones extraordinarias o excepcionales, una de las cuales son necesidades de prevención de riesgos laborales. Asimismo, podría contemplarse como una medida preventiva propuesta desde el servicio de prevención de riesgos laborales correspondiente, por razones de seguridad y salud de los empleados (art. 14 Decreto 79/2020, de 16 de septiembre).

f) Referencia a los riesgos característicos del teletrabajo

Si bien no hay un precepto que trate estos riesgos, el artículo 17 (dedicado a la PRL), en su número 2 pone el acento en que hay que suministrar a la persona que teletrabaja instrucciones básicas sobre prevención de riesgos

---

<sup>58</sup> Está disponible en <https://sede.comunidad.madrid/autorizaciones-licencias-permisos-carnes/autorizacion-teletrabajo-empleados>

laborales en los puestos de trabajo con pantallas de visualización de datos, así como recomendaciones ergonómicas y sobre la organización del trabajo, el diseño del puesto o el mantenimiento de hábitos saludables, entre otras.

### II.3.14. Región de Murcia

A la fecha de cierre de este trabajo, la Región de Murcia sigue sin regulación reglamentaria, aunque tiene previsto aprobarla en 2024<sup>59</sup>. Prescindiendo del proyecto piloto experimental de teletrabajo en la Administración Pública Regional<sup>60</sup> –prorrogada mediante Orden de 6 de febrero de 2018–, Mientras tanto, hay que partir de la Disposición Adicional Decimosexta del Texto Refundido de la Ley de la Función Pública, aprobado por Decreto Legislativo 1/2001, de 26 de enero<sup>61</sup>, que en su número 3 se remite a lo que determine (previa negociación con las Organizaciones Sindicales), la persona titular de la Consejería competente en materia de función pública.

En base a ello, se dictó la Resolución de la Secretaría General de la Consejería de Economía, Hacienda y Administración Digital, por la que se dispone la publicación en el Boletín Oficial de la Región de Murcia del Pacto de la Mesa Sectorial de Administración y Servicios de 25 junio de 2021, sobre desarrollo del teletrabajo. Esta Resolución recoge los Criterios generales para el desarrollo del teletrabajo en la Administración Pública de la Región de Murcia.

En materia de PRL, son pocos los Criterios, y muy genéricos. Así, el número 13 en realidad se remite al futuro desarrollo reglamentario<sup>62</sup>. El número 12 se remite por su parte a la “legislación vigente” en materia de seguridad y salud, limitándose en que hay que prestar «especial atención a los factores psicosociales ligados al tecnoestrés y al aislamiento social».

---

<sup>59</sup> <https://laadministracionaldia.inap.es/noticia.asp?id=1514295>

<sup>60</sup> Convocado por Orden de 3 de octubre de 2016, de la Consejería de Hacienda y Administración Pública, y posteriormente prorrogado por Orden de 6 de febrero de 2018. Sobre el mismo, *vid.* GONZÁLEZ DÍAZ, F.A. (2021): « La prevención y protección de riesgos laborales de las personas trabajadoras a distancia», en ALZAGA RUIZ, I.; SÁNCHEZ TRIGUEROS, C.; HIERRO HIERRO, F.J. (Dirs), *El trabajo a distancia. Una perspectiva global*. Aranzadi, Pamplona.

<sup>61</sup> Añadida por el Decreto Ley 7/2020, de 18 de junio, de medidas de dinamización y reactivación de la economía regional con motivo de la crisis sanitaria.

<sup>62</sup> «13. Los requisitos preventivos del teletrabajo en cuanto a evaluación de riesgos, medidas preventivas y formación serán los que se determinen en la normativa específica que desarrolle el teletrabajo».

Como todas las CC.AA., se parte de una autoevaluación a cumplimentar por la persona teletrabajadora, que se aportará de forma conjunta con la declaración responsable de disponer de un espacio y mobiliario adecuados. Por tanto, autoevaluación y responsabilidad de quien teletrabaja. El Servicio de PRL es el encargado de recoger esa información y desarrollar la actividad preventiva a la luz de esa autoevaluación (Criterio 14).

También se contempla la formación específica en prevención de riesgos laborales (Criterio 15).

### *II.3.15. Navarra*

En 2022 se presentó un Proyecto de Decreto Foral por el que se regula la prestación del servicio mediante la modalidad de teletrabajo para el personal al servicio de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra y sus organismos autónomos<sup>63</sup>, pero que en abril de 2023 quedó aparcado<sup>64</sup>.

### *II.3.16. País Vasco*

La última norma aprobada en 2023 en la materia es de la del País Vasco: Decreto 113/2023, de 18 de julio, sobre teletrabajo para el personal empleado público del sector público de la Comunidad Autónoma de Euskadi.

Es la única norma autonómica que escinde en dos preceptos diferentes los derechos y deberes de las personas que teletrabajan (artículos 12, derechos; y 14, deberes). En el artículo 12 se reconoce el derecho a una adecuada protección en materia de seguridad y salud en el trabajo, con una remisión a la normativa estatal en materia de PRL (Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales, y su normativa de desarrollo). Junto a él –y en íntima conexión– se reconoce el derecho a la desconexión digital fuera de su horario de trabajo en los términos establecidos en el artículo 88 de la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales.

---

<sup>63</sup> Disponible en <https://participa.navarra.es/processes/proyecto-decreto-foral-por-que-se-regula-teletrabajo>

<sup>64</sup> <https://www.diariodenavarra.es/noticias/navarra/2023/04/09/opcion-teletrabajo-esfuma-plantilla-gobierno-foral-564093-300.html>

a) Condiciones del lugar de trabajo

El artículo 9, en su número 3.2, señala que el lugar destinado al teletrabajo se corresponderá preferentemente con el domicilio habitual del personal solicitante que, en todo caso, deberá cumplir con los requisitos a nivel de prevención de riesgos laborales.

Se contempla el eventual cambio temporal de ubicación de lugar de prestación de servicios a distancia, precisando que si no estuviera contemplado en el documento de compromiso, deberá ser comunicado a la persona supervisora a efectos informativos, si bien, exigirá el cumplimiento de los requisitos a nivel de prevención de riesgos laborales. Si el cambio es definitivo deberá hacerse constar en un anexo al documento de compromisos.

b) Formación previa preceptiva

Como requisito previo a la autorización, el número 2.5 del artículo 9 exige haber realizado la formación obligatoria correspondiente al teletrabajo y declarar que se conocen las medidas establecidas en materia de prevención de riesgos laborales para las personas que prestan servicio mediante teletrabajo a la fecha de la solicitud de autorización de teletrabajo. Por tanto, previo y preceptivo.

c) Autoevaluación de riesgos por parte de la persona teletrabajadora

Una vez autorizada la prestación de servicios mediante teletrabajo, se exige que las personas que prestan servicio mediante teletrabajo cumplimenten un cuestionario de autoevaluación.

d) Responsabilidad de la persona teletrabajadora en la implementación de las medidas prescritas por el Servicio de PRL

El artículo 14 Decreto 113/2023, de 18 de julio, como el resto de normas autonómicas en la materia, responsabiliza al personal teletrabajador de la implantación de aquellas medidas correctoras que los Servicios de prevención recomienden adoptar, bien sean las de carácter genérico establecidas en el curso formativo previo o las específicas como consecuencia de una consulta o petición de la persona teletrabajadora.

Pero añade un matiz novedoso, y es que también deberán informar lo antes posible acerca de los posibles síntomas que padezcan relacionados con el uso de los equipos portátiles en el puesto de teletrabajo.

### II.3.17. La Rioja

La Comunidad riojana aprobó en 2023 una Ley de Función pública (Ley 9/2023, de 5 de mayo), cuyo artículo 59.3, reproduce el artículo 47 bis EBEP en lo relativo a la igualdad de derechos y deberes entre personas que teletrabajan y las que prestan servicios presencialmente.

Junto a esta norma, ya desde 2021 cuenta con un Decreto dedicado al teletrabajo en dicha Comunidad: 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.

#### a) Condiciones del lugar de trabajo

El artículo 17, dedicado a la PRL, no detalla las condiciones que debe reunir el lugar de trabajo. Solo indica en su número 2 que cada cambio del lugar designado inicialmente, como ubicación para el desempeño del teletrabajo, deberá de comunicarse con carácter previo, al Servicio de Prevención de Riesgos Laborales junto con la declaración responsable.

#### b) Autoevaluación de riesgos por parte de la persona teletrabajadora

La autoevaluación de riesgos recae sobre el trabajador, como ocurre en todas las normas autonómicas, evaluación que lógicamente se realiza sobre un cuestionario aportado por el Servicio de Prevención de Riesgos Laborales, con carácter previo.

No obstante, cabe la posibilidad de realizar una evaluación *in situ* por parte del Servicio de Prevención de Riesgos Labores, pero solo se contempla previa petición del personal que trabaje a distancia, no por instancia de la propia Administración. Esa visita no será automática, sino que se condiciona a que el Servicio considere que es necesaria esa presencia domiciliaria.

También debe aportar este Servicio la información necesaria en materia de seguridad y salud laboral para evitar los riesgos laborales o, si son inevitables, minimizarlos y disponer la aplicación de las medidas preventivas necesaria (art. 17).

#### c) Responsabilidad de la persona teletrabajadora en la implementación de las medidas prescritas por el Servicio de PRL

El artículo 17 del Decreto 45/2021, de 28 de julio, declara la responsabilidad del personal acogido a esta modalidad de teletrabajo, tanto en la im-



plantación como en cumplimiento de las medidas de seguridad y salud laboral, compromiso que debe quedar recogido en una declaración responsable (Anexo II del Decreto).

En el número 4 del artículo 17 se añade que el personal acogido a la modalidad de teletrabajo deberán aplicar en todo caso las medidas previstas en su evaluación de riesgos en los lugares donde desempeñe la modalidad de teletrabajo, así como la formación e información facilitada por el Servicio de Prevención no sólo a su actividad, sino también al diseño de su puesto de trabajo. No obstante, el Servicio de Prevención les proporcionará asistencia y asesoramiento telefónico cuando lo precisen.

Y en el número 6 se indica que «en el caso de que el Servicio de Prevención recomiende adoptar medidas correctoras en el puesto de trabajo, será responsabilidad del personal teletrabajador su implantación».

#### d) Formación preceptiva

La norma riojana destaca por dar una notable importancia a la formación, exigiendo incluso que sea provechosa (acreditando los conocimientos adquiridos), aunque no requiere que sea previa al teletrabajo. Sí es obligatoria.

En efecto, por un lado, el artículo 17.3 señala que el personal deberá participar en una sesión formativa donde se le indicará cómo debe acondicionar su puesto de trabajo fuera de las dependencias administrativas, así como las nociones necesarias sobre seguridad y ergonomía en los puestos de trabajo con pantallas de visualización de datos. Por tanto, detalla el contenido formativo. Y también contempla que será evaluado: tras indicar que la participación a la sesión formativa tendrá carácter obligatorio, aclara que «las personas empleadas deberán acreditar los conocimientos adquiridos mediante la prueba correspondiente».

El artículo 18.2 (dedicado a la formación e información), encomienda a la Escuela Riojana de la Administración Pública el facilitará la formación (entre otras cuestiones), en materia de prevención de riesgos laborales. En la web de la Comunidad hay información tanto sobre los riesgos como sobre los medios para prevenir riesgos en el teletrabajo<sup>65</sup>.

---

<sup>65</sup> Nota informativa sobre medidas preventivas para empleados públicos en teletrabajo (11/11/2021). Disponible en <https://www.larioja.org/larioja-client/cm/prevencion-riesgos/images?idMmedia=1370912>

### III. LOS RIESGOS DERIVADOS DEL TELETRABAJO

El análisis de los riesgos laborales característicos de teletrabajo suele comenzar advirtiendo que este tipo de prestación de servicios tiene ventajas e inconvenientes en orden a la salud laboral<sup>66</sup>.

Ciertamente el trasladar el lugar de trabajo al domicilio (hogar u otro lugar elegido por la persona trabajadora)<sup>67</sup> supone una mejora en numerosos aspectos, que no nos corresponde analizar<sup>68</sup>, salvo los que van ligados precisamente a la seguridad y salud laboral. Así, el que no haya desplazamiento aporta dos elementos en orden a la salud laboral: evitar los accidentes *in itinere* (que representan más del 15 por ciento de accidentes de trabajo con baja)<sup>69</sup>, minorar el estrés derivado de la circulación<sup>70</sup>, ahorrar tiempo que se puede ganar en el descanso<sup>71</sup>, o redu-

---

<sup>66</sup> VICENTE PACHÉS, F. DE (2020): «Teletrabajo y salud laboral en la era Covid: el nuevo marco normativo de prevención de riesgos laborales en el teletrabajo», en *Documentación Laboral*, núm. 121-Año 2020-Vol. III, págs. 31-34; RODRÍGUEZ INIESTA, G. (2021): «El trabajo a distancia en las Administraciones Públicas», en ALZAGA RUIZ, I.; SÁNCHEZ TRIGUEROS, C.; HIERRO HIERRO, F.J. (Dir.), *El trabajo a distancia; una perspectiva global*, Thomson Reuters Aranzadi, Pamplona, pág. 23.

<sup>67</sup> Tal y como ya tuvo ocasión de aclarar el TC (SSTC 10/2002, de 17 de enero y 22/2003, de 10 de febrero, manejan un concepto amplio, considerando como domicilio a cualquier otro lugar donde la persona pueda desarrollar su vida e intimidad. Al respecto, FERNÁNDEZ DOMÍNGUEZ, J.J. (2007): «Teletrabajo y prevención de riesgos laborales», en FERNÁNDEZ COSTALES MUÑIZ, J. (Dir.), *La prevención de riesgos laborales y las nuevas formas de organización empresarial y del trabajo*. Junta de Castilla y León, León, pág. 328.

<sup>68</sup> GINÉS I FABRELLAS, A.; LUQUE PARRA, M.; PEÑA MONCHO, J. (2021): *Teletrabajo. Estudio jurídico desde la perspectiva de la seguridad y salud laboral*, Aranzadi, págs. 32 y ss. Igualmente, INSTITUTO NACIONAL DE SEGURIDAD E HIGIENE EN EL TRABAJO (1996): NTP 412: Teletrabajo: criterios para su implantación”, págs. 5 y 6. Disponible en [https://www.insst.es/documents/94886/326962/ntp\\_412.pdf/420efc83-3075-4dd7-a571-07627688d416](https://www.insst.es/documents/94886/326962/ntp_412.pdf/420efc83-3075-4dd7-a571-07627688d416)

<sup>69</sup> No obstante, es posible que haya accidentes *in itinere* aunque se esté teletrabajando. Eso puede suceder si no decide trabajar en su domicilio sino en un telecentro, o se dirige o vuelve del centro de trabajo al que está adscrito para asistir a reuniones, entregar informes, etc., o cuando tiene un accidente al ir a realizar gestiones vinculadas al trabajo. Cfr. DE LAS HERAS GARCÍA, A. (2016): *El teletrabajo en España: un análisis crítico de normas y prácticas*, CEF, Madrid, pág. 301; GALA DURÁN, C. (2021): «Teletrabajo. La compleja relación entre teletrabajo y accidente de trabajo (comentario a la sentencia del Juzgado de lo Social n.º 3 de Girona de 12 de noviembre de 2020, proc. 524/2020). Accidente laboral», *La Administración Práctica* núm.7/2021, pág. 6; GINÉS I FABRELLAS, A.; LUQUE PARRA, M.; PEÑA MONCHO, J. (2021), *cit.*, pág. 132.

<sup>70</sup> MONTOYA MEDINA, D. (2021): «Teletrabajo y prevención de riesgos laborales», en *Revista española de Derecho del Trabajo* núm. 243/2021, pág. 3.

<sup>71</sup> GARCÍA QUIÑONES, J.C. (2015): «La organización del tiempo de trabajo y descanso y la conciliación en el trabajo», en MELLA MÉNDEZ, L. (Dir), *Trabajo a distancia y teletrabajo. Estudio jurídico desde la perspectiva de la seguridad y salud laboral*, Aranzadi, pág.178.

cir el acoso laboral<sup>72</sup>. En este sentido, trabajar en el domicilio es más seguro que fuera de él.

En su contra tiene que son más difíciles de prevenir ciertos riesgos por estar fuera del control directo del empleador (sobre todo los de origen físico –iluminación- y todo lo relativo a los equipos de trabajo, ergonomía), y otros emergen, como los derivados del sedentarismo, y principalmente los psicosociales. Nos centraremos en los riesgos característicos del teletrabajo, haciendo un mero repaso de los mismos, ya que en el empleo público no presentan particularidades respecto del sector privado.

### III.1. Riesgos ligados a las condiciones de seguridad

#### III.1.1. Condiciones del lugar de trabajo

En el sector privado, la Ley 10/2021, de 9 de julio, de trabajo a distancia, a la hora de planificar la evaluación de riesgos, deja claro qué se entiende por lugar de trabajo en tales casos, al precisar que la evaluación de riesgos únicamente debe alcanzar a la zona habilitada para la prestación de servicios, no extendiéndose al resto de zonas de la vivienda o del lugar elegido para el desarrollo del trabajo a distancia (art. 16.1). Es una aclaración importante, que si bien no despeja todas las dudas (por ejemplo, respecto de los accidentes que tengan lugar en el aseo o desplazándose a la cocina puntualmente en horario de trabajo)<sup>73</sup>, sí sirve como marco de referencia: debe delimitarse una zona

---

<sup>72</sup> GINÉS I FABRELLAS, A.; LUQUE PARRA, M.; PEÑA MONCHO, J. (2021), *cit.*, pág. 34.

<sup>73</sup> Es una problemática que tiene repercusión más en el Derecho de la Seguridad Social que en la PRL, dado que determina la contingencia causante, si es profesional (accidente de trabajo) o común (accidente no laboral), con las consecuencias correspondientes en lo relativo a la acción protectora. Sobre esta cuestión, AGUILERA IZQUIERDO, R. (2023): «Accidente de Trabajo y Teletrabajo», *Revista Española de Derecho del Trabajo* núm.264/2023; GALA DURÁN, C. (2021): «Teletrabajo. La compleja relación entre teletrabajo y accidente de trabajo (comentario a la sentencia del Juzgado de lo Social n.º 3 de Girona de 12 de noviembre de 2020, proc. 524/2020). Accidente laboral», *op. cit.*; IGARTUA MIRÓ, M<sup>a</sup>.T. (2021): «Teletrabajo y riesgos psicosociales: la imperiosa necesidad de reforzar la tutela preventiva», en *Trabajo, Persona, Derecho, Mercado, Revista de Estudios sobre Ciencias del Trabajo y Protección Social*, núm. 3/2021, págs. 202-204.

En este sentido, hay tres normativas autonómicas que aluden a las contingencias profesionales, señalando que «A los efectos de contingencias profesionales, será de aplicación la normativa vigente en materia de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales» (Principado de Asturias: 17.5 del Decreto 9/2023, de 3 de febrero; Cantabria: proyecto de Decreto de 2021),

habilitada para la prestación de servicios, y esa zona es la que debe cumplir con lo que la normativa de PRL exige (que es el RD 486/1997, de 14 de abril, por el que se establecen las disposiciones mínimas de seguridad y salud en los lugares de trabajo).

Conforme al art. 2 RD 486/1997, «se entenderá por lugares de trabajo las áreas del centro de trabajo, edificadas o no, en las que los trabajadores deban permanecer o a las que puedan acceder en razón de su trabajo. Se consideran incluidos en esta definición los servicios higiénicos y locales de descanso, los locales de primeros auxilios y los comedores». Por tanto, y dado que todo lugar de trabajo debe contar con aseos, los aseos del lugar desde donde se teletrabaje deberán cumplir los requisitos que para los mismos establece la normativa<sup>74</sup>. No así los comedores, en tanto que no es obligatorio que existan en los centros de trabajo.

La normativa básica reguladora del empleo público nada indica al respecto, limitándose a una genérica remisión a la normativa de prevención de riesgos laborales que resulte aplicable, salvo aquellos que sean inherentes a la realización de la prestación del servicio de manera presencial. La de la AGE tampoco recoge nada por ahora. El Proyecto de Real Decreto por el que se regula el Teletrabajo en el ámbito de la AGE, en su artículo 11.2 exige que la persona teletrabajadora disponga, «en la fecha en que comience la prestación del servicio en esta modalidad, de un espacio físico y mobiliario de trabajo adecuados para el ejercicio de la actividad». Para ver qué es adecuado, habrá que estar al RD 486/1997, de 14 de abril, por el que se establecen las disposiciones mínimas de seguridad y salud en los lugares de trabajo, que es aplicable supletoriamente conforme a la disposición adicional séptima del RD 67/2010, de 29 de enero, de adaptación de la legislación de prevención a la AGE.

Las normas autonómicas en algún caso sí entran a precisar que la normativa de PRL «únicamente se atenderá a la zona habilitada para la prestación de los servicios, no extendiéndose al resto de zonas de la vivienda o del lugar designado para realizar el teletrabajo» (Cantabria<sup>75</sup>, Castilla y León<sup>76</sup>). En otros

---

añadiendo la valenciana: siendo considerado como lugar de trabajo el de la dirección del puesto de trabajo indicado en el anexo IV, relativo al cuestionario de autoevaluación de riesgos laborales» (art. 9.6 Decreto 49/2021, de 1 de abril).

<sup>74</sup> El RD 487/1997 fija unas exigencias que están por debajo de lo que cualquier cédula de habitabilidad exige a un domicilio: espejos, lavabos con agua corriente, caliente si es necesario, jabón y toallas individuales u otro sistema de secado con garantías higiénicas.

<sup>75</sup> Art. 24 Proyecto de Decreto por el que se regula el teletrabajo como modalidad no presencial de prestación de servicios en la Administración General de la Comunidad Autónoma de Cantabria.

<sup>76</sup> Art. 18.1 Decreto 27/2022, de 23 de junio, por el que se regula la modalidad de prestación de servicios en régimen de teletrabajo en la Administración de la Comunidad de Castilla y León.

casos se remiten a la normativa específica en PRL, aunque sus Autocuestionarios sí detallan las características exigibles al lugar (Asturias<sup>77</sup>, Canarias<sup>78</sup>, Castilla-La Mancha<sup>79</sup>, Comunidad Valenciana<sup>80</sup>, Extremadura<sup>81</sup>, Galicia<sup>82</sup>, Madrid<sup>83</sup>). La del País Vasco además precisa que el lugar destinado al teletrabajo se corresponderá preferentemente con el domicilio habitual del personal solicitante, contemplando un eventual cambio temporal de ubicación<sup>84</sup>, cambio de ubicación que también contempla la de La Rioja<sup>85</sup>. Otras obligan a informar a los Servicios de Prevención sobre el diseño del lugar de trabajo (Islas Baleares<sup>86</sup>); y el resto no dicen nada.

Conforme al RD 486/1997, de 14 de abril, por el que se establecen las disposiciones mínimas de seguridad y salud en los lugares de trabajo, y estando al teletrabajo, el lugar de teletrabajo debe cumplir las siguientes características:

---

<sup>77</sup> Art. 17.1 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. No obstante, el autocuestionario de evaluación sí entra a examinar el lugar de trabajo (espacio de trabajo; iluminación; contactos eléctricos). Imagen del autocuestionario disponible en <https://sede.asturias.es/bopa/2023/03/13/img/2023-01768.0006.jpg> y <https://sede.asturias.es/bopa/2023/03/13/img/2023-01768.0007.jpg>

<sup>78</sup> Art. 5.1. letra e) 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 de la Comunidad Autónoma de Canarias y sus organismos autónomos y entidades públicas dependientes.

<sup>79</sup> Art. 3 del Decreto 65/2021, de 1 junio, por el que se regula la prestación de servicios en régimen de teletrabajo en la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha.

<sup>80</sup> Art. 4 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. La Comunidad Valenciana matiza que las condiciones debe cumplirlas «tras la implantación, en su caso, de las medidas de prevención necesarias».

<sup>81</sup> Art. 8.1 y 14 Decreto 1/2018, de 10 de enero, por el que se regula la prestación del servicio en la modalidad no presencial, mediante la fórmula del teletrabajo, en la Administración de la Comunidad Autónoma de Extremadura.

<sup>82</sup> Art. 4 Orden de 14 de diciembre 2020, por la que se Publica el Acuerdo sobre la prestación de servicios en la modalidad de teletrabajo en la Administración de la Comunidad Autónoma de Galicia.

<sup>83</sup> Art. 2 Decreto 79/2020, de 16 de septiembre, del Consejo de Gobierno, por el que se regula la modalidad de prestación de servicios en régimen de teletrabajo en la Administración de la Comunidad de Madrid.

<sup>84</sup> Art. 9 Decreto 113/2023, de 18 de julio, sobre teletrabajo para el personal empleado público del sector público de la Comunidad Autónoma de Euskadi.

<sup>85</sup> Art. 17.2 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.

<sup>86</sup> Art. 4. 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.

- Ser una zona aislada dentro de la vivienda, dedicada en exclusiva al trabajo.
- Que cuente con suficiente espacio<sup>87</sup> para contener los equipos y materiales de trabajo, para que pueda permitirse el acceso del usuario sin dificultad, así como para tomar asiento y levantarse fácilmente (se aconseja que la distancia entre el borde de la mesa y la pared u obstáculo más cercano situado detrás del trabajador -para permitir moverse con la silla en el entorno de trabajo- sea mínima 80 cm.).
- Los suelos deberán ser estables y no resbaladizos, sin irregularidades (prestando atención a que no haya irregularidades que puedan provocar caídas, como por ejemplo: baldosas sueltas, alfombras y moquetas sueltas o desgastadas).
- Que esté ordenada y limpia. Las zonas de paso (pasillos) deberán permanecer libres de obstáculos<sup>88</sup> (sin cables, por ejemplo). No circular por zonas con el suelo mojado o resbaladizo debido a procesos de limpieza.
- Condiciones ambientales adecuadas (temperatura y humedad correctas<sup>89</sup>, evitar corrientes de aire).
- Iluminación adecuada para evitar la fatiga visual. Como indica el RD 486/1997, siempre que sea posible, el lugar de trabajo tendrá una iluminación natural, que deberá complementarse con una iluminación artificial cuando la primera, por sí sola, no garantice las condiciones de visibilidad adecuadas<sup>90</sup>. Se recomienda un nivel de iluminación

---

<sup>87</sup> Conforme al Anexo I del RD 486/1997, de 14 de abril, las dimensiones mínimas son: 2 metros cuadrados de superficie libre; 10 metros cúbicos, no ocupados, por trabajador; altura mínima de 2,5 metros.

<sup>88</sup> Anexo II del RD 486/1997, de 14 de abril.

<sup>89</sup> Anexo III del RD 486/1997, de 14 de abril. La temperatura estará comprendida entre 17 y 27 °C. Se recomienda que la temperatura esté entre 23°C a 26°C (en época de verano) y 20°C a 24°C (en época de invierno). La humedad relativa estará comprendida entre el 30 y el 70 por 100. La sequedad de los ojos y mucosas se puede prevenir manteniendo la humedad relativa entre el 45% y el 65 por 100. No deberán estar expuestos de forma frecuente o continuada a corrientes de aire cuya velocidad exceda de 0,25 m/s. (trabajos en ambientes no calurosos) o 0,5 m/s. (trabajos sedentarios en ambientes calurosos).

<sup>90</sup> Anexo IV del RD 486/1997, de 14 de abril. La iluminación de los lugares de trabajo deberá cumplir, además, en cuanto a su distribución y otras características, las siguientes condiciones: a) La distribución de los niveles de iluminación será lo más uniforme posible; b) Se procurará mantener unos niveles y contrastes de luminancia adecuados a las exigencias visuales de la tarea, evitando variaciones bruscas de luminancia dentro de la zona de operación y entre ésta y sus alrededores; c) Se evitarán los deslumbramientos directos producidos por la luz solar o por

de 500 lux, dado que las tareas de oficina corresponden a exigencias visuales altas. Y que el puesto de trabajo se oriente adecuadamente respecto a las ventanas, con el fin de evitar reflejos. Así, no deben estar detrás de la pantalla, ya que la luz incide sobre los ojos del trabajador produciéndole deslumbramiento; ni detrás del trabajador, pues la luz incide directamente sobre la pantalla produciendo reflejos. Se han de colocar las pantallas de visualización de datos de forma perpendicular a las fuentes de luz. Además, es conveniente usar las persianas o cortinas para evitar deslumbramientos, amortiguando la luz.

- Ruido. El nivel de ruido ambiental debe ser lo suficientemente bajo como para permitir la comunicación o la atención en su trabajo, debiendo utilizar equipos con una emisión sonora mínima (RD 488/1997, de 14 de abril).

### III.1.2. Equipos de trabajo

Los equipos de trabajo son «cualquier máquina, aparato, instrumento o instalación utilizado en el trabajo»<sup>91</sup>. Nos referiremos a los habituales en el teletrabajo, que son los previstos en el Real Decreto 488/1997, de 14 de abril, sobre disposiciones mínimas de seguridad y salud relativas al trabajo con equipos que incluyen pantallas de visualización<sup>92</sup>:

---

fuentes de luz artificial de alta luminancia. En ningún caso éstas se colocarán sin protección en el campo visual del trabajador; d) Se evitarán, asimismo, los deslumbramientos indirectos producidos por superficies reflectantes situadas en la zona de operación o sus proximidades; e) No se utilizarán sistemas o fuentes de luz que perjudiquen la percepción de los contrastes, de la profundidad o de la distancia entre objetos en la zona de trabajo, que produzcan una impresión visual de intermitencia o que puedan dar lugar a efectos estroboscópico. En este sentido, Las luminarias del techo no deben estar justo encima del puesto de trabajo. Se recomienda colocarlas de forma que sigan una dirección paralela al frente de las ventanas.

<sup>91</sup> Art. 2 Real Decreto 1215/1997, de 18 de julio, por el que se establecen las disposiciones mínimas de seguridad y salud para la utilización por los trabajadores de los equipos de trabajo.

<sup>92</sup> Para un modelo de evaluación del puesto de la persona teletrabajadora puede seguirse la Nota Técnica del INSTITUTO NACIONAL DE SEGURIDAD E HIGIENE EN EL TRABAJO (2022): NTP 1.173: *Modelo para la evaluación de puestos de trabajo en oficina: método ROSA (Rapid Office Strain Assessment)*, <https://www.insst.es/documents/94886/566858/NTP%201173%20Modelo%20para%20la%20evaluaci%C3%B3n%20de%20puestos%20de%20trabajo%20en%20oficina.%20M%C3%A9todo%20ROSA.pdf/68d0d775-aeb9-598c-d4e2-8e102601a4d7?version=2.0&t=1653390736592>.

- La mesa. Debe ser poco reflectante (mate), de un color que no sea demasiado claro u oscuro para evitar el contraste de luminancias. Debe tener dimensiones suficientes y permitir una colocación flexible de la pantalla (que debe estar a la distancia adecuada, entre 40 y 75 cm.) y el teclado de manera que exista un espacio suficiente delante del mismo para apoyar las manos y los brazos.
- El asiento de trabajo. Es fundamental para evitar la fatiga postural (trastornos músculo-esqueléticos). Deberá ser estable, proporcionando al usuario libertad de movimiento y procurándole una postura confortable. Se recomienda la utilización de sillas giratorias con 5 apoyos dotadas de ruedas, con el fin de facilitar el desplazamiento, así como las acciones de levantarse y sentarse. Los reposabrazos facilitan el cambio de postura y reducen la carga muscular de la zona cuello-hombro. La altura del asiento deberá ser regulable. El respaldo deberá ser reclinable y su altura ajustable, debiendo tener una suave prominencia para dar apoyo lumbar y dispositivos para poder ajustar su altura e inclinación. Los mecanismos de ajuste serán fácilmente accesibles y accionables en posición sentado. El asiento y respaldo deberían estar cubiertos de una superficie transpirable. Se pondrá un reposapiés a disposición de quienes lo deseen.
- Ordenador. Si bien es cada vez más frecuente trabajar con un ordenador portátil como herramienta habitual, lo recomendable es utilizar un ordenador de sobremesa, y sobre este dispositivo es sobre el que se contemplan determinadas exigencias en el Real Decreto 488/1997, de 14 de abril, sobre disposiciones mínimas de seguridad y salud relativas al trabajo con equipos que incluyen pantallas de visualización, tanto en orden a la pantalla<sup>93</sup> y teclado<sup>94</sup>.

---

<sup>93</sup> Debe ser orientable e inclinable a voluntad. Debe situarse como mínimo, de 30 cm., aunque lo recomendable es que oscile en un intervalo entre 40 y 75 cm.

El borde superior de la pantalla debe quedar a la altura de los ojos. La pantalla debe ser contemplada dentro del espacio comprendido entre la línea de visión horizontal y la trazada de unos 40° bajo la horizontal, de forma que la flexión del cuello esté entre 0° y 25°. En el caso de equipos portátiles, se deberá disponer de una base o soporte que permita regular la altura de la pantalla.

Los caracteres de la pantalla deberán estar bien definidos y configurados de forma clara, y tener una dimensión suficiente, disponiendo de un espacio adecuado entre los caracteres y los renglones.

La imagen de la pantalla deberá ser estable, sin fenómenos de destellos, centelleos u otras formas de inestabilidad. El usuario de terminales con pantalla deberá poder ajustar fácilmente la luminosidad y el contraste entre los caracteres y el fondo de la pantalla, y adaptarlos fácilmente a las condiciones del entorno.

La pantalla no deberá tener reflejos ni reverberaciones que puedan molestar al usuario.



### III.2. Riesgos ligados a la carga de trabajo: jornadas sin límite e hiperconexión (el derecho a la desconexión digital)

La carga de trabajo suele identificarse con la cantidad de éste: trabajar demasiado. En el ámbito del teletrabajo, pueden ser de tipo físico (fatiga informática: fatiga visual, fatiga mental y fatiga postural; lesiones muscoesqueléticas; problemas de salud derivados del sedentarismo), pero también psicosocial, como la hiperconexión o la tecnoadicción, que hacen que el derecho a la desconexión digital sea no meramente un capricho, sino un imperativo para la salud mental. Haremos una mera aproximación a tales cuestiones, remitiéndonos a la extensa bibliografía que ha analizado cada uno de estos factores.

El trabajar fuera de un ambiente puramente laboral, en el que ya la entrada y salida al lugar de trabajo marca límites a la jornada, hace que en ocasiones la persona trabajadora acabe autoexplotada laboralmente, sobre todo cuando confluye con un perfil propenso a la adicción al trabajo, generando todo ello estrés laboral, agotamiento y con aparición del síndrome del trabajador quemado (burnout)<sup>95</sup>, además de que la prolongación de la jornada laboral puede interferir en la vida familiar y el tiempo de ocio<sup>96</sup>.

En efecto, trabajar en un entorno doméstico genera una falta de diferenciación entre el tiempo de trabajo, el tiempo de ocio tiempo de descanso y desconexión<sup>97</sup>. Frente a esa problemática, son dos las principales medidas a adoptar son tres: una buena organización del trabajo, lo que se lleva a un Plan de Prevención de riesgos laborales que contemple estos riesgos y así como

---

<sup>94</sup> Deberá ser inclinable e independiente de la pantalla para permitir que el trabajador adopte una postura cómoda que no provoque cansancio en los brazos o las manos. Tendrá que haber espacio suficiente delante del teclado para que el usuario pueda apoyar los brazos y las manos al teclear (entre el borde de la mesa y el teclado deben quedar al menos 10 cm.). La superficie del teclado deberá ser mate para evitar los reflejos. La disposición del teclado y las características de las teclas deberán tender a facilitar su utilización. Los símbolos de las teclas deberán resaltar suficientemente y ser legibles desde la posición normal de trabajo. En el caso de utilizar el portátil como equipo habitual, es recomendable conectar un teclado independiente ya que, si no, se hace difícil conjugar la exigencia de distancia de lectura y la posición adecuada de mano-brazo. Igualmente, en caso de utilizar el portátil como equipo habitual, es recomendable conectar un ratón independiente.

<sup>95</sup> MONTOYA MEDINA, D. (2021), *cit.*, págs. 8 y 9.

<sup>96</sup> INSTITUTO NACIONAL DE SEGURIDAD E HIGIENE EN EL TRABAJO (2018): NTP 1.122: *Las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC) (I): nuevas formas de organización del trabajo*, <https://www.insst.es/documents/94886/566858/ntp-1122w.pdf/baa93260-6840-4b9b-9abb-b6980b7f8f71?version=1.0&t=1614697910188>.

<sup>97</sup> GIL PÉREZ, M<sup>a</sup>.E. (2023): *El teletrabajo y el impacto de las nuevas tecnologías en la salud y seguridad laboral*, Bomarzo, Albacete, pág. 85.

la planificación y ejecución de las actividades preventivas<sup>98</sup> (cuestión en la que la propia persona que teletrabaja debe poner de su parte)<sup>99</sup>; controlar el horario de la persona que teletrabaja; y reconociendo su derecho a la desconexión digital.

Respecto de la jornada, el problema no es que no haya límites a la misma, que normalmente coinciden con los que tendría en el trabajo presencial, sino que la propia persona teletrabajadora tienda a difuminar esos horarios con objeto de lograr flexibilidad, de forma que en ocasiones realice actividades personales en el tiempo de trabajo a cambio de extender el tiempo de trabajo fuera los horarios marcados. Es decir, atender a los objetivos o resultados y no al reloj. Por ello, la prevención debe ligarse al control horario, pero no tanto para asegurar que trabaje las horas exigidas, sino para que no lo haga a “des-horas”.

En esta línea, los instrumentos que suelen sugerirse son habilitar sistemas de desactivación de los equipos para impedir la conexión del trabajador a la intranet empresarial<sup>100</sup>, o instalar alertas en los dispositivos electrónicos que se activen cuando estos excedan el tiempo de trabajo o utilice dichos dispositivos durante el tiempo de descanso<sup>101</sup>, o incluso durante las vacaciones o en período de excedencia, «para adelantar trabajo sin dar parte de esta práctica ni a compañeros ni a superiores jerárquicos»<sup>102</sup>.

---

<sup>98</sup> INSTITUTO NACIONAL DE SEGURIDAD E HIGIENE EN EL TRABAJO (2021): NTP 1.165: *Teletrabajo: criterios para su integración en el sistema de gestión de la seguridad y salud en el trabajo*, <https://www.insst.es/documents/94886/96067/NTP%201165%20Teletrabajo%2C%20criterios%20para%20su%20integraci%C3%B3n%20en%20el%20sistema%20de%20gesti%C3%B3n%20de%20la%20SST%20-%20A%C3%B1o%202021.pdf/9958d5d0-50c6-1dbe-ddb8-b5a1b1eb4e2e?version=1.0&t=1635785850684>

<sup>99</sup> Se recomienda realizar pausas, mejor cortas y frecuentes que no pocas y de larga duración, que se hagan lejos de la pantalla, y no trabajar nunca más de dos horas sin realizar una pausa. Siempre que la naturaleza de las tareas lo permita, deben organizarse las actividades de manera que se pueda establecer el ritmo de trabajo más conveniente, alternando con otras tareas en las que no se utilice la pantalla o, si no es posible, hacer pequeñas pausas discrecionales para prevenir las cargas física, visual y mental.

<sup>100</sup> MELLA MÉNDEZ, L. (2020): «Sobre la organización del trabajo como factor de riesgo laboral en el trabajo a distancia». *Cielo laboral* (<https://www.cielolaboral.com/2020/12/28/sobre-la-organizacion-del-trabajo-como-factor-de-riesgo-laboral-en-el-trabajo-a-distancia/>), pág. 4.

<sup>101</sup> AGUILERA IZQUIERDO, R. y CRISTÓBAL RONCERO, R. (2017): «Nuevas tecnologías y tiempo de trabajo: el derecho a la desconexión tecnológica», en AAVV. *El futuro del trabajo que queremos. Conferencia nacional tripartita*. Vol. II. Madrid (Ministerio de Empleo y Seguridad Social), pág. 340.

<sup>102</sup> SERRANO ARGÜESO, M. (2019): «Digitalización, tiempo de trabajo y salud laboral», en *IUSLabor* 2/2019, pág. 6.

La adicción al trabajo, entendida como el trabajo excesivo debido a la necesidad irresistible de trabajar constantemente<sup>103</sup>, es un fenómeno que ha ocurrido de siempre, pero que ha encontrado un especial caldo de cultivo con el teletrabajo, ya que el adicto ya no tiene que llevarse trabajo a casa, sino que lo tiene en casa. Para él, la compulsión de trabajar constantemente es fácil de satisfacer, fines de semana incluidos. Pero no olvidemos que es algo patológico, una adicción como cualquier otra. Pero a la adicción al trabajo, se suma la adicción que de por sí generan las tecnologías, generando así una doble adicción. Las consecuencias de esta doble adicción son múltiples, afectando tanto en el plano físico (incluyendo trastornos del sueño), como psicosociales, como veremos en el apartado correspondiente, pero dentro de los que hay que destacar conflictos familiares.

La tecnoadicción no solo afecta a las personas que teletrabajan, dado que la necesidad compulsiva de utilizar los dispositivos electrónicos como el ordenador, *tablet* o el *smartphone* o de consultar compulsivamente el correo electrónico o las aplicaciones de mensajería instantánea, o las redes sociales, es algo que afecta a sectores amplios de la población sin que se ligue al trabajo. Pero refuerza «*la conexión laboral permanente (digital y emocional)*»<sup>104</sup>.

Al emplearse medios electrónicos, al cansancio derivado de trabajar en exceso, se unen los efectos propios del abuso de los dispositivos electrónicos, como son la fatiga informática, el tecnoestrés<sup>105</sup> y la tecnoadicción, cuestión que se liga directamente al reconocimiento del derecho a la desconexión digital. Pero no solo puede afectar a la persona que teletrabaja, sino al personal directivo, y eso genera problemas organizativos adicionales, al correrse «el riesgo de irradiarse hacia los trabajadores subordinados que, o bien terminan por padecer la misma patología que su superior, o bien se estresan y caen bajo el síndrome del trabajador quemado (*burnout*)»<sup>106</sup>.

---

<sup>103</sup> INSTITUTO NACIONAL DE SEGURIDAD E HIGIENE EN EL TRABAJO (2007): NTP 759: *La adicción al trabajo*, pág. 1. Disponible en <https://www.insst.es/documents/94886/326775/759.pdf/e48ee038-630c-4883-9013-fc05dc244f8f?version=1.1&t=168303222106>.

<sup>104</sup> MOLINA NAVARRETE, C. (2019): «La gran transformación digital y bienestar en el trabajo: riesgos emergentes, nuevos principios de acción, nuevas medidas preventivas». *Revista de trabajo y Seguridad Social. CEF* Núm. extraordinario, pág. 17.

<sup>105</sup> Originalmente, este concepto aludía a los problemas de adaptación a las nuevas herramientas y sistemas tecnológicos, causada por una falta de habilidad o incompetencia de los usuarios. Posteriormente se usó más ampliamente como cualquier impacto negativo en las actitudes, los pensamientos, los comportamientos o la fisiología causado directa o indirectamente por la tecnología. *Cfr.* INSTITUTO NACIONAL DE SEGURIDAD E HIGIENE EN EL TRABAJO (2006): NTP 730: *Tecnoestrés: concepto, medida e intervención psicosocial*, [https://www.insst.es/documents/94886/326775/ntp\\_730.pdf/55c1d085-13e9-4a24-9fae-349d98deeb8a?version=1.0&t=1617977675590](https://www.insst.es/documents/94886/326775/ntp_730.pdf/55c1d085-13e9-4a24-9fae-349d98deeb8a?version=1.0&t=1617977675590).

<sup>106</sup> MONTOYA MEDINA, D. (2021); *op. cit.*, pág. 13.

En este sentido, el artículo 88.1 de la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de protección de datos personales y garantía de los derechos digitales, reconoce el derecho de los trabajadores y los empleados públicos a la desconexión digital a fin de garantizar, fuera del tiempo de trabajo legal o convencionalmente establecido, el respeto de su tiempo de descanso, permisos y vacaciones, así como de su intimidad personal y familiar. La alusión a los empleados públicos es expresa, por tanto, pero adicionalmente se modifica el EBEP para recoger en esa misma norma este derecho «en los términos establecidos en la legislación vigente en materia de protección de datos personales y garantía de los derechos digitales»<sup>107</sup>, para que no quede disperso tal reconocimiento y llamada de atención en el empleo público, ya que de por sí la previsión del artículo 88.1 ya es suficiente para el reconocimiento del derecho, al extender su ámbito subjetivo al empleo público<sup>108</sup>.

Ahora bien, el derecho a la desconexión –como hemos adelantado– no es operativo cuando la adicción al trabajo no se reconoce por el propio trabajador, que tenderá a prolongar la jornada al encontrar una satisfacción en ese hecho. Por ello lo ideal sería que el marco regulador hubiera contemplado la desconexión digital como un deber del trabajador, no simplemente un derecho del trabajador «y correlativa obligación empresarial de respetarlo más no como una obligación de aquel»<sup>109</sup>, quedando todo lo más en la obligación empresarial de elaborar una política interna dirigida a implementar «acciones de formación y de sensibilización del personal sobre un uso razonable de las herramientas tecnológicas que evite el riesgo de fatiga informática. En particular, se preservará el derecho a la desconexión digital en los supuestos de realización total o parcial del trabajo a distancia así como en el domicilio del empleado vinculado al uso con fines laborales de herramientas tecnológicas» (art. 88.3 Ley Orgánica 3/2018), en la línea del deber general del empleador de evaluar los riesgos y planificar la actividad preventiva, arbitrar las medidas necesarias para reducir o controlar aquellos e informar y formar a los trabajadores sobre ambos extremos (arts. 16, 18 y 19 LPRL)<sup>110</sup>.

Por ello, sería necesario superar la concepción del derecho a la desconexión digital como un derecho cuya ejecución corresponde exclusivamente

---

<sup>107</sup> Disposición final decimocuarta Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, que añade una nueva letra j bis) en el artículo 14 del texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público, aprobado por Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre.

<sup>108</sup> SÁNCHEZ TRIGUEROS, C. (2021): «Derecho a la desconexión digital», en ALZAGA RUIZ, I.; SÁNCHEZ TRIGUEROS, C.; HIERRO HIERRO, F.J. (Dir.), *El trabajo a distancia; una perspectiva global*, Thomson Reuters Aranzadi, Pamplona, pág. 14.

<sup>109</sup> MONTOYA MEDINA, D. (2021); *op. cit.*, pág. 15.

<sup>110</sup> MONTOYA MEDINA, D. (2021); *op. cit.*, pág. 15.

a la voluntad del trabajador<sup>111</sup>. Aún así, es importante que se materialice ese derecho, porque para quien teletrabaja, si no se asegura simultáneamente un derecho a desconectar junto con el derecho al descanso, no hay garantía de que el del descanso sea efectivo, de modo que puede concluirse que este derecho opera como garantía del primero<sup>112</sup>.

### III.3. Riesgos psicosociales

#### III.3.1. Conflicto trabajo-familia

El que confluyan en el mismo espacio las responsabilidades laborales y familiares, hace que se puedan obstaculizar mutuamente, generando un conflicto entre el trabajo remunerado y el trabajo doméstico y de cuidados a la familia, que puede originar problemas de salud, tal y como advierte el Instituto Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo que advierte que no solo es un problema de conciliación, sino de salud laboral. Por ello, esta realidad debe tenerse en cuenta en la prevención de riesgos laborales, concretamente en la gestión preventiva del riesgo psicosocial<sup>113</sup>.

Se trata de un problema que, obviamente, afecta de manera desigual a hombres y mujeres, en cuanto la realidad sigue siendo que son éstas las que realizan la mayor parte del trabajo no remunerado, de cuidado del hogar y de las personas a cargo (sobre todo si hay menores y dependientes a cargo)<sup>114</sup>. Por eso la perspectiva de género es fundamental (perspectiva que siempre hay que tener en cuenta en materia de salud laboral<sup>115</sup>), dado que los riesgos psicoso-

---

<sup>111</sup> EGEA NAVARRO, A. (2023): «El derecho a la desconexión digital: derecho, derecho-deber u obligación», *Trabajo y Derecho*, núm. 107, noviembre, pág. 14.

<sup>112</sup> MOLINA NAVARRETE, C. (2017): «Jornada laboral y tecnologías de la info-comunicación: “desconexión digital”, garantía del derecho al descanso», *Temas laborales*, núm. 138, pág. 249.

<sup>113</sup> INSTITUTO NACIONAL DE SEGURIDAD E HIGIENE EN EL TRABAJO (2023): NTP 1.185: *Conflicto trabajo-familia o doble presencia como riesgo psicosocial: Marco conceptual y consecuencias*, pág. 1. Disponible en <https://www.insst.es/documents/94886/566858/NTP%201185%20Conflicto%20trabajo-familia%20o%20doble%20presencia%20como%20riesgo%20psicosocial%20Marco%20conceptual%20y%20consecuencias.pdf/8447bff7-727d-addc-da50-07d81391a653?version=1.0&t=1694586519256>.

<sup>114</sup> VILLAPLANA GARCÍA, M<sup>a</sup>.D. (2022): «Riesgos psicosociales emergentes y teletrabajo», en FERNÁNDEZ COLLADOS, M<sup>a</sup>.B. (Dir), *Relaciones laborales e industria digital: redes sociales, prevención de riesgos laborales, desconexión y trabajo a distancia en Europa*. Aranzadi, Pamplona, pág. 14.

<sup>115</sup> RIVAS VALLEJO, M<sup>a</sup>.P. (2008): «Salud y género; perspectiva de género en la salud laboral», en *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*, núm. 74, págs. 227 y ss.

ciales derivados del teletrabajo «se hacen presentes, con mayor virulencia, en las mujeres trabajadoras debido, entre otros factores, a la prolongación de la jornada de trabajo que, en su forma más intensa ocasiona la supresión de los límites entre la vida familiar, personal ocasionando el conflicto trabajo-familia»<sup>116</sup>.

El Comité Económico y Social Europeo, en su Dictamen sobre «Teletrabajo e igualdad de género: requisitos para que el teletrabajo no exacerbe la distribución desigual de los cuidados y el trabajo doméstico no remunerados entre mujeres y hombres y que sirva de motor para promover la igualdad de género»<sup>117</sup>, señala que hay que «garantizar el espacio de trabajo remoto y concentrarse en la actividad laboral, en especial cuando otros familiares trabajan o estudian desde casa, organizar el espacio de trabajo remoto y concentrarse en la actividad laboral», evitando el agravamiento del desequilibrio en el reparto de los cuidados y el trabajo doméstico sobre la base de roles laborales y familiares estereotipados».

Las consecuencias de esta alta demanda (altas exigencias al concurrir las responsabilidades familiares y laborales), en el ámbito de la salud, se traducen en la tensión psicológica, los cambios de humor e irritabilidad, el agotamiento emocional, la ansiedad o la depresión, e incluso consecuencias físicas y psicosomáticas del estrés como, por ejemplo, trastornos de sueño, riesgo cardiovascular, hipertensión arterial y niveles de cortisol elevados, trastornos musculoesqueléticos o aumento de consumo de fármacos, alcohol o tabaco<sup>118</sup>.

### III.3.2. Aislamiento

Tradicionalmente, en materia de PRL se ha contemplado el riesgo de aislamiento, pero ligado a personas que por razones horarias (trabajo nocturno, trabajo de fines de semana) u organizacionales (manejo de datos industriales confidenciales, vigilancia de procesos o de centros de trabajo), eran desarrollados por una sola persona<sup>119</sup>.

---

<sup>116</sup> HERRAIZ MARTÍN, M<sup>a</sup>.S. (2023): «Riesgos emergentes derivados del trabajo digital y a distancia: su impacto en la salud de la mujer trabajadora», *Trabajo y Derecho*, núm. 106, octubre, pág. 5.

<sup>117</sup> Dictamen exploratorio solicitado por la Presidencia Portuguesa), 2021/C 220/02.

<sup>118</sup> INSTITUTO NACIONAL DE SEGURIDAD E HIGIENE EN EL TRABAJO (2023): NTP 1.185: *Conflicto trabajo-familia o doble presencia como riesgo psicosocial: Marco conceptual y consecuencias*, cit., pág. 4.

<sup>119</sup> INSTITUTO NACIONAL DE SEGURIDAD E HIGIENE EN EL TRABAJO (1994): NTP 344: *Trabajos en situación de aislamiento*, [https://www.insst.es/documents/94886/326853/ntp\\_344.pdf/d5ffc5df-0bd3-48a3-9b3b-2b3ba3fc4611?version=1.1&t=1687195514354](https://www.insst.es/documents/94886/326853/ntp_344.pdf/d5ffc5df-0bd3-48a3-9b3b-2b3ba3fc4611?version=1.1&t=1687195514354).

El teletrabajo le ha dado otra dimensión. El Acuerdo Marco Europeo sobre digitalización, de junio de 2020, establece que el empresario debe asegurarse que “se toman medidas para prevenir el aislamiento del teletrabajador con los otros trabajadores de la empresa”, recurriendo por ejemplo, “darle ocasión de reencontrarse regularmente con sus compañeros y tener acceso a las informaciones de la empresa” (Cláusula 9.3<sup>o</sup>)<sup>120</sup>. La clave es evitar que el teletrabajo sea permanente, contemplando algunas jornadas presenciales.

En el ámbito del empleo público, el artículo 11 del Proyecto de Real Decreto de 2021, por el que se regula el Teletrabajo en el ámbito de la Administración General del Estado, alude específicamente a dos riesgos: los factores psicosociales ligados al tecnoestrés y el aislamiento social. No obstante, en el sector que nos ocupa, ciertamente es un riesgo menor, dado que tanto la normativa de la AGE como las autonómicas, no contemplan un teletrabajo absoluto, sino parcial (uno o dos días semanales).

### III.3.3. *Sedentarismo*

El trabajo en el domicilio aboca al sedentarismo, ya que suprime la movilidad que hay en el trayecto, además de que en el hogar los movimientos serán menores que los que hay dentro del lugar presencial de trabajo (dentro de las propias dependencias o incluso en el momento del desayuno o el almuerzo). Este sedentarismo, en ocasiones minusvalorado<sup>121</sup>, origina en ocasiones problemas de sobrepeso, y problemas de distinto tipo, como o de malas posturas, enfermedades cardiovasculares, obesidad, ictus y diabetes, así como ansiedad.

### III.3.4. *Ciberacoso*

El ciberacoso adquiere una mayor dimensión con el teletrabajo, aunque obviamente no es exclusivo de él, ni siquiera del trabajo. Constituye un ataque a la dignidad y/o la intimidad, amparándose en el anonimato que permite in-

---

<sup>120</sup> IGARTUA MIRÓ, M<sup>a</sup>.T. (2021): «Teletrabajo y riesgos psicosociales: la imperiosa necesidad de reforzar la tutela preventiva», en *Trabajo, Persona, Derecho, Mercado, Revista de Estudios sobre Ciencias del Trabajo y Protección Social*, núm. 3/2021, pág. 191.

<sup>121</sup> VICENTE PACHÉS, F. DE (2020): «Teletrabajo y salud laboral en la era Covid: el nuevo marco normativo de prevención de riesgos laborales en el teletrabajo», *op. cit.*, pág. 33.

ternet<sup>122</sup>, pudiendo tener o no un carácter sexual, pudiendo tratarse también de acoso moral o discriminatorio. En todo caso, a diferencia del acoso en general, ciberacoso «presenta mayores prevalencias el acoso horizontal (el que procede de personas compañeras de trabajo) y el acoso por razón de sexo-género, con claras connotaciones sexistas y/o sexuales, por lo que las mujeres lo sufrirían de un modo particular, con mayor incidencia»<sup>123</sup>.

En el ámbito del empleo público, hay que estar además al artículo 13 de la Ley Orgánica 10/2022, de 6 de septiembre, de garantía integral de la libertad sexual, que bajo la rúbrica «Prevención y sensibilización en la Administración Pública, los organismos públicos y los órganos constitucionales», señala que la promoción de las condiciones de trabajo que eviten las conductas que atenten contra la libertad sexual y la integridad moral en el trabajo, deben extenderse al ámbito digital (incidiendo especialmente en el acoso sexual y el acoso por razón de sexo).

Frente al ciberacoso en el trabajo público, es necesario revisar los protocolos establecidos hasta el momento, a fin de incorporar estas nuevas dimensiones digitales<sup>124</sup>.

#### IV. BIBLIOGRAFÍA

- AGUILERA IZQUIERDO, R. y CRISTÓBAL RONCERO, R. (2017): «Nuevas tecnologías y tiempo de trabajo: el derecho a la desconexión tecnológica», en AAVV. *El futuro del trabajo que queremos. Conferencia nacional tripartita*. Vol. II. Madrid (Ministerio de Empleo y Seguridad Social)
- AGUILERA IZQUIERDO, R. (2023): «Accidente de Trabajo y Teletrabajo», *Revista Española de Derecho del Trabajo* núm.264/2023
- ARETA MARTÍNEZ, M. (2021): «El ámbito de aplicación de la normativa que regula el trabajo a distancia», en ALZAGA RUIZ, I.; SÁNCHEZ TRIGUEROS, C.; HIERRO HIERRO, F.J. (Dir.), *El trabajo a distancia; una perspectiva global*, Thomson Reuters Aranzadi, Pamplona

---

<sup>122</sup> MOLINA NAVARRETE, C. (2019): «Redes sociales digitales y gestión de riesgos profesionales: prevenir el ciberacoso sexual en el trabajo, entre la obligación y el desafío». *Diario La Ley* núm. 9452, pág. 9.

<sup>123</sup> MOLINA NAVARRETE, C. (2023): «El (ciber)acoso en el empleo público: balance y perspectivas a la luz de la entrada en vigor del Convenio 190 OIT», en DURÁN LÓPEZ, F.; SÁEZ LARA, C. (Coord.), *Derechos laborales individuales y colectivos en el empleo público*, Monografías de Temas Laborales, núm. 65, pág. 102.

<sup>124</sup> MOLINA NAVARRETE, C. (2023): «El (ciber)acoso en el empleo público: balance y perspectivas a la luz de la entrada en vigor del Convenio 190 OIT», *op. cit.*, pág. 103.



- DE LAS HERAS GARCÍA, A. (2016): *El teletrabajo en España: un análisis crítico de normas y prácticas*, CEF, Madrid
- EGEA NAVARRO, A. (2023): «El derecho a la desconexión digital: derecho, derecho-deber u obligación», *Trabajo y Derecho*, núm. 107, noviembre
- FERNÁNDEZ DOMÍNGUEZ, J.J. (2007): «Teletrabajo y prevención de riesgos laborales», en FERNÁNDEZ COSTALES MUÑIZ, J. (Dir.). *La prevención de riesgos laborales y las nuevas formas de organización empresarial y del trabajo*. Junta de Castilla y León, León
- GALA DURÁN, C. (2021): «Administraciones Públicas. Teletrabajo y Seguridad Social. Trabajo a distancia. Seguridad Social», en *La Administración Práctica* num.1/2021
- GALA DURÁN, C. (2021): «Teletrabajo. La compleja relación entre teletrabajo y accidente de trabajo (comentario a la sentencia del Juzgado de lo Social n.º 3 de Girona de 12 de noviembre de 2020, proc. 524/2020). Accidente laboral», *La Administración Práctica* núm.7/2021
- GALA DURÁN, C. (2021): «El teletrabajo en las Administraciones Públicas», en *Trabajo, Persona, Derecho, Mercado, Revista de Estudios sobre Ciencias del Trabajo y Protección Social*, núm. 3/2021
- GARCÍA QUIÑONES, J.C. (2015): «La organización del tiempo de trabajo y descanso y la conciliación en el trabajo», en MELLA MÉNDEZ, L. (Dir), *Trabajo a distancia y teletrabajo. Estudio jurídico desde la perspectiva de la seguridad y salud laboral*, Aranzadi
- GIL PÉREZ, M<sup>a</sup>.E. (2023): *El teletrabajo y el impacto de las nuevas tecnologías en la salud y seguridad laboral*, Bomarzo, Albacete
- GINÉS I FABRELLAS, A.; LUQUE PARRA, M.; PEÑA MONCHO, J. (2021): *Teletrabajo. Estudio jurídico desde la perspectiva de la seguridad y salud laboral*, Aranzadi, Pamplona
- GONZÁLEZ DÍAZ, F.A. (2021): «La prevención y protección de riesgos laborales de las personas trabajadoras a distancia», en ALZAGA RUIZ, I.; SÁNCHEZ TRIGUEROS, C.; HIERRO HIERRO, F.J. (Dir), *El trabajo a distancia. Una perspectiva global*. Aranzadi, Pamplona
- GONZÁLEZ DÍAZ, F.A. (2022): «Buenas prácticas en el teletrabajo: priorizando la salud de los trabajadores», en FERNÁNDEZ COLLADOS, M<sup>a</sup>.B. (Dir), *Relaciones laborales e industria digital: redes sociales, prevención de riesgos laborales, desconexión y trabajo a distancia en Europa*. Aranzadi, Pamplona
- GRIJALBO FERNÁNDEZ, L. (2023): «Teletrabajo y riesgos laborales en la Administración Pública», *Actualidad Administrativa*, núm. 6
- HERRAIZ MARTÍN, M<sup>a</sup>.S. (2023): «Riesgos emergentes derivados del trabajo digital y a distancia: su impacto en la salud de la mujer trabajadora», *Trabajo y Derecho*, núm. 106, octubre

- IGARTUA MIRÓ, M<sup>a</sup>.T. (2021): «Teletrabajo y riesgos psicosociales: la imperiosa necesidad de reforzar la tutela preventiva», en *Trabajo, Persona, Derecho, Mercado, Revista de Estudios sobre Ciencias del Trabajo y Protección Social*, núm. 3/2021
- INSTITUTO NACIONAL DE SEGURIDAD E HIGIENE EN EL TRABAJO (1994): NTP 344: *Trabajos en situación de aislamiento*, [https://www.insst.es/documents/94886/326853/ntp\\_344.pdf/d5ffc5df-0bd3-48a3-9b3b-2b3ba3fc4611?version=1.1&t=1687195514354](https://www.insst.es/documents/94886/326853/ntp_344.pdf/d5ffc5df-0bd3-48a3-9b3b-2b3ba3fc4611?version=1.1&t=1687195514354)
- INSTITUTO NACIONAL DE SEGURIDAD E HIGIENE EN EL TRABAJO (1996): NTP 412: *Teletrabajo: criterios para su implantación*, [https://www.insst.es/documents/94886/326962/ntp\\_412.pdf/420efc83-3075-4dd7-a571-07627688d416](https://www.insst.es/documents/94886/326962/ntp_412.pdf/420efc83-3075-4dd7-a571-07627688d416)
- INSTITUTO NACIONAL DE SEGURIDAD E HIGIENE EN EL TRABAJO (2006): NTP 730: *Tecnoestrés: concepto, medida e intervención psicosocial*, [https://www.insst.es/documents/94886/326775/ntp\\_730.pdf/55c1d085-13e9-4a24-9fae-349d98deeb8a?version=1.0&t=1617977675590](https://www.insst.es/documents/94886/326775/ntp_730.pdf/55c1d085-13e9-4a24-9fae-349d98deeb8a?version=1.0&t=1617977675590)
- INSTITUTO NACIONAL DE SEGURIDAD E HIGIENE EN EL TRABAJO (2007): NTP 759: *La adicción al trabajo*, <https://www.insst.es/documents/94886/326775/759.pdf/e48ee038-630c-4883-9013-fc05dc244f8f?version=1.1&t=1683032222106>
- INSTITUTO NACIONAL DE SEGURIDAD E HIGIENE EN EL TRABAJO (2018): NTP 1.122: *Las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC) (I): nuevas formas de organización del trabajo*, <https://www.insst.es/documents/94886/566858/ntp-1122w.pdf/baa93260-6840-4b9b-9abb-b6980b7f8f71?version=1.0&t=1614697910188>
- INSTITUTO NACIONAL DE SEGURIDAD E HIGIENE EN EL TRABAJO (2021): NTP 1.165: *Teletrabajo: criterios para su integración en el sistema de gestión de la seguridad y salud en el trabajo*, <https://www.insst.es/documents/94886/96067/NTP%201165%20Teletrabajo%2C%20criterios%20para%20su%20integraci%C3%B3n%20en%20el%20sistema%20de%20gesti%C3%B3n%20de%20la%20SST%20-%20A%C3%B1o%202021.pdf/9958d5d0-50c6-1dbe-dbb8-b5a1b1eb4e2e?version=1.0&t=1635785850684>
- INSTITUTO NACIONAL DE SEGURIDAD E HIGIENE EN EL TRABAJO (2022): NTP 1.173: *Modelo para la evaluación de puestos de trabajo en oficina: método ROSA (Rapid Office Strain Assessment)*, <https://www.insst.es/documents/94886/566858/NTP%201173%20Modelo%20para%20la%20evaluaci%C3%B3n%20de%20puestos%20de%20trabajo%20en%20oficina.%20M%C3%A9todo%20ROSA.pdf/68d0d775-aeb9-598c-d4e2-8e102601a4d7?version=2.0&t=1653390736592>
- INSTITUTO NACIONAL DE SEGURIDAD E HIGIENE EN EL TRABAJO (2023): NTP 1.185: *Conflicto trabajo-familia o doble presencia como riesgo psicosocial: Marco conceptual y consecuencias*, <https://www.insst.es/documents/94886/566858/NTP%201185%20Conflicto%20trabajo-familia%20o%20doble%20presencia%20como%20riesgo%20psicosocial%20Marco%20conceptual%20y%20consecuencias.pdf/8447bff7-727d-addc-da50-07d81391a653?version=1.0&t=1694586519256>

- LLOMPART BENNÀSSAR, M. (2023): «El teletrabajo en la Administración de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears: su nueva regulación por el Decreto 3/2023», *Revista Foro*, Nueva época, vol. 25, núm. 1
- MELLA MÉNDEZ, L. (2020): «Sobre la organización del trabajo como factor de riesgo laboral en el trabajo a distancia». *Cielo laboral* (<https://www.cielolaboral.com/2020/12/28/sobre-la-organizacion-del-trabajo-como-factor-de-riesgo-laboral-en-el-trabajo-a-distancia/>)
- MOLINA NAVARRETE, C. (2017): «Jornada laboral y tecnologías de la info-comunicación: “desconexión digital”, garantía del derecho al descanso», *Temas laborales*, núm. 138
- MOLINA NAVARRETE, C. (2019): «La gran transformación digital y bienestar en el trabajo: riesgos emergentes, nuevos principios de acción, nuevas medidas preventivas». *Revista de trabajo y Seguridad Social. CEF*, núm. Extraordinario
- MOLINA NAVARRETE, C. (2019): «Redes sociales digitales y gestión de riesgos profesionales: prevenir el ciberacoso sexual en el trabajo, entre la obligación y el desafío». *Diario La Ley* núm. 9452
- MOLINA NAVARRETE, C. (2023): «El (ciber)acoso en el empleo público: balance y perspectivas a la luz de la entrada en vigor del Convenio 190 OIT», en DURÁN LÓPEZ, F.; SÁEZ LARA, C. (Coord.), *Derechos laborales individuales y colectivos en el empleo público*, Monografías de Temas Laborales, núm. 65
- MONTOYA MEDINA, D. (2021): «Teletrabajo y prevención de riesgos laborales», en *Revista española de Derecho del Trabajo* núm. 243/2021
- MUROS POLO, A. (2021): «Riesgos laborales en el teletrabajo y medidas preventivas adecuadas: luces y sombras», en *Trabajo y Derecho* núm. 81/2021, septiembre
- QUINTANILLA NAVARRO, R.Y. (2021): *El teletrabajo en las Administraciones Públicas: ámbitos estatal y autonómico*, Thomson Reuters Aranzadi, Pamplona
- RIVAS VALLEJO, M<sup>a</sup>.P. (2008): «Salud y género; perspectiva de género en la salud laboral», en *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*, núm. 74
- RODRÍGUEZ ESCANCIANO, S. (2020): «Luces y sombras del teletrabajo a domicilio en una nueva economía de bajo contacto», *Revista española de Derecho del Trabajo* núm. 233
- RODRÍGUEZ INIESTA, G. (2021): «El trabajo a distancia en las Administraciones Públicas», en ALZAGA RUIZ, I.; SÁNCHEZ TRIGUEROS, C.; HIERRO HIERRO, F.J. (Dir.), *El trabajo a distancia; una perspectiva global*, Thomson Reuters Aranzadi, Pamplona
- SÁNCHEZ TRIGUEROS, C. (2021): «Derecho a la desconexión digital», en ALZAGA RUIZ, I.; SÁNCHEZ TRIGUEROS, C.; HIERRO HIERRO, F.J. (Dir.), *El trabajo a distancia; una perspectiva global*, Thomson Reuters Aranzadi, Pamplona
- SEONE NIEVES, J. (2022): «Teletrabajo en el sector público y salud laboral», en Belzunegui Eraso, Á.; Erro Garcés, A.; Fuentes Gasó, J.R.; Pastor Gosálbez, I.; Romero Burillo, A. (Dir.), *El teletrabajo en las Administraciones Públicas. Presente y claves para el futuro*. INNAP Investiga, Madrid

- SERRANO ARGÜESO, M. (2019): «Digitalización, tiempo de trabajo y salud laboral», en *IUSLabor* 2/2019
- TORDESILLAS ESCUDERO, E.; DÍAZ MARTÍNEZ, G. (2020): «El teletrabajo en la Administración General del Estado: desafíos, beneficios y oportunidades», *Revista de Trabajo y Seguridad Social, CEF*, 452
- VELA DÍAZ, R. (2022): «El teletrabajo en el empleo público: puntos clave de su actual regulación», en *Lex Social, Revista de Derechos Sociales*, 12 (2)
- VICENTE PACHÉS, F. DE (2020): «Teletrabajo y salud laboral en la era Covid: el nuevo marco normativo de prevención de riesgos laborales en el teletrabajo», en *Documentación Laboral*, núm. 121-Año 2020-Vol. III.
- VIDA FERNÁNDEZ, R.: «La regulación del teletrabajo en el empleo público: coyuntura y perspectivas de futuro», *Revista de Estudios Jurídico Laborales y de Seguridad Social*, noviembre - abril 2023 - núm 6
- VIDA SORIA, J. (2013): «El marco normativo de la Prevención de Riesgos Laborales», en VIDA SORIA (Dir.), *Manual para la formación en Prevención de Riesgos Laborales*, Lex Nova, Valladolid
- VILLAPLANA GARCÍA, M<sup>a</sup>.D. (2022): «Riesgos psicosociales emergentes y teletrabajo», en FERNÁNDEZ COLLADOS, M<sup>a</sup>.B. (Dir), *Relaciones laborales e industria digital: redes sociales, prevención de riesgos laborales, desconexión y trabajo a distancia en Europa*. Aranzadi, Pamplona

V. ANEXO. TABLA COMPARATIVA REGULACIÓN AUTONÓMICA

	EVALUACIÓN		RESPONS.	FORMACIÓN		ALERTA RIESGOS CARACTERÍSTICOS
	Auto	In situ		Previa	Obligatoria	
<b>ANDALUCÍA</b> Resolución de 5 de julio de 2023						
<b>ARAGÓN</b> Orden HAP /320/2021, de 31 de marzo	X		X			
<b>ASTURIAS</b> Decreto 9/2023, de 3 de febrero	X		X		X	X
<b>ISLAS BALEARES</b> Decreto 3/2023, de 6 de febrero	X			X	X	X
<b>CANARIAS</b> Decreto 74/2023, de 11 de mayo	X			X	X	X
<b>CANTABRIA</b>						
<b>CASTILLA Y LEÓN</b> Decreto 27/2022, de 23 de junio	X		X			X
<b>CASTILLA-LA MANCHA</b> Decreto 65/2021, de 1 junio	X			X		X
<b>CATALUÑA</b> Decreto 77/2020, de 4 de agosto				X	X	
<b>COMUNIDAD VALENCIANA</b> Decreto 49/2021, de 1 de abril	X			X	X	

<b>EXTREMADURA</b> Decreto 1 /2018, de 10 de enero (modificado 2021)	X	X	X	X	X	X	X	X
<b>GALICIA</b> Orden de 14 de diciembre 2020	X		X					
<b>MADRID</b> Decreto 79/2020, de 16 de septiembre	X		X				X	
<b>MURCIA</b> Pacto 25 junio de 2021	X		X					
<b>NAVARRA</b>								
<b>PAÍS VASCO</b> Decreto 113/2023, de 18 de julio	X		X			X	X	
<b>LA RIOJA</b> Decreto 45/2021, de 28 de julio	X		X		X		X	

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

JAVIER E. QUESADA LUMBRERAS

*Profesor Ayudante Doctor de Derecho Administrativo  
Universidad de Granada*

---

---

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

## I. INTRODUCCIÓN: RÉGIMEN JURÍDICO DEL TELETRABAJO EN LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

El régimen jurídico del teletrabajo en las Administraciones Públicas, como es conocido, viene establecido en el artículo 47 *bis* del Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público (TREBEP, en adelante), como consecuencia de su incorporación en un contexto de emergencia sanitaria mediante el Real Decreto-ley 29/2020, de 29 de septiembre, de medidas urgentes en materia de teletrabajo en las Administraciones Públicas y de recursos humanos en el Sistema Nacional de Salud para hacer frente a la crisis sanitaria ocasionada por la COVID-19<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> En el sector privado, se regula primero, con carácter de urgencia, en el Real Decreto-ley 28/2020, de 22 de septiembre, de trabajo a distancia. Posteriormente, derogando al anterior Real Decreto-ley, en la Ley 10/2021, de 9 de julio, de trabajo a distancia.

El teletrabajo, en consecuencia, es incorporado a la normativa básica de empleo público a raíz de la crisis sanitaria global pero esta modalidad de jornada laboral no es nueva<sup>2</sup>. Las características básicas del teletrabajo son las siguientes:

- a) **Definición:** modalidad de prestación de servicios a distancia en la que el contenido competencial (tareas) del puesto de trabajo puede desarrollarse, siempre que las necesidades del servicio lo permitan,

---

<sup>2</sup> Así como se señala en la extensa Introducción del Real Decreto-ley 29/2020: «En el contexto comunitario, la Confederación Europea de Sindicatos (CES), la Unión de Confederaciones de la Industria y de Empresarios de Europa (UNICE), la Unión Europea del Artesanado y de la Pequeña y Mediana Empresa (UNICE/UEAPME) y el Centro Europeo de la Empresa Pública (CEEP) firmaron, ya en el año 2002, el Acuerdo Marco Europeo sobre Teletrabajo, suscrito por los interlocutores sociales europeos en julio de 2002 y revisado en 2009, a fin de dar más seguridad a las personas acogidas a teletrabajo por cuenta ajena en la Unión Europea (...).

En lo que respecta al ámbito estatal, las primeras previsiones relativas al teletrabajo fueron introducidas por la Orden APU/1981/2006, de 21 de junio, por la que se promueve la implantación de programas piloto de teletrabajo en los departamentos ministeriales. A continuación se publicó el Manual para la implantación de programas piloto de teletrabajo en la Administración General del Estado, cuyo principal objetivo era el de servir de guía para los distintos departamentos ministeriales y organismos públicos a la hora de diseñar e implementar sus programas piloto de teletrabajo.

Un año después, se procedería a la aprobación de la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos, ya derogada, en cuya disposición final sexta se incluía una habilitación para la regulación del teletrabajo en la Administración General del Estado.

Con posterioridad, en el Acuerdo Gobierno-Sindicatos de 25 de septiembre de 2009, en el apartado 1.1 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», se incluyeron dos previsiones sobre esta materia: una de ellas referida al conjunto de Administraciones Públicas y otra a la Administración General del Estado.

Por su parte, el II Plan para la Igualdad entre mujeres y hombres en la Administración General del Estado y en sus organismos públicos, aprobado por el Acuerdo del Consejo de Ministros de 20 de noviembre de 2015, prevé en su eje 4 el fomento de la inclusión de medidas de carácter transversal para toda la Administración General del Estado en lo que respecta al tiempo de trabajo, la conciliación y la corresponsabilidad de la vida personal, familiar y laboral. En particular y como medida para el logro de este objetivo, se llevará a cabo el «desarrollo de experiencias de trabajo en red y mediante la utilización de las nuevas tecnologías, en el ámbito de la Administración General del Estado y sus organismos públicos, con el fin de favorecer la conciliación y una mejor organización y racionalización del tiempo de trabajo (...).

En cuanto al ámbito autonómico y local, tras los iniciales programas piloto, se fue impulsando desde 2012 la regulación del teletrabajo para la prestación de servicios en sus ámbitos.

Sin embargo, la implantación del teletrabajo y su uso efectivo en las Administraciones Públicas no ha sido, en la práctica, mayoritaria hasta fechas recientes. Su introducción en el ámbito público se ha visto verdaderamente acelerada a partir de marzo de este año, ante las extremas y excepcionales circunstancias organizativas y funcionales a que abocó la crisis epidemiológica por la COVID-19 a todas las Administraciones Públicas».



fuera de las dependencias de la Administración, mediante el uso de tecnologías de la información y comunicación<sup>3</sup>.

- b) **Ámbito de aplicación:** el propio ámbito establecido en el art. 2 TREBEP, esto es, el personal funcionario y personal laboral, éste último además por mandato expreso del art. 47.5 *bis* TREBEP, del conjunto de Administraciones Públicas establecidas en el ámbito de aplicación del TREBEP<sup>4</sup>. Incluyendo, a mi juicio, toda clase de vínculo laboral ya sean funcionarios interinos, personal laboral temporal o, inclusive, personal eventual y directivo pues entiendo que no podrían establecerse discriminaciones en este sentido en los criterios de autorización, los cuales, además, deben girar en torno a las tareas del puesto de trabajo, no al vínculo contractual.
- c) **Naturaleza jurídica:** no existe un derecho al teletrabajo, existe un derecho a la solicitud del teletrabajo que exige una autorización expresa (el eventual silencio administrativo es negativo), cuya concesión

---

<sup>3</sup> Como señala CASTILLO RAMOS-BOSSINI, S. E. (2020), «Administración digital y teletrabajo», *Documentación Administrativa*, número 7, pág. 119: «se subrayan tres características en cuanto al concepto del mismo: la primera, ya nos referimos a ella oportunamente, la ajenidad, es decir, se prestan en virtud de una relación laboral o funcional con la Administración pública; en segundo lugar, que se desarrolla fuera de las dependencias de la Administración, si bien no íntegramente, ya que se combina con la presencialidad; y, por último, que necesariamente se utilizan las tecnologías de la información y la comunicación. Desde mi punto de vista es una definición completa, que recoge en lo esencial las características que ya señaláramos con anterioridad. Inclusive, es más precisa que la que se recoge en el ámbito privado que se refiere a este sin hacer referencia a que se desarrolla fuera de las dependencias de la empresa, circunscribiéndolo solamente a que su prestación se realiza a distancia, seguramente por la mayor amplitud de la norma privada que no ciñe su ámbito de aplicación al teletrabajo, sino que permite acoger otras modalidades del trabajo a distancia (artículo 2 RD Ley 28/2020)».

<sup>4</sup> En concreto, conforme al art. 2.1 TREBEP, las siguientes:

- a) La Administración General del Estado.
- b) Las Administraciones de las comunidades autónomas y de las ciudades de Ceuta y Melilla.
- c) Las Administraciones de las entidades locales.
- d) Los organismos públicos, agencias y demás entidades de derecho público con personalidad jurídica propia, vinculadas o dependientes de cualquiera de las Administraciones Públicas.
- e) Las Universidades Públicas.

Para el personal del resto de Administraciones Públicas el art. 47 *bis* TREBEP tendrá carácter supletorio. Así al personal de empresas públicas y fundaciones del sector público le será de aplicación la Ley 10/2021, de 9 de julio, de trabajo a distancia.

No obstante, sí será de aplicación, junto a su legislación específica, al personal docente y personal estatutario de los Servicios de Salud (art. 2.3 y 5 TREBEP).

está supeditada a las necesidades del servicio<sup>5</sup>. Presenta, asimismo, carácter voluntario, salvo en circunstancias excepcionales (como la crisis sanitaria), y es reversible, se puede revocar, de forma motivada, por necesidades de servicio.

- d) Requisitos para su acceso: en base a criterios objetivos que han de responder a las características de las tareas del puesto de trabajo siempre que se cumplan dos requisitos esenciales, a saber: por un lado, que la actividad se pueda desarrollar fuera de la organización y, por otro, que se realice mediante el uso de tecnologías de la información y comunicación. También podrán tenerse en cuenta otros criterios subjetivos como la preferencia de aquellos candidatos que tengan cargas familiares (hijos menores o mayores a cargo), problemas de movilidad, o en general causas de conciliación que puedan apreciarse objetivamente.
- e) Requisitos técnicos y estructurales: la Administración ha de proporcionar los medios tecnológicos necesarios para el desarrollo de la actividad laboral, garantizando los derechos (y deberes) de los empleados públicos, en especial, los derivados de esta modalidad de prestación, a saber: la intimidad en el uso de dispositivos digitales puestos a su disposición y frente al uso de dispositivos de videovigilancia y geolocalización, la desconexión digital, la protección de datos y la confidencialidad, así como la formación específica que esta modalidad de trabajo demanda. La implantación del teletrabajo exi-

---

<sup>5</sup> Pese a que algunos autores lo consideran un derecho de los empleados públicos, en línea a como se está reclamando desde los sectores sindicales, lo cierto es que ni ha sido establecido en el listado de derechos individuales del art. 14 TREBEP y su configuración jurídica en el art. 47 bis TREBEP así lo establece («siempre que las necesidades del servicio lo permitan»).

Como indica SÁNCHEZ MORÓN, M. (2021), «El régimen jurídico del teletrabajo en las administraciones públicas», *Anuario de Derecho Municipal*, N° 14, pág. 94: «Lo cierto es que la legislación básica, así como las normas autonómicas anteriores o posteriores que la complementan, no reconocen un derecho individual o subjetivo del empleado público al teletrabajo. Por una parte, esta modalidad solo puede implantarse cuando las necesidades del servicio público lo permitan, condición esta que corresponde valorar y determinar a la Administración competente en cada caso. Incluso una vez implantada o regulada la misma en un determinado ámbito o área de la Administración o para determinados grupos de empleados o puestos de trabajo, la legislación vigente no atribuye sin más a cada empleado interesado el derecho a acceder al teletrabajo. Por el contrario, eso es algo que debe ser solicitado a la Administración y, como se dirá, debe ser autorizado por esta, en función no solo del cumplimiento de ciertos requisitos, sino también de las necesidades del servicio. En fin, para el caso de que el teletrabajo se haya establecido y se haya autorizado a un empleado, el art. 47 bis del Estatuto Básico prevé que tiene carácter reversible, a cuyo efecto deberán tenerse en cuenta también, como veremos, las necesidades del servicio».

ge, además, la determinación previa de objetivos y un control o evaluación de la actividad que constate la realización de las tareas del puesto de trabajo.

Estas son, en suma, las características que constituyen el mínimo común denominador obligatorio del teletrabajo en el conjunto de las Administraciones Públicas. Las normas de desarrollo, que serán objeto de negociación colectiva, serán las que complementen este régimen jurídico no exento de críticas por la ausencia de elementos básicos en el texto del TREBEP<sup>6</sup>.

En cualquier caso, de este marco jurídico del teletrabajo, nos centraremos en los requisitos técnicos y estructurales necesarios para la prestación de servicios. Para ello, contamos con la normas autonómicas de desarrollo al artículo 47 *bis* TREBEP, incluso anteriores<sup>7</sup>, los proyectos normativos en el ámbito de

---

<sup>6</sup> A juicio de JIMÉNEZ ASENSIO, R. (2020), «La nueva regulación sobre el teletrabajo: análisis del marco normativo. protección de los derechos digitales de los empleados públicos y de los ciudadanos en el sistema del trabajo a distancia», *Seminari sobre relacions col·lectives*, Ed. Federació de Municipis de Catalunya, Barcelona, pág. 15: «si se compara la normativa existente entre el “sector privado” y la del “sector público” personal TREBEP, el primer problema viene, por tanto, de lo que he calificado como anorexia normativa básica de la regulación del artículo 47 bis, pues –a diferencia de la buena factura técnica que tiene el Real Decreto-Ley 28/2020, como ha reconocido el profesor Rojo Torrecilla en referencia al anteproyecto-18, ese artículo del TREBEP da prácticamente todo por sabido, lo cual otorga un cheque en blanco a la normativa de desarrollo y a su desigual contenido».

<sup>7</sup> Con carácter previo al art. 47 *bis* TREBEP podemos encontrar la siguiente normativa autonómica: la Instrucción 1/2010, de 1 de octubre, de la Comunidad Autónoma de Euskadi (plan piloto); el Decreto 9/2011, de 17 de marzo, del Gobierno de Castilla y León; el Decreto 92/2012, de 29 de mayo, del Gobierno Vasco; el Decreto 127/2012, de 6 de julio, de la Junta de Extremadura; el Decreto 36/2013, de 28 de junio, del Consejo de Gobierno de las Islas Baleares; el Decreto 57/2013, de 12 de agosto, de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha; el Decreto 45/2013, de 5 de diciembre, del Gobierno de La Rioja; la Orden de 20 de diciembre de 2013, de la Vicepresidencia y Consejerías de Administraciones Públicas y de Hacienda de la Xunta de Galicia; la Instrucción de 6 de agosto de 2014, del Director General de la Función Pública y Calidad de los Servicios del Gobierno de Aragón; el Decreto 82/2016, de 8 de julio, del Consell de la Generalitat Valenciana; el Decreto 1/2018, de 10 de enero, de la Junta de Extremadura; y, el Decreto 16/2018, de 7 de junio, de la Junta de Castilla y León.

De forma paralela a la crisis sanitaria, y con carácter previo también al art. 47 *bis* TREBEP: el Decreto 77/2020, de 4 de agosto, del Consejo de Gobierno de la Generalitat de Cataluña; el Decreto 79/2020, de 16 de septiembre, del Gobierno de la Comunidad de Madrid; la Resolución de 16 de septiembre de 2020, de la Secretaría General para la Administración Pública de la Junta de Andalucía.

Ya posterior al art. 47 *bis* TREBEP: el Decreto de 16 de noviembre de 2020 de la Ciudad Autónoma de Ceuta; la Orden de 14 de diciembre de 2020 de la Consejería de Hacienda y Administración Pública de la Xunta de Galicia; la Orden HAP/320/2021, de 31 de marzo, de la Comunidad Autónoma de Aragón; el Decreto 49/2021, de 1 de abril, de la Generalitat Valenciana; el Acuerdo de la Excm. Asamblea de la Ciudad Autónoma de Melilla de fecha 9 de abril de 2021; el Decreto 65/2021, de 1 junio, de la Junta de Comunidades de Castilla-La

la Administración General del Estado<sup>8</sup> así como varias experiencias piloto que se han implementado en diferentes administraciones locales o autonómicas<sup>9</sup>. Todo ello con el objetivo de contribuir a delimitar y complementar el régimen jurídico del teletrabajo en el sector público, por lo que a estos requisitos técnicos y estructurales se refiere.

## II. REQUISITOS TÉCNICOS Y ESTRUCTURALES PARA LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS

### II.1. El derecho a los soportes telemáticos a emplear

La Administración ha de proporcionar los medios tecnológicos necesarios para el desarrollo de la actividad laboral. Este deber de la Administración debe conectarse «con el derecho al abono y compensación de gastos y la dotación suficiente y mantenimiento de medios, equipos y herramientas» (GIL CASIÓN, 2022:199)<sup>10</sup>.

---

Mancha; la Resolución de 2 de julio de 2021, de la Región de Murcia; el Decreto 45/2021, de 28 de julio, de la Comunidad Autónoma de La Rioja; el Decreto 107/2021, de 15 de septiembre, de la Junta de Extremadura; el Decreto 27/2022, de 23 de junio, de la Comunidad de Castilla y León; el Decreto 9/2023, de 3 de febrero, del Principado de Asturias; y, el Decreto 3/2023, de 6 de febrero, de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares.

Asimismo, son múltiples los entes locales que con posterioridad al art. 47 *bis* TREBEP han aprobado normativa en la materia.

<sup>8</sup> En concreto, el Proyecto de Real Decreto por el que se regula el teletrabajo en la Administración del Estado (texto sometido a trámite de información pública desde el 15 de diciembre de 2021 hasta el 4 de enero de 2022), fruto del Acuerdo de 12 de abril de 2021 sobre el desarrollo del teletrabajo en la Administración General del Estado.

Con carácter previo, como hemos apuntado, también contamos con el documento MINISTERIO DE ADMINISTRACIONES PÚBLICAS (2006), *Manual para la implantación de programas piloto de teletrabajo en la Administración General del Estado*, Madrid.

Así como con otro Proyecto de Real Decreto de fecha de 8 de mayo de 2007.

<sup>9</sup> Se puede citar, por ejemplo, el documento de DIPUTACIÓ DE BARCELONA (2022), *Guía de teletrabajo*, Ed. Diputació de Barcelona, Barcelona. Asimismo, el documento GENERALITAT VALENCIANA (2022), *El teletrabajo en la Comunitat Valenciana* (dirs. Joan M. Peiró y Adrián Tolodí), Ed. Generalitat Valenciana, Valencia.

<sup>10</sup> GIL CASIÓN, M.I. (2022), «Análisis jurídico del artículo 47 bis del TREBEP», *Teletrabajo en las Administraciones Públicas. Presente y claves para el futuro*, Ed. INAP, Madrid, pág. 199.

Como indica la autora: «Si tomamos como referencia la regulación prevista para el sector privado, vemos que advierte que el desarrollo del trabajo a distancia deberá ser sufragado o compensado por la empresa, y no podrá suponer la asunción por parte de la persona trabajado-

Lo cierto es, no obstante, que la expresión medios tecnológicos «no es suficientemente precisa y resulta sustancialmente diferente de la más amplia utilizada en el ámbito laboral que se refiere a medios, equipos y herramientas; una distinción que sin duda propiciará una discusión sobre el concepto, es decir, sobre la posible inclusión o no en el mismo, además de un ordenador, de otros medios como pueden ser móviles, teclados, ratones, pantallas, cámaras, micrófonos y, en última instancia, la propia conexión a internet» (MAURI MAJÓS, 2021:67)<sup>11</sup>.

Este punto, ciertamente, va a ser uno de los más problemáticos en la implementación del teletrabajo y será uno de los aspectos de más tensión, a buen seguro, en el marco de la negociación colectiva. Pero lo cierto es que aunque los precedentes en la materia vienen a asignar que la disposición de los medios corresponde a los empleados públicos, como así se refleja en buena parte de las legislaciones autonómicas precedentes al artículo 47 *bis* TREBEP, no es menos cierto también que el TREBEP ha venido a establecer, con buen criterio a mi juicio, esta obligación del conjunto de Administraciones Públicas de proporcionar los medios tecnológicos necesarios para el desempeño de la modalidad de teletrabajo.

Y lo cierto es también que muchas veces «el alcance efectivo de las obligaciones legales –cuando se trata de preceptos materialmente “en blanco” como es el caso– sólo puede discernirse realmente a la luz de la normativa corres-

---

ra de gastos relacionados con los equipos, herramientas y medios vinculados al desarrollo de su actividad laboral. Esta regulación se deberá complementar con lo que prevean los convenios o acuerdos colectivos. A tal fin, el acuerdo suscrito deberá recoger la enumeración de los gastos, que pudiera tener la persona trabajadora por el hecho de prestar servicios a distancia, así como forma de cuantificación de la compensación que obligatoriamente debe abonar la empresa y momento y forma para realizar la misma, que se corresponderá, de existir, con la previsión recogida en el convenio o acuerdo colectivo de aplicación».

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

<sup>11</sup> MAURI MAJÓS, J. (2021), «La regulación del teletrabajo en las entidades locales», *Revista Vasca de Gestión de Personas y Organizaciones Públicas*, Número especial 4, pág. 67.

No hay que olvidar también, como apunta el autor, que: «El artículo 47 bis.3 del TREBEP contempla también la obligación de mantenimiento de los medios tecnológicos facilitados para el desempeño de la actividad. En ese punto se puede distinguir entre la instalación, la asistencia técnica y el mantenimiento. Por lo tanto, es posible considerar de una manera diferenciada, a efectos de reparto de las correspondientes responsabilidades, entre las operaciones de instalación y primera conexión, las de mantenimiento condicional o correctivo que pueden hacerse en las dependencias administrativas o las de asistencia técnica que se pueden proveer a través de los servicios técnicos adecuados o llevar a cabo a través de una línea telefónica».

pondiente de desarrollo. Lo cual puede conducir a dos posibles problemas: uno, la asimetría y disparidad de soluciones de provisión y mantenimiento del material según cada Administración pública –y su ambición y apuesta por la e-Administración y el teletrabajo–. Y dos, el efectivo alcance material del derecho, susceptible de ser modulado tanto desde una óptica formal (de exigencia de requisitos, por ejemplo) como sustantiva (reconociendo la obligación pero matizando o condicionando su despliegue efectivo y en todos los supuestos)» (MELLADO RUIZ, 2021:19)<sup>12</sup>.

En cualquier caso, la dirección hacia la que debe dirigirse la legislación de desarrollo está clara y ésta será el marco objeto de la negociación colectiva. De hecho, ya existen referentes normativos en esta dirección, en el ámbito autonómico y en el ámbito de la Administración General del Estado, si bien éste último en fase de proyecto (y no sabemos si llegará a la fase de aprobación definitiva), me refiero al Proyecto de Real Decreto por el que se regula el teletrabajo en la Administración del Estado (PRD AGE, en adelante)<sup>13</sup>. Así, como señala en su Exposición de Motivos y se reproduce en su artículo 18.1, los medios de esta forma de organización del trabajo, como configura al teletrabajo, «consistirán en un equipo informático con tarjeta de datos o solución tecnológica equivalente, que será igualmente de uso en las jornadas de carácter presencial, así como las herramientas ofimáticas necesarias para el desempeño del trabajo, sin perjuicio de los demás medios técnicos que sean imprescindibles para el desempeño de sus funciones»<sup>14</sup>.

---

<sup>12</sup> 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*, n° 57, pág. 19.

La provisión pública de los mismos garantizaría además, como añade, «la configuración adecuada y segura de los terminales y dispositivos electrónicos facilitados, a fin de garantizar la (ciber)seguridad, la gestión y manejo de datos y la confidencialidad general de los expedientes».

<sup>13</sup> Como ya hemos apuntado se trata del Proyecto de Real Decreto por el que se regula el teletrabajo en la Administración del Estado (texto sometido a trámite de información pública desde el 15 de diciembre de 2021 hasta el 4 de enero de 2022), fruto del Acuerdo de 12 de abril de 2021 sobre el desarrollo del teletrabajo en la Administración General del Estado.

<sup>14</sup> En el marco autonómico tras el art. 47 bis TREBEP, los materiales telemáticos a proporcionar por la Administración son los siguientes:

En Ceuta (Decreto de 16 de noviembre de 2020): las aplicaciones informáticas precisas y la asistencia técnica necesaria. Sin embargo, difiriendo con el TREBEP, el ordenador, línea ADSL, teléfono o similares serán aportados por el teletrabajador.

En Galicia (Orden de 14 de diciembre de 2020): a) un ordenador para su uso en las jornadas de teletrabajo b) las herramientas ofimáticas, de trabajo remoto o de trabajo colaborativo y de ciberseguridad que puedan ser necesarias para el desarrollo de las funciones que se deban desarrollar en régimen de teletrabajo; c) acceso a las aplicaciones informáticas d) la conexión con los sistemas informáticos; e) los sistemas de firma electrónica.

La puesta en disposición de los medios tecnológicos se realizará en función de la disponibilidad presupuestaria y tecnológica de cada departamento ministerial u organismo público. Hasta alcanzar una plena disposición, como indica su Disposición adicional tercera, se podrá acordar el uso de los medios personales de los empleados públicos, que no conllevará derecho a compensación alguna. Éste último aspecto, y es importante subrayarlo, ha de tener un carácter coyuntural, comprensible en la fase de implantación del sistema, pero no puede configurarse como el procedimiento general para el desarrollo del teletrabajo que sean los propios empleados quienes se hagan cargo de los recursos telemáticos, como así se está planteando también en la normativa de desarrollo al art. 47 *bis* TREBEP<sup>15</sup>.

---

En Aragón (Orden HAP/320/2021, de 31 de marzo): a) un equipo informático; b) una cuenta de correo electrónico; c) las aplicaciones informáticas necesarias para el desarrollo de su trabajo cotidiano; d) una solución de teletrabajo remoto seguro que reproduzca las condiciones de trabajo; d) los consumibles.

En Valencia (Decreto 49/2021, de 1 de abril): su concreción corresponderá a la persona titular de la subsecretaría u órgano competente en materia de personal.

En Melilla (Acuerdo de 9 de abril de 2021): a) un dispositivo portátil, junto con algunos accesorios, que permitirá el acceso a las aplicaciones y herramientas corporativa; b) acceso a las aplicaciones informáticas; c) acceso a línea corporativa.

En Castilla-La Mancha (Decreto 65/2021, de 1 junio): a) un ordenador personal, de uso exclusivo para la realización de la prestación laboral y que será el mismo para su uso indistinto tanto en las jornadas de teletrabajo como en las de carácter presencial; b) las aplicaciones y herramientas ofimáticas, de trabajo en remoto o de trabajo colaborativo y de ciberseguridad.

En Murcia (Resolución de 2 de julio de 2021): un equipo informático y las aplicaciones, herramientas ofimáticas y de ciberseguridad.

En La Rioja (Decreto 45/2021, de 28 de julio): a) un ordenador personal, dotado de los sistemas de comunicación que defina la Administración; b) el acceso a las herramientas ofimáticas, de trabajo remoto o de trabajo colaborativo y de ciberseguridad; c) el acceso a las aplicaciones informáticas; d) servicio de apoyo informático necesario; e) los sistemas informáticos precisos.

En Extremadura (Decreto 107/2021, de 15 de septiembre): a) un ordenador. No obstante, a las personas que ocupen puestos de Sección y se les haya autorizado la prestación no presencial en jornadas semanales de un día, no existe obligación de proporcionarles un ordenador, teniendo en cuenta que el número de días que prestan en ese régimen es inferior al 30% de la jornada; b) un teléfono móvil u otra herramienta de comunicación integral; c) una cuenta de correo electrónico de carácter corporativo; d) las aplicaciones informáticas necesarias para el desarrollo de su trabajo cotidiano; e) un escritorio remoto, con acceso seguro VPN que reproduzca las condiciones de trabajo de un puesto físico del centro de destino; f) una línea de atención telefónica u on-line receptora de incidencias sobre el servicio.

En Castilla y León (Decreto 27/2022, de 23 de junio): a) un equipo informático adecuado aunque se puede autorizar el uso del ordenador personal si así lo solicita; b) las herramientas ofimáticas, de trabajo en remoto o trabajo colaborativo y ciberseguridad; c) el acceso a aplicaciones informáticas; d) un certificado de firma digital; e) un teléfono móvil corporativo.

<sup>15</sup> Así, en el ámbito local, como nos señala GALA DURÁN, C (2021), «El teletrabajo en las Administraciones Públicas», *Trabajo, Persona, Derecho, Mercado*, n° 3, pág. 90: «Pero donde,

Se quiere garantizar, asimismo en el PRD AGE, un uso exclusivamente laboral y evitar una duplicidad de medios de las jornadas con actividad presencial y de las jornadas en régimen de teletrabajo. Estableciendo el deber de uso y custodia de los medios con la diligencia debida, y una identificación y firma electrónica con los recursos y aplicaciones necesarias para garantizar la accesibilidad, agilidad, seguridad y confidencialidad de la comunicación<sup>16</sup>. La idea, a mi juicio, debería ser la de conseguir reproducir el escritorio del ordenador de la jornada presencial en el ordenador de la jornada en régimen de teletrabajo.

Lo que sí parece cierto también es que «quedan fuera de esa obligación la provisión de material de oficina (sillas ergonómicas, mesas, etc.), así como tampoco entrarían los consumos de luz ni tampoco de calefacción o aire acondicionado. Al menos la legislación básica no obliga a costear tales servicios. Pero esa será, sin duda, una de las batallas sindicales que se plantearán

---

probablemente, se encuentra el problema es en la forma cómo se ha regulado la cuestión del equipamiento y los medios técnicos».

En efecto, como afirma, «el artículo 47 bis.4 del TREBEP prevé, con carácter de norma básica, que la Administración proporcionará los medios necesarios y, en cambio, los reglamentos sobre teletrabajo han optado, como hemos visto, por establecer que será el propio empleado quien los ponga a disposición de la Administración para el ejercicio del teletrabajo. A nuestro entender, esta regulación local no cumple con lo dispuesto en el TREBEP, aunque sea fruto de la negociación colectiva, tal y como también exige el Real Decreto-ley 29/2020. Esta cuestión puede ser fuente futura de problemas y reclamaciones».

<sup>16</sup> En el Manual del Ministerio de Administración Pública (2006), *Manual para...*, op.cit., pág. 6, los requisitos mínimos consistían en que el personal disponga de: a) un ordenador personal; b) una línea ADSL; c) una cuenta de correo electrónico; d) las aplicaciones ofimáticas compatibles con las utilizadas en el Departamento.

A título de ejemplo, en el ámbito local y en desarrollo del art. 47 bis TREBEP, el Ayuntamiento de Priego de Córdoba ha establecido los siguientes medios telemáticos como señala GALA DURÁN, C (2021), «El teletrabajo...», op.cit., págs. 86-87: «En cuanto a los medios con los que debe contar el empleado son los siguientes: hardware (ordenador personal, ordenador portátil, tableta y sus correspondientes periféricos, etc.) que reúna los requisitos técnicos mínimos exigidos por el Ayuntamiento; software (disponer de alguno de los programas para realizar videollamadas habitualmente utilizados); conexión de red suficiente y segura para poder desempeñar las tareas propias del puesto de trabajo en idénticas condiciones a como serían ejecutadas en el centro de trabajo (en ningún caso se autoriza el uso de conexiones a internet de uso compartido y público) y un número de teléfono de contacto que será facilitado al superior y al correspondiente responsable político. El Ayuntamiento evaluará y pondrá a disposición del empleado las aplicaciones informáticas precisas para el cumplimiento de las funciones, así como la asistencia técnica necesaria para su realización. Corresponde al empleado resolver las incidencias imputables a su equipo informático y a su conectividad, para lo cual contará con el apoyo técnico y el asesoramiento del Ayuntamiento. Y, en fin, pueden revisarse las condiciones del equipo empleado para teletrabajar en cualquier momento, previa comunicación al teletrabajador y siempre que, con carácter previo, este haya autorizado expresamente y por escrito el acceso a sus equipos informáticos».



buscando siempre los términos de comparación más ventajosos. En cualquier caso, debe quedar muy claro que no hay ninguna obligación normativa de ir más allá en los términos o concreciones de la regulación, tal como ha sido expuesto por ese artículo 47.4 *bis* TREBEP» (JIMÉNEZ ASENSIO, 2021:34)<sup>17</sup>.

## II.2. El derecho a la intimidad, en especial, a la desconexión digital y los deberes de protección de datos y de confidencialidad

Este punto nos conecta con la reforma del TREBEP introducida mediante un nuevo apartado j) *bis* del artículo 14 por la disposición final decimocuarta de la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales (LOPDGDD, en adelante), por el que los empleados públicos tienen derecho a la intimidad en el uso de dispositivos digitales puestos a su disposición y frente al uso de dispositivos de videovigilancia y geolocalización, así como a la desconexión digital en los tér-

---

<sup>17</sup> JIMÉNEZ ASENSIO, R. (2021), «El marco regulador del teletrabajo en la Administración Pública y en las entidades de su sector público», *Revista Vasca de Gestión de Personas y Organizaciones Públicas*, Número especial 4, pág. 34.

Las cuestiones aplicativas sobre este punto, como explica, «no se plantean desde el momento en que se apruebe el reglamento de desarrollo, sino que podrían suscitarse ya en estos momentos si es que la Administración Pública no dispusiera de normativa que regule el TT, puesto que la efectividad (no así la vigencia) que establece la disposición final segunda del RDL 29/2020, solo es operativa en aquellos casos en que exista normativa al respecto (algo que cabría interpretar de forma amplia, incluyendo acuerdos, protocolos e incluso resoluciones). Dicho de otro modo, esa normativa transitoria se debería adaptar antes del 1 de abril de 2021, momento en el cual adquieren plena aplicabilidad las previsiones recogidas en el artículo 47 *bis* del TREBEP, hoy en día ya vigentes y también aplicables ante la ausencia de “normativa” propia».

Estos aspectos no son interpretados del mismo modo por otros autores. Así, VELA DÍAZ, R., «El teletrabajo en el empleo público: puntos clave de su actual regulación», *Lex Social, Revista de Derechos Sociales*, n° 12 (2), pág. 19: «la norma ni siquiera menciona el derecho de reembolso de los gastos que pueden derivarse de la prestación de servicios a distancia ni hace ninguna referencia a la posible compensación de estos gastos a los empleados públicos (a modo de ejemplo, gastos de internet, luz, teléfono, calefacción, aire acondicionado, materiales de oficina etc...), lo que puede derivar en una desprotección del personal que preste servicios bajo esta modalidad, pues no se indica ningún concepto que deba ser abonado por la Administración. De nuevo vuelve a quedar todo en manos de la negociación colectiva. Una comparativa también en este caso con la Ley de trabajo a distancia muestra la mayor concreción de estas cuestiones en el ámbito de la empresa privada, pues se debe especificar en el acuerdo de trabajo a distancia la enumeración de los gastos que pudiera tener la persona trabajadora por el hecho de prestar servicios a distancia, así como forma de cuantificación de la compensación que obligatoriamente debe abonar la empresa y momento y forma para realizar la misma».

minos establecidos en la legislación vigente en materia de protección de datos personales y garantía de los derechos digitales.

Un derecho que entronca directamente con la modalidad de prestación de servicios a distancia mediante teletrabajo, en el que los dispositivos digitales constituyen la herramienta principal para la realización de las tareas del puesto de trabajo y que, en ocasiones, puede provocar puntos de fricción.

Y es que, en efecto, una de las cuestiones «más espinosas de las que se han planteado –y a la que de nuevo no contesta el RDLT– en materia de teletrabajo es la existencia y alcance del derecho a la desconexión digital, al descanso y a la efectiva conciliación personal y familiar. Y en conexión a los mismos, la tutela de la intimidad domiciliaria del teletrabajador y las garantías de protección de los datos personales y de la información restringida en esta modalidad de trabajo» (MELLADO RUIZ, 2021:20)<sup>18</sup>.

El desempeño de esta modalidad de prestación de servicios, al igual que la modalidad presencial, exige su adecuación a las exigencias establecidas en la LOPDGDD (arts. 87 a 91), y admite asimismo garantías de protección adicionales en el marco de la negociación colectiva. Un aspecto, sin duda, a tener en cuenta en el desarrollo del artículo 47 *bis* TREBEP teniendo en cuenta las especiales particularidades que el teletrabajo presenta en este punto, como así subraya el propio artículo 88.3 LOPDGDD<sup>19</sup>.

La intimidad personal, de esta forma, proyectada en el uso de los dispositivos digitales en el ámbito laboral se manifiesta en este derecho a la desconexión digital a fin de garantizar, fuera de la jornada de trabajo, el respeto de su tiempo de descanso, permisos y vacaciones, así como la propia intimidad personal y familiar. Por ello, más allá de la jornada de trabajo establecida, no son exigibles ningún tipo de conducta encaminada a contestar correos elec-

---

<sup>18</sup> MELLADO RUIZ, L. (2021), «La nueva regulación...», *op.cit.*, pág. 20.

Y es que vivimos, a juicio del autor, «en la época de la “conexión digital”: ya sea a través de un dispositivo fijo o móvil, prácticamente todos nos encontramos, casi constantemente, “disponibles” y “localizables”. Cuando esa “conexión” es laboral, el problema es, entonces, separar la vida profesional de la vida personal, familiar y social. Y cuanto esa “conexión laboral” es domiciliaria, dicha separación se vuelve obviamente más complicada. Se han roto, así, las fronteras clásicas entre el tiempo de trabajo efectivo y el descanso. El “trabajo digital” multiplica las zonas (temporales) de concurrencia, dando lugar a nuevos tiempos de subordinación e incluso “dependencia on line”».

<sup>19</sup> Como establece el art. 88.3 LOPDGDD: «En particular, se preservará el derecho a la desconexión digital en los supuestos de realización total o parcial del trabajo a distancia así como en el domicilio del empleado vinculado al uso con fines laborales de herramientas tecnológicas».

trónicos, llamadas, etc. De ahí la importante labor que ha de desempeñar, en esta materia, la negociación colectiva para que queden establecidas unas medidas adecuadas, en la determinación de las condiciones de trabajo, que permitan garantizar la efectividad de este derecho<sup>20</sup>. Y, más aun, teniendo en cuenta que la LOPDGDD (art. 91) permite expresamente establecer garantías adicionales de protección de los derechos y libertades relacionados con el tratamiento de los datos personales de los trabajadores y la salvaguarda de derechos digitales en el ámbito laboral.

Pero el derecho a la intimidad también se proyecta en el ámbito laboral frente al control de la actividad mediante el uso de dispositivos de videovigilancia y geolocalización, garantizando los principios de información, idoneidad, proporcionalidad y necesidad en el uso de tales dispositivos en los términos previstos en la LOPDGDD<sup>21</sup>. Unas exigencias que, asimismo, en el

---

<sup>20</sup> Efectivamente, como señala PÉREZ CAMPOS, A. I. (2021), «Teletrabajo y derecho a la desconexión digital», *Revista Internacional y Comparada de Relaciones Laborales y Derecho del Empleo*, Volumen 9, número 1, pág. 9: «Los riesgos para la salud a los que se puede ver expuesto el teletrabajador y que afectarán al derecho a la desconexión son variados y más intensos que en el trabajo presencial. Entre tales riesgos, cabe destacar:

- en primer lugar, una saturación por exceso de información, es decir, la hiperconectividad puede provocar constantes interrupciones –llamadas de teléfono, correos electrónicos, notificaciones de lindekin, etc.– y eso dificulta la atención, la concentración y, en consecuencia, afecta negativamente a la eficacia en el trabajo;

- en segundo lugar, el riesgo mas frecuente que se ha visto acenutado por el teletrabajo sería la fatiga informática;

- en tercer lugar, el teletrabajo favorece la hiperconexión y ello incrementa el tiempo que dedicamos al trabajo y, por tanto, va en detrimento del derecho a la desconexión, lo que puede acabar derivando en adicción o en fobia generadora de estrés. Además, la prolongación de la jornada por conectividad provoca otros perjuicios para la salud derivados de la realización de tareas profesionales en horas inusuales o en tiempos y lugares poco adecuados, tales como los medios de transporte, una cafetería, o por un excesivo sedentarismo, etc.;

- en cuarto lugar, el teletrabajo y la desconexión podrían fomentar los conflictos familiares, derivados de la intromisión del trabajo en la vida privada. La vida personal, familiar y profesional ya no se concilia, sino que se mezcla y confunde; situación que se ha acentuado con la pandemia».

En consecuencia, como concluye, «la flexibilidad que incorpora el teletrabajo puede provocar una necesidad de comunicación casi permanente entre empresario y trabajador, a fin de eliminar las distancias físicas existentes<sup>8</sup>, lo que dificultaría la eficacia del derecho a la desconexión al atenuar la frontera entre tiempo de trabajo efectivo y descanso».

<sup>21</sup> Así el art. 17.1 de la Ley 10/2021, de 9 de julio, de trabajo a distancia establece que: «La utilización de los medios telemáticos y el control de la prestación laboral mediante dispositivos automáticos garantizará adecuadamente el derecho a la intimidad y a la protección de datos, en los términos previstos en la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales, de acuerdo con los principios de idoneidad, necesidad y proporcionalidad de los medios utilizados».

caso del teletrabajo, han de complementarse con el uso de estos dispositivos dentro del espacio establecido en la jornada laboral.

De esta forma, los presupuestos de legitimidad para que el poder de control y vigilancia de la Administración sea lícita de acuerdo «con los principios fundamentales de la protección de datos y los intereses de las partes son: a) la presencia de un fin legítimo que justifique la restricción que experimenten los trabajadores en sus derechos; b) la proporcionalidad en la adopción y realización de las actividades de vigilancia empresarial; c) información previa a los trabajadores; y d) la compatibilidad con la finalidad inicial: prohibición de tratar datos con fines distintos de aquéllos para los que fueron recabados» (SIERRA BENÍTEZ, 2011:339-340)<sup>22</sup>.

Esto significa que la Administración «sólo puede registrar los aspectos relacionados con el resultado de la actividad laboral (cantidad y calidad del trabajo realizado), de modo que la empleadora puede lícitamente controlar el rendimiento de los empleados a través del ordenador, vigilando por ejemplo el tiempo que un empleado pasa escribiendo, el número de ficheros registrados, la hora en que enciende o apaga el ordenador, etc., porque este tratamiento no está prohibido, siempre y cuando los empleados hayan sido informados». Este es el sentido del artículo 87.2 LOPDGDD, «con un enunciado donde se reconoce el poder de control de la actividad laboral a la empleadora, accediendo a los contenidos derivados del uso de medios digitales facilitados a los empleados, pero con dos únicas finalidades: controlar el cumplimiento de las obligaciones laborales o estatutarias y garantizar la integridad de dichos dispositivos» (TERRADILLOS ORMAECHEA, 2021:106)<sup>23</sup>.

---

<sup>22</sup> SIERRA BENÍTEZ, E. M. (2021), *El contenido de la relación laboral en el teletrabajo*, Ed. Consejo Económico y Social de Andalucía, Sevilla, págs. 339 y 340.

Para la autora, «solamente técnicos, superiores o representantes de los trabajadores deben tener acceso a los programas de software introducidos en los ordenadores del trabajador, y se debe proceder a la destrucción periódica del historial de uso de los ordenadores cuando no se aprecie anormalidad en el control realizado». Del mismo modo, «para que los controles obtenidos mediante los sistemas informáticos no produzcan lesiones de los derechos de los trabajadores, debemos dotarlos de una medida de protección basada en el reconocimiento del derecho de acceso a los datos relativos a la prestación realizada por el teletrabajador que sean detenidos por el empresario, evitando las posibles lesiones del derecho a la intimidad» (págs. 334 y 335).

<sup>23</sup> TERRADILLOS ORMAECHEA, M. E. (2021), «Una primera aproximación a la nueva regulación jurídica sobre el teletrabajo en las administraciones públicas: entre las necesidades del servicio público y la imparable digitalización del trabajo», *Temas laborales: Revista andaluza de trabajo y bienestar social*, núm.156, pág. 106.

En lo que respecta al control informático, como señala el autor, «el precepto transcrito hace alusión, sin mencionarlo, al principio de proporcionalidad, que implica que el empleador debe reconsiderar la aplicación del control general de los mensajes electrónicos y de la

En este contexto de control de la actividad, y en el marco de la negociación colectiva sobre las condiciones del teletrabajo, se debería determinar, entre varios aspectos, si se le pueden dar un uso privado a los medios telemáticos facilitados por la Administración. A mi juicio, el uso de los dispositivos debería ser exclusivamente laboral a fin de evitar tanto posibles conflictividades en estas materias así como eventuales incompatibilidades con las aplicaciones informáticas instaladas en el ordenador para el desempeño de la actividad laboral.

El derecho a la protección de datos de los empleados públicos en la modalidad de teletrabajo también es más vulnerable<sup>24</sup>. Por ello, se debería «insistir en el derecho de información previa a la utilización de datos personales, que protege al empleado, y que forma parte del contenido esencial del derecho de protección de datos. Y, por supuesto, sería bueno que esas normas se

---

utilización de Internet de todo el personal, salvo que resulte necesario para la seguridad de la empresa».

<sup>24</sup> Importante también, en este punto, son los principios sobre el tratamiento de los datos personales contenidos en el art. 5 del Reglamento general de protección de datos, aplicables tanto a la ciudadanía en general como a los empleados públicos. Así los datos personales serán:

«a) tratados de manera lícita, leal y transparente en relación con el interesado (“licitud, lealtad y transparencia”);

b) recogidos con fines determinados, explícitos y legítimos, y no serán tratados ulteriormente de manera incompatible con dichos fines; de acuerdo con el artículo 89, apartado 1, el tratamiento ulterior de los datos personales con fines de archivo en interés público, fines de investigación científica e histórica o fines estadísticos no se considerará incompatible con los fines iniciales (“limitación de la finalidad”);

c) adecuados, pertinentes y limitados a lo necesario en relación con los fines para los que son tratados (“minimización de datos”);

d) exactos y, si fuera necesario, actualizados; se adoptarán todas las medidas razonables para que se supriman o rectifiquen sin dilación los datos personales que sean inexactos con respecto a los fines para los que se tratan (“exactitud”);

e) mantenidos de forma que se permita la identificación de los interesados durante no más tiempo del necesario para los fines del tratamiento de los datos personales; los datos personales podrán conservarse durante períodos más largos siempre que se traten exclusivamente con fines de archivo en interés público, fines de investigación científica o histórica o fines estadísticos, de conformidad con el artículo 89, apartado 1, sin perjuicio de la aplicación de las medidas técnicas y organizativas apropiadas que impone el presente Reglamento a fin de proteger los derechos y libertades del interesado (“limitación del plazo de conservación”);

f) tratados de tal manera que se garantice una seguridad adecuada de los datos personales, incluida la protección contra el tratamiento no autorizado o ilícito y contra su pérdida, destrucción o daño accidental, mediante la aplicación de medidas técnicas u organizativas apropiadas (“integridad y confidencialidad”).

Asimismo, hay que tener en cuenta las letras c) y e) del artículo 6 del Reglamento general de protección de datos, relativas a la licitud del tratamiento de datos personales por parte del responsable del tratamiento (derivado de una obligación legal y/o realizada en interés público o en el ejercicio de poderes público).

hicieran eco de los llamados derechos ARCO (acrónimo para Acceso, Rectificación, Cancelación y Oposición) que también protegen la labor de los empleados. En este sentido, huelga apuntar que a los empleados públicos se les deberá librar la información respecto de los derechos que gozan por ser titulares del derecho a la protección de datos. Ese haz de derechos se encuentran recogidos entre los arts. 15 a 22 LOPDGDD. Nos referimos a los derechos de acceso a los datos personales, de rectificación, supresión, limitación del tratamiento, portabilidad y oposición y también del nuevo -respecto de la Directiva 95/46/CE- derecho a presentar una reclamación ante una autoridad de control» (TERRADILLOS ORMAECHEA, 2021:113)<sup>25</sup>.

En materia de protección de datos, en este caso de los ciudadanos, y el deber de confidencialidad, el teletrabajo requiere asimismo «revisar la política general de protección de datos y seguridad de la información (y documentación complementaria) para incorporar las necesidades concretas, especificidades y los riesgos particulares que se pueden producir cuando se accede en remoto a recursos tecnológicos de la corporación, indicando qué formas de acceso se permiten, qué tipo de dispositivos son válidos para cada forma de acceso y el nivel de acceso permitido». Esta política debe incluir también «las responsabilidades y obligaciones que asume el personal de la corporación (que aplica tanto en la modalidad presencial como en el teletrabajo), en relación con el uso responsable de los recursos de la corporación (que sólo deben ser utilizados para cuestiones relacionadas con la actividad de la corporación y según las funciones del puesto de trabajo, quedando explícitamente prohibido el uso para finalidades personales o particulares), así como el deber de secreto y confidencialidad, la obligación de comunicar a la dirección habilitada por la organización las posibles incidencias y brechas de seguridad, etc» (MORO CORDERO, 2021:82-83)<sup>26</sup>.

---

<sup>25</sup> No hay que olvidar, como señala TERRADILLOS ORMAECHEA, M. E. (2021), «Una primera...», *op.cit.*, págs. 112 y 113, que: «A más utilización de los dispositivos digitales, más probabilidad habrá de que el tele-empleado ceda datos de su ámbito personal. Ya se ha afirmado que la “identidad digital” de los empleados públicos es cada vez más precisa ya que habitualmente utilizan firma electrónica, se sirven del mail corporativo, manejan plataformas administrativas internas (intranet) o disponen de claves personales de acceso a los teléfonos u ordenadores. Todo ello conlleva que la actuación de los empleados deje una traza digital que puede ser perfectamente rastreable y concretable. En este sentido, la memorización y el registro de las operaciones informáticas como medio empresarial de control del trabajo afecta significativamente la dignidad del trabajador. Por eso, una vez más urge dar pautas para el inexcusable desarrollo del contenido del art. 47 bis EBEP; a pesar de que sigue siendo de aplicación lo previsto en la LOPDGG».

<sup>26</sup> MORO CORDERO, M. A. (2021), «Seguridad y protección de datos (también) en el teletrabajo», *Revista Vasca de Gestión de Personas y Organizaciones Públicas*, Número especial 4, págs. 82 y 83.

Existen, además, en materia de protección de datos y seguridad de la información unas Recomendaciones de la Agencia Española de Protección de Datos de 2020 dirigidas al personal que se encuentra en la modalidad de teletrabajo. Entre estas medidas, en concreto, interesa resaltar las destinadas a garantizar la protección de la información que se está manejando, y son las siguientes:

- a) Tanto en lugares públicos como en el entorno domésticos es obligado adoptar las precauciones necesarias para garantizar la confidencialidad de la información que se está gestionando.
- b) Si habitualmente se genera y trabaja con papel, durante situaciones de movilidad es importante minimizar o evitar la entrada y salida de documentación en este soporte y extremar las precauciones para evitar accesos no autorizados por parte de terceros.
- c) La información en soporte papel, incluyendo borradores, no se puede desechar sin garantizar que es adecuadamente destruida. Si es posible, no arrojar papeles enteros o en trozos en papeleras de hoteles, lugares públicos o en la basura doméstica a los que alguien podría acceder y recuperar información de carácter personal.
- d) Conviene extremar las precauciones para evitar el acceso no autorizado a la información personal, propia y de terceros, manejada, no dejando a la vista ningún soporte de información en el lugar donde se desarrolle el teletrabajo y bloqueando las sesiones de los dispositivos cuando estos estén desatendidos.
- e) Se debe evitar exponer la pantalla a la mirada de terceros. Si se trabaja habitualmente desde lugares públicos, es recomendable utilizar un filtro de privacidad para la pantalla.

---

En este último caso, como señala la autora, «es importante la celeridad en la comunicación de estas incidencias porque el responsable de tratamiento está obligado a evaluar si la violación de seguridad de los datos personales entraña un alto riesgo para los derechos y libertades de las personas físicas, que si se confirma deberá comunicar a la persona afectada sin dilación (art. 34 RGPD)».

Para facilitar esta evaluación, añade, «la Agencia Española de Protección de Datos ha puesto a disposición el servicio “Comunica-Brecha RGPD” que, de forma gratuita, puede utilizar cualquier organización para valorar esta obligación de informar a las personas afectadas por una brecha de seguridad de los datos personales. Se trata de un recurso para ayudar en la toma de decisiones, pero que no es vinculante para el responsable de tratamiento ya que no representa un pronunciamiento de la Agencia sobre su aplicación para una brecha de seguridad concreta».

- f) En la medida de lo posible es aconsejable prevenir que se puedan escuchar conversaciones por parte de terceros ajenos utilizando, por ejemplo auriculares o retirándose a un espacio en el que la persona empleada no esté acompañada<sup>27</sup>.

En este contexto, y a diferencia a como se regula el teletrabajo en el sector privado, el silencio del artículo 47 *bis* TREBEP en estas materias, y su reenvío en el artículo 14 j) *bis* a la LOPDGDD, nos lleva a plantearnos el siguiente interrogante: «¿Puede un reglamento sea autonómico o estatal, regular limitaciones, restricciones o afectaciones a un derecho fundamental como es la intimidad o la protección de datos, o reinterpretar en qué casos se produce una afectación, restricción o limitación?» Lo razonable hubiera sido que «el legislador básico estableciera una regulación mínima de los derechos digitales de los empleados públicos afectados por el teletrabajo, que ulteriormente podría ser desarrollada por el legislador autonómico o, en su caso, por los instrumentos de la potestad reglamentaria autonómica o de la potestad normativa local. Y allí expresara de forma precisa y contundente que la actividad desarrolla por medio del teletrabajo y los datos personales de los empleados públicos obtenidos por tales tratamientos, deberían tratarse de conformidad con los principios recogidos en el artículo 5 del RGPD, quedarían asimismo amparados legítimamente por lo establecido en el artículo 6, letras c) y e), mientras que la hipotética afectación al tratamiento de categorías especiales de datos (captura de imágenes) estaría exceptuado de la aplicabilidad del artículo 9 RGPD, siendo de aplicación lo establecido en el artículo 9.2 del citado Reglamento. Lo normal es que todo ello hubiese sido regulado en una norma con rango de Ley (TREBEP) y habilitando al desarrollo reglamentario o a los acuerdos o convenios colectivos (o acuer-

---

<sup>27</sup> Por su parte como recomendaciones dirigidas a la Administración para gestionar racionalmente la protección de datos y la seguridad, se establecen las siguientes:

a) Las medidas y garantías establecidas en las políticas definidas tienen que establecerse a partir de un análisis de riesgos en el que se evalúe la proporcionalidad entre los beneficios a obtener de un acceso a distancia y el impacto potencial de ver comprometido el acceso a la información de carácter personal.

b) En la política deben contemplarse los procedimientos internos para provisionar y auditar los dispositivos clientes de acceso remoto, los procedimientos de administración y monitorización de la infraestructura, los servicios proporcionados por encargados y la forma en que la política es revisada y actualizada a los riesgos existentes.

c) Los recursos que pueden ser accedidos se han de limitar en función de la valoración del riesgo que represente una pérdida del dispositivo cliente y la exposición o acceso no autorizado a la información manejada.

d) Hay que planificar y evaluar las aplicaciones y soluciones de acceso remoto teniendo en cuenta los principios de privacidad desde el diseño y por defecto a lo largo de todas las etapas de despliegue de la solución: desde la definición de los requisitos y necesidades hasta la retirada de la misma o de alguno de sus componentes.



dos de condiciones comunes) a efectos de que determinen los detalles que al efecto procedan» (JIMÉNEZ ASENSIO, 2020:23)<sup>28</sup>.

La realidad es, en cualquier caso, que la plasmación de estos derechos y deberes, en la normativa de desarrollo, se ha traducido en las siguientes implicaciones para los trabajadores en régimen de teletrabajo:

- a) El deber de los empleados públicos de cumplir, con la diligencia debida, las políticas y procedimientos de seguridad y confidencialidad de la información, que se concretará en un documento de observancia de los mismos.
- b) El deber de información de la Administración, con carácter previo, al inicio de la actividad laboral así como de establecer mecanismos que garanticen la protección y confidencialidad de los datos y la intimidad del trabajador<sup>29</sup>.

---

<sup>28</sup> JIMÉNEZ ASENSIO, R. (2020), «La nueva regulación...», *op.cit.*, pág. 23.

Se objetará a todo lo anterior, como añade el autor, «que la Administración Pública está actuando aquí en ejercicio de una competencia material como es la dirección y gestión de su propio personal, que es un recurso instrumental para el correcto ejercicio de sus funciones. Y nada que reparar al respecto, pues esto es así, efectivamente. La única duda que aquí se quiere manifestar es que esa anomia absoluta de referencia a la normativa de protección de datos cuando se regula por ley básica el teletrabajo, y cuando esta modalidad de trabajo a distancia por medios telemáticos puede resultar altamente invasiva (depende cómo se ejerza) de los derechos y libertades de los empleados públicos, no resulta, a nuestro juicio, una garantía normativa suficiente que no haya otra cobertura legal a las innumerables afectaciones a la intimidad y al derecho a la protección de datos personales que se puedan producir que la derivada del marco general y aquella otra que se pueda recoger en el desarrollo reglamentario o en los acuerdos suscritos por cada Administración».

<sup>29</sup> Así el art. 10.2 y 3 PRD AGE establece que: «2. (...) las personas teletrabajadoras tendrán los derechos recogidos en la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales.

3. (...) Las personas teletrabajadoras deberán cumplir con la diligencia debida las políticas de seguridad de la información establecidas por cada departamento ministerial u organismo público, así como los procedimientos de accesibilidad, seguridad y confidencialidad de la información previstos por la Administración.

De igual forma, habrán de respetar en todo momento la normativa vigente sobre protección de datos de carácter personal, para lo cual deberán de ser informados, por escrito, por parte del centro directivo o unidad administrativa de la que dependan y con carácter previo al inicio del teletrabajo, de todos los deberes y obligaciones que le corresponden de acuerdo con la citada normativa.

A estos efectos, se le podrá requerir para que suscriba un compromiso de su observancia en los mismos términos que en la prestación de sus servicios con carácter presencial. En este sentido, se establecerán mecanismos que garanticen la protección y confidencialidad de los datos objeto de tratamiento en régimen de teletrabajo y la propia intimidad del trabajador, conforme a lo dispuesto en el artículo 14.j bis) del texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público».

- c) El reconocimiento genérico de estos derechos, sin más delimitaciones, en los mismos términos que para la modalidad presencial<sup>30</sup>.

Poco o nada se ha concretado en la normativa de desarrollo al artículo 47 *bis* TREBEP sobre las peculiaridades que, en estas materias, presenta la modalidad de jornada de teletrabajo. La labor de especial protección, en consecuencia, queda circunscrita al ámbito de la negociación colectiva que ha de tener muy presente, a la hora de aprobar los respectivos acuerdos o convenios colectivos, las especiales condiciones de trabajo así como la necesidad de establecer mecanismos de protección adicionales para salvaguardar estos derechos (y deberes), sometidos, como hemos visto, a una mayor vulnerabilidad en comparación con la modalidad de jornada de trabajo presencial<sup>31</sup>.

### II.3. El derecho-deber a la formación especializada

Otro elemento estructural importante a tener en cuenta es la facilitación por parte de la Administración de la necesaria formación y capacitación previa a la puesta en marcha de la jornada en régimen de teletrabajo, que incluya contenidos tanto en materia de recursos telemáticos como en protección de datos y prevención de riesgos laborales<sup>32</sup>. Y es que, en efecto, los datos nos arrojan una realidad «donde aproximadamente la mitad de las empresas

---

Este deber de información de la Administración en estas materias también se establece en Valencia (Decreto 49/2021, de 1 de abril). Por su parte, Castilla-La Mancha (Decreto 65/2021, de 1 junio) establece asimismo que los mecanismos de control de la actividad garantizarán estos derechos.

<sup>30</sup> Es el caso de Ceuta (Decreto de 16 de noviembre de 2020), Galicia (Orden de 14 de diciembre de 2020), Aragón (Orden HAP/320/2021, de 31 de marzo) Melilla (Acuerdo de 9 de abril de 2021) Murcia (Resolución de 2 de julio de 2021) La Rioja (Decreto 45/2021, de 28 de julio), Extremadura (Decreto 107/2021, de 15 de septiembre), Castilla y León (Decreto 27/2022, de 23 de junio), Asturias (Decreto 9/2023, de 3 de febrero) e Islas Baleares (Decreto 3/2023, de 6 de febrero).

<sup>31</sup> Ante este panorama, y por lo que respecta al derecho a la desconexión digital, PÉREZ CAMPOS, A. I. (2021), «Teletrabajo...», *op.cit.*, pág. 26, sostiene que «quizá sea el momento de plantearse cómo han hecho ya voces autorizadas en la materia que la proyección normativa de futuro pase porque el derecho a la desconexión digital se incluya en la Ley de Prevención de Riesgos Laborales, como un derecho más, y en la ordenación del tiempo de trabajo, ya existente en el ET. De este modo aportaría mayor seguridad para las partes de la relación laboral en sus obligaciones y derechos de forma que permitan garantizar un régimen jurídico seguro y suficiente, sobre el respeto a los descansos legales en el uso de las TICs en el trabajo presencial y a distancia».

<sup>32</sup> En este sentido, se constituye en un referente para la formación, aunque no aborda las materias de protección de datos y prevención de riesgos laborales, el documento MINISTERIO DE HACIENDA Y FUNCIÓN PÚBLICA (2021), *Competencias para el teletrabajo de las empleadas y los empleados públicos. Marco de referencia*, Ed. INAP, Madrid.

en las que se dan situaciones de teletrabajo no cuentan con personal ni con cuadros directivos con formación suficiente para teletrabajar. Tal carencia es susceptible de comportar una menor productividad y mayores dificultades de adaptación, deficiencias en la protección de datos y la asunción de mayores riesgos» (GENERALITAT VALENCIANA, 2022:170)<sup>33</sup>.

La eficacia del sistema de teletrabajo a implantar queda supeditada también, en consecuencia, en este derecho-deber a la formación de los empleados públicos que ha de ser proporcionada, asimismo, por las Administraciones Públicas junto a los soportes telemáticos necesarios. Por ello una vez preseleccionados los candidatos a realizar su jornada laboral en régimen de teletrabajo, su admisión definitiva debería estar condicionada, a modo de requisito obligatorio, a la realización de estos cursos de formación en materia de recursos telemáticos, protección de datos y prevención de riesgos laborales<sup>34</sup>. Esta formación ha de estar dirigida no sólo a los empleados públicos preseleccionados en el régimen de teletrabajo sino también a los superiores jerárquicos y supervisores de este personal. Para estos últimos, además, la formación ha de estar orientada hacia la capacitación en técnicas de dirección y gestión de recursos humanos específicas para esta modalidad de trabajo<sup>35</sup>.

---

<sup>33</sup> GENERALITAT VALENCIANA (2022), *El teletrabajo...*, op.cit., pág. 170. En este aspecto, como señala el estudio, «una gran mayoría de las personas que teletrabajan (72.2%) manifiestan no haber recibido ningún tipo de formación por parte de la empresa para el teletrabajo. Este porcentaje es mayor entre aquellas personas que iniciaron el teletrabajo con posterioridad a marzo de 2020 y también destaca el hecho de que sea mayor entre quienes trabajan en el sector público en comparación con el sector privado. Respecto de hasta qué punto consideran las personas encuestadas que sus compañeros y compañeras de trabajo se encuentran preparados para teletrabajar, sólo algo más de la mitad creen que sí cuentan con esta preparación (el 56.9%), constatándose en el sector público un porcentaje inferior (49.3%); en relación con la formación de los supervisores, encontramos porcentajes prácticamente idénticos, aunque algo mayores, y nuevamente una diferencia en contra del sector público».

<sup>34</sup> Si bien en el RD 29/2020 sólo se alude a la formación en su Introducción, en la Ley 10/2021, de 9 de julio, de trabajo a distancia, el derecho a la formación se establece en su art. 9 en los siguientes términos:

«1. Las empresas deberán adoptar las medidas necesarias para garantizar la participación efectiva en las acciones formativas de las personas que trabajan a distancia, en términos equivalentes a las de las personas que prestan servicios en el centro de trabajo de la empresa, debiendo atender el desarrollo de estas acciones, en lo posible, a las características de su prestación de servicios a distancia.

2. La empresa deberá garantizar a las personas que trabajan a distancia la formación necesaria para el adecuado desarrollo de su actividad tanto al momento de formalizar el acuerdo de trabajo a distancia como cuando se produzcan cambios en los medios o tecnologías utilizadas».

<sup>35</sup> En esta dirección apunta el artículo 19 del PRD AGE, a saber:

«1. Tanto la persona teletrabajadora como su superior jerárquico y la persona supervisora, en caso de no recaer dicha supervisión en la persona superior jerárquica, deberán participar en la formación sobre prestación de servicios en régimen de teletrabajo.

La formación, así como la información, son asimismo «medidas preventivas esenciales en esta modalidad de organización del trabajo precisamente por el hecho de que la actividad laboral se desarrolla de forma regular en un lugar distinto al del centro de trabajo. Serán fundamentales la información y formación preventiva referidas en los artículos 18 y 19 de la LPRL, pero igualmente cualquier otro tipo de información y formación que facilite el desempeño de las tareas tanto de la persona teletrabajadora como de sus mandos intermedios y directos y, por tanto, contribuyan al adecuado diseño e idoneidad» (INSTITUTO NACIONAL DE SEGURIDAD Y SALUD EN EL TRABAJO, 2022:28)<sup>36</sup>. Desde esta perspectiva, entre los objetivos que se persiguen podríamos destacar los siguientes:

---

2. La persona teletrabajadora, con carácter previo al inicio de la prestación de servicios en régimen no presencial, deberá:

- a) Recibir formación específica en materia de prevención de riesgos laborales asociados a la prestación de su trabajo a distancia.
- b) Recibir información sobre manejo de herramientas informáticas y, en particular, sobre las medidas a adoptar en materia de seguridad informática y protección de datos.

3. Las personas supervisoras, así como las y los superiores jerárquicos de las empleadas y empleados públicos seleccionados para teletrabajar recibirán formación específica en técnicas de dirección por objetivos y resultados, planificación y gestión y trabajo en equipo».

La formación está dirigida también a los superiores jerárquicos en Galicia (Orden de 14 de diciembre de 2020), Aragón (Orden HAP/320/2021, de 31 de marzo), Melilla (Acuerdo de 9 de abril de 2021), Castilla-La Mancha (Decreto 65/2021, de 1 junio), La Rioja (Decreto 45/2021, de 28 de julio), Extremadura (Decreto 107/2021, de 15 de septiembre), Castilla y León (Decreto 27/2022, de 23 de junio), Asturias (Decreto 9/2023, de 3 de febrero) e Islas Baleares (Decreto 3/2023, de 6 de febrero).

<sup>36</sup> INSTITUTO NACIONAL DE SEGURIDAD Y SALUD EN EL TRABAJO (2022), *Orientaciones para la gestión de los aspectos ergonómicos y psicosociales en situación de teletrabajo*, Ed. INSST, Madrid, pág. 29. Así, como señala el documento, «cobra especial importancia la información y formación en varios momentos y con distintos objetivos, siendo, entre otros, los siguientes:

De carácter preventivo, la dirigida a:

a) Conocer los distintos factores de riesgo a los que se está expuesto (ergonómicos, psicosociales) así como los riesgos asociados. Esta formación debe enmarcarse en la obligación que el art. 19 de la LPRL establece para la empresa según la cual esta deberá garantizar que el personal trabajador reciba una formación teórica y práctica, suficiente y adecuada, en materia preventiva, tanto en el momento de su contratación, cualquiera que sea la modalidad o duración de esta, como cuando se produzcan cambios en las funciones que desempeñe o se introduzcan nuevas tecnologías o cambios en los equipos de trabajo. La formación deberá estar centrada específicamente en el puesto de trabajo o en la función del personal trabajador, adaptarse a la evolución de los riesgos y a la aparición de otros nuevos y repetirse periódicamente, si fuera necesario. Algunas cuestiones a abordar pueden ser:

- Aspectos ergonómicos del puesto: el espacio de trabajo. Pantallas de visualización (PV).
- Condiciones psicosociales y organizativas: carga de trabajo, tiempo de trabajo...
- Riesgos: tecnoestrés, aislamiento...
- Medidas preventivas: gestión del tiempo de trabajo y descansos, hábitos saludables, evitación del aislamiento, configuración física del puesto de trabajo: mobiliario, higiene postural...

- a) Conocer las distintas condiciones de trabajo en que se desarrollarán las tareas, esto es, derechos y obligaciones (especialmente en materia de protección de datos), tiempos de disponibilidad, desconexión, protocolos de trabajo.
- b) Garantizar la competencia en el uso de los medios tecnológicos necesarios para el desempeño del puesto de trabajo.
- c) Garantizar la competencia en comunicación, gestión y planificación del trabajo, así como sobre las técnicas, capacidades, habilidades o incluso actitudes que el personal debe desarrollar para afrontar adecuadamente las exigencias que supone el trabajo a distancia.
- d) Garantizar la competencia en gestión, organización del trabajo, supervisión, control, comunicación, etc<sup>37</sup>.

De esta forma, «la formación debe ser específica, es decir, tiene que atender a las peculiaridades de esta forma de prestar servicios a distancia mediante la utilización de los medios telemáticos». Así, se establece en el Acuerdo Marco Europeo sobre el Teletrabajo, «que la formación debe ser adecuada respecto al equipo técnico puesto a disposición del trabajador y a las características de esta forma de organización del trabajo. No obstante, la formación en prevención de riesgos tiene que ser específica y exclusiva para los teletrabajadores, y en todo caso necesaria, con independencia de que el equipo sea facilitado por el empleador, porque el trabajador ha de recibirla en relación con los riesgos laborales concretos que puedan presentarse».

Se debe garantizar, en suma, en primer lugar, «que cada trabajador reciba una formación adecuada sobre las modalidades de uso de equipos con panta-

---

- Consecuencias: fatiga física y mental, trastornos musculoesqueléticos, tecnoestrés...

b) Facilitar una evaluación y caracterización del puesto que ofrezca confianza respecto a los resultados. Cobra especial importancia cuando no hay visita del personal técnico de prevención al espacio físico en que se desarrolla el teletrabajo y por ello se implementan mecanismos específicos de obtención de información. Debe orientarse a garantizar una adecuada recopilación de información (sobre el puesto de trabajo, entorno físico, condiciones de trabajo, etc.) y su puesta a disposición de los servicios preventivos para su consideración en las evaluaciones que pudieran plantearse.

c) Mandos intermedios y directos, para que sean conscientes de los riesgos específicos de la situación de teletrabajo y del impacto que sus actuaciones pueden tener en los mismos (organización y asignación de cargas, evaluación, planificación de objetivos, control de tiempos...)».

<sup>37</sup> En el Manual del Ministerio de Administración Pública (2006), *Manual para...*, op.cit., pág. 32, el programa básico de formación establecía los siguientes contenidos: a) Trabajo con pantallas de visualización de datos (PVD); b) Medidas de seguridad en los trabajos de carácter administrativo; c) Prevención de incendios; d) Actuación ante un incendio; e) Primeros auxilios; f) Forma de cumplimentar la lista de autocomprobación.

llas de visualización, antes de comenzar el trabajo y cada vez que la organización del puesto de trabajo se modifique de forma apreciable, como ocurre con el teletrabajo». En segundo lugar, una formación específica en prevención de riesgos laborales que «debe atender a los problemas derivados del aislamiento y del cambio de horario de trabajo, favoreciendo la comunicación y la planificación de su jornada de trabajo y el aprendizaje de la gestión de la agenda del teletrabajador» (SIERRA BENÍTEZ, 2011:180)<sup>38</sup>. Y, en tercer lugar, una formación en materia de protección de datos que garantice un uso adecuado de la información en el desempeño de las tareas del puesto de trabajo<sup>39</sup>.

#### II.4. La determinación de objetivos y el control o evaluación de la actividad

La determinación de objetivos previos al inicio de la prestación de servicios y su posterior control o evaluación constituyen, a mi juicio, otro requisito estructural para esta modalidad de jornada laboral, quedando constatados además en el propio acuerdo de teletrabajo o documento similar<sup>40</sup>.

---

<sup>38</sup> SIERRA BENÍTEZ, E. M. (2021), *El contenido...*, pág. 280.

En definitiva, como señala la autora, «el lugar que ocupa la formación en materia de seguridad y salud en el trabajo es relevante cuando está dirigida a la prevención de riesgos psíquicos en el teletrabajo. Así, por ejemplo, en relación con unos de los riesgos psicosociales más frecuentes, el estrés, se ha demostrado que los trabajadores que reciben formación para la innovación tecnológica (preparación para afrontar tareas complejas, desarrollar destrezas y aprendizaje continuo) tienen un mayor bienestar psicológico<sup>1364</sup>. En este sentido, sería recomendable que las empresas incorporen dentro del objetivo del plan formativo en materia de teletrabajo las cuestiones psicosociales precisas para una correcta adecuación al nuevo entorno laboral. Este módulo formativo estaría relacionado con las habilidades necesarias para la optimización de los recursos, la gestión del tiempo, el control del estrés, el tiempo de trabajo y su organización y, por último, las técnicas antiestrés».

<sup>39</sup> En esta línea se regula la formación en el PRD AGE así como en los reglamentos de Galicia (Orden de 14 de diciembre de 2020), Aragón (Orden HAP/320/2021, de 31 de marzo), Valencia (Decreto 49/2021, de 1 de abril), Melilla (Acuerdo de 9 de abril de 2021), Castilla-La Mancha (Decreto 65/2021, de 1 junio), Castilla-La Mancha (Decreto 65/2021, de 1 junio), Murcia (Resolución de 2 de julio de 2021), La Rioja (Decreto 45/2021, de 28 de julio), Extremadura (Decreto 107/2021, de 15 de septiembre), Castilla y León (Decreto 27/2022, de 23 de junio), Asturias (Decreto 9/2023, de 3 de febrero) e Islas Baleares (Decreto 3/2023, de 6 de febrero).

<sup>40</sup> Así, conforme al art. 17.2 PRD AGE:

«1. La Resolución por la que se autorice el teletrabajo contendrá el acuerdo de teletrabajo. Será competente para aprobar dicha Resolución la persona titular de la subsecretaría del departamento ministerial o la persona titular de la presidencia o dirección del organismo público o entidad de derecho público correspondiente.

2.El acuerdo de teletrabajo deberá incluir, como mínimo:

No estamos propiamente ante la figura de la evaluación del desempeño del artículo 20 TREBEP, aunque su finalidad es la misma. La diferencia fundamental radica, a mi parecer, en que la configuración jurídica de la evaluación del desempeño es la de un procedimiento mediante el cual se mide y valora la conducta profesional y el rendimiento o el logro de resultados. Y, en cambio, en el marco del teletrabajo, estaríamos hablando más bien de las potestades de control y seguimiento de la Administración sobre la actividad laboral de su personal dirigidas a constatar la realización de las tareas del puesto de trabajo en base a unos objetivos predeterminados en el acuerdo o plan de teletrabajo.

Además, si esa hubiese sido la intención del legislador, la de aplicar la evaluación del desempeño del artículo 20 TREBEP, así se hubiera expresado en el art. 47.2 *bis* TREBEP cuando establece que el teletrabajo «deberá contribuir a una mejor organización del trabajo a través de la identificación de objetivos y la evaluación de su cumplimiento»<sup>41</sup>.

---

a) La modalidad de teletrabajo autorizada.

b) La jornada en la que se prestará servicios mediante teletrabajo y los medios de comunicación inmediata con el trabajador durante dicha jornada.

c) La ubicación elegida por la persona solicitante para la prestación de servicios por teletrabajo.

d) La planificación de los objetivos, plazos y criterios para su evaluación.

e) El horario de disponibilidad, en los términos del artículo 2.e).

f) La duración de la autorización, así como las posibles condiciones para su prórroga, en los términos del artículo 8.

3. El acuerdo de teletrabajo podrá ser objeto de modificación, previo acuerdo de las partes. En todo caso, la empleada o empleado público deberá comunicar cualquier modificación que se produzca en su situación laboral que pueda afectar a la modalidad de teletrabajo en la que preste servicios.

Igualmente, el acuerdo de teletrabajo podrá ser objeto de renuncia o de revocación en los términos del artículo 21».

En esta misma línea, aunque con otras denominaciones, se regula en Galicia (plan individual de trabajo), Aragón (documento de compromisos), Valencia (fichas de identificación de los compromisos de ejecución), Castilla-La Mancha (plan de trabajo individualizado), Murcia (acuerdo de teletrabajo), La Rioja (plan de evaluación individual), Castilla y León (plan individual de teletrabajo) y Asturias (plan individualizado de teletrabajo).

En Extremadura no se recoge este tipo de documentos pero sí establece la obligatoriedad de que la convocatoria de teletrabajo ha de contener los sistemas de evaluación del trabajo desempeñado en régimen no presencial. Asimismo, las personas titulares de los servicios, los responsables de unidades equivalentes y los titulares de las direcciones de centro son los responsables de determinar las tareas a realizar en régimen de teletrabajo. En este último aspecto se establece igualmente en Ceuta, Melilla e Islas Baleares.

<sup>41</sup> Además, como señala JIMÉNEZ ASENSIO, R. (2021), «El marco regulador...», *op.cit.*, pág. 32, «la redacción de ese enunciado causa una cierta perplejidad, en cuanto que está formulado como una suerte de objetivo o directiva («deberá contribuir») y no como una regla jurídica o norma directamente aplicable. En otros términos: su formulación como directiva, si se aplica mal o sencillamente no se aplica, conducirá a su total vacuidad. Lo cual abre la puerta a

Este control de la actividad no hay que confundirlo tampoco con el seguimiento y evaluación que, con carácter anual, se atribuye a una Comisión de Seguimiento (en el ámbito autonómico) o Subsecretaría (en el ámbito AGE) para, entre otras funciones, elaborar un informe anual sobre el funcionamiento del plan de teletrabajo implantado.

Por tanto, de lo que se trata es de, más que evaluar de forma individualizada el rendimiento del teletrabajador, controlar su actividad en base a unos objetivos fijados en el acuerdo o plan de trabajo a fin de constatar, ante la ausencia de presencialidad, la realización de las tareas del puesto de trabajo. Así, en la legislación de desarrollo, la autorización del trabajo a distancia «se condiciona a la aprobación de un plan personal o programa individual de trabajo o de un documento de compromisos, que recibe estas u otras denominaciones similares, en el que los responsables del servicio u órganos de dirección competentes deben precisar las tareas que ha de realizar cada empleado en un cierto lapso de tiempo, ya sea diario, semanal u otro. Han de definirse así los tipos de tareas y su volumen o cuantía y los indicadores de calidad o resultados a alcanzar, los horarios de interconexión o de disponibilidad, las obligaciones de información a los superiores y las formas, criterios y medios de supervisión. La eficacia del teletrabajo depende de estos planes o compromisos y, por tanto, de cómo se elaboren o aprueben por los titulares o responsables de cada servicio o unidad. Por lo demás, se considera que esos instrumentos han de ser flexibles y actualizarse periódicamente para atender a las circunstancias cambiantes y para corregir las eventuales disfunciones».

La concreción de los objetivos y resultados a través de esos instrumentos de dirección implica a su vez «una exigencia de evaluación o supervisión. Normalmente se establece que la supervisión del trabajo realizado debe ser conti-

---

su total incumplimiento, salvo que las normas de desarrollo lo precisen. De ahí que las resistencias a su aplicación están comenzando a ser importantes en la negociación sindical de los contenidos de futuros reglamentos, donde existe una tendencia a oponerse a todo lo que sea trabajo por objetivos y evolución de las tareas desarrolladas. Además, conviene tener presente que esa evaluación del cumplimiento no es propiamente hablando la evaluación del desempeño del artículo 20 TREBEP, aunque su parentesco, si se aplicara cabalmente, sería inevitable. Pero, las diferencias son sustantivas. En primer lugar, porque la evaluación del desempeño tal como está configurada en el artículo 20 TREBEP tiene estrecha relación con la carrera profesional (en cuenta premisa inexcusable de esta) y con el sistema retributivo (complemento por desempeño). En este caso nada se dice de todo ello. Bien es cierto que se puede aplicar su metodología, aunque la ubicación sistemática del artículo 20 TREBEP exija un desarrollo legislativo que sólo en algunas Comunidades Autónomas se ha realizado, pero su uso puede estar condicionado al modelo retributivo actual (complemento de productividad), dejando de lado la arquitectura estructural de su encuadre en la triada evaluación-carrera-compensación retributiva, dentro de un sistema de progresión profesional ordenado que muy pocas administraciones públicas tienen en estos momentos».



nua, a cargo del responsable de la unidad, y que periódicamente deben elaborarse informes o memorias de resultados. A tal efecto es también importante el uso de las herramientas informáticas disponibles. Las consecuencias de la evaluación pueden consistir en la modificación de los planes individuales o de las condiciones de la autorización de teletrabajo o, si procede, la revocación de esa autorización, ya sea debida a incumplimientos del empleado interesado o a otras causas objetivas» (SÁNCHEZ MORÓN, 2021:103 y 104)<sup>42</sup>.

---

<sup>42</sup> SÁNCHEZ MORÓN, M. (2021), «El régimen jurídico...», *op.ci.*, págs. 103 y 104.

Así en el PRD AGE, en su art. 17, se establece lo siguiente:

«1. En el marco de las funciones atribuidas por la normativa reguladora de las inspecciones generales de servicios de los departamentos ministeriales o a las unidades que ostenten dichas competencias en los organismos públicos, se podrán desarrollar actuaciones de vigilancia del cumplimiento de los requisitos, de la veracidad de las declaraciones emitidas, del desempeño real de las funciones asignadas en la prestación de servicios por teletrabajo y el cumplimiento de los objetivos establecidos, así como su impacto en el rendimiento de las distintas unidades.

2. El seguimiento en el cumplimiento de las funciones desarrollados en régimen de teletrabajo se realizará, conforme a los objetivos e indicadores establecidos en el acuerdo de teletrabajo, por la persona supervisora.

3. Los medios tecnológicos podrán ser utilizados, en su caso, como instrumento de control adicional, para verificar los tiempos de conexión y los trabajos remitidos.

4. El incumplimiento de estos extremos, incluida la firma de declaraciones que no se ajusten a la realidad, podrán suponer la exigencia de responsabilidades de acuerdo con lo previsto en el régimen disciplinario y demás normativa de aplicación, además de la revocación de la autorización de teletrabajo».

En Ceuta, se establece una evaluación inicial por el superior jerárquico y una evaluación final para contractar los objetivos marcados en el Informe inicial.

En Galicia, en términos similares a la AGE aunque de forma menos detallada, se establece este control de la actividad a través de los directores generales.

En Aragón, se realiza diariamente a través de un cuestionario que realiza el trabajador y que será revisado por el responsable de la unidad orgánica.

En Valencia, las personas responsables de las unidades administrativas de las que dependen los puestos de trabajo son las encargadas de la realización del control del trabajo desarrollado mediante un cuestionario de evaluación que se cumplimenta mensualmente.

En Melilla, para el seguimiento de la actividad el director general o unidad administrativa realizará una planificación mensual que indicará las tareas propuestas y los objetivos y resultados a conseguir

En Castilla-La Mancha, la persona teletrabajadora lleva tras cada jornada de teletrabajo un registro de las progresiones efectuadas en las tareas encomendadas. Las progresiones serán validadas por la persona responsable de la unidad administrativa o centro de trabajo por periodos semanales.

En Murcia, se remite a su concreción en el marco de la negociación con las organizaciones sindicales.

En La Rioja, el jefe de servicio es el responsable de la evaluación cuyos resultados afectarán al plan de evaluación individual que deberá actualizarse periódicamente.

En Extremadura, corresponde a las personas titulares de los servicios, a los responsables de unidades equivalentes y a los titulares de las direcciones de centro realizar estas funciones de determinación y control de la actividad pero no se determina la periodicidad de los mismos.

Ciertamente, el teletrabajo era una oportunidad para impulsar el procedimiento de la evaluación del desempeño y hacerlo extensible a la modalidad de jornada presencial. En cualquier caso, el teletrabajo, tal y como está configurado en la legislación de desarrollo, obliga también «a un cambio en el modelo de dirección y gestión de personas. La relación ahora entre responsable y teletrabajador o teletrabajadora es participativa, casi transaccional, fundamentada en una comunicación y un intercambio sistemático entre supervisor y persona empleada. La necesidad de fijar objetivos y compromisos de ejecución, obligan a programar una relación compartida en la cual el mantenimiento de la exigencia y de la integración en la organización es un objetivo común» (MAURI MAJÓS, 2021:70)<sup>43</sup>.

Desde esta perspectiva, el planteamiento de la legislación de desarrollo en este punto, aunque no haya querido aprovechar esa oportunidad que hemos referido, me parece, por lo demás, adecuada a las peculiaridades que presenta la modalidad de teletrabajo, y que exige controlar o evaluar la realización de las tareas del puesto de trabajo en base a los objetivos marcados en el acuerdo o plan de trabajo. Las características básicas, por tanto, de este sistema de control o evaluación de la actividad serían las siguientes:

- a) Órgano competente: el supervisor o persona responsable de la unidad administrativa del teletrabajador.
- b) Objeto: controlar o evaluar la realización de las tareas del puesto de trabajo mediante la comprobación del cumplimiento de los objetivos establecidos previamente en el acuerdo o plan de trabajo. Estos objetivos no son, además, estáticos sino que se irán modificando en fun-

---

En Castilla y León, la persona teletrabajadora ha de realizar un seguimiento mensual de su actividad, con el visto bueno del supervisor, de los criterios establecidos en el plan individual de teletrabajo.

En Asturias, la evaluación se realizará a través del plan individualizado de trabajo así como de otros informes obtenidos mediante mecanismos informáticos y de las direcciones generales.

En Islas Baleares, corresponde al supervisor realizar semanalmente una determinación de las tareas a realizar y un seguimiento de los objetivos y resultados que deben lograrse, los criterios de control de las tareas desarrolladas y los sistemas de indicadores o mecanismos de medida, en su caso, que permitan comprobar que estos objetivos se han cumplido.

<sup>43</sup> MAURI MAJÓS, J. (2021), «La regulación...», *op.cit.*, pág. 70.

Por ello, como apunta el autor, «hay que prestar atención a una nueva forma de articulación de la relación de teletrabajo que parece estar emergiendo de una forma intuitiva en algunos instrumentos normativos, y que tiende a interrelacionar tres tipos institucionales que podemos definir como una autorización compleja, un documento o carta de compromisos y un plan o programa individual de teletrabajo; un esquema institucional que convenientemente articulado puede acabar generando un sistema integrado de dirección y control que resultaría más adaptado a la modalidad de teletrabajo».

ción de la dinámica en que se desarrolle la jornada de teletrabajo y, en especial, de las necesidades del servicio.

- c) Forma: mediante la realización de cuestionarios, con carácter diario, semanal o mensual, que será cotejado por el supervisor o responsable de la unidad administrativa en función de los objetivos marcados.
- d) Efectos: el incumplimiento de los objetivos establecidos dará lugar a la revocación de la autorización para trabajar en régimen de teletrabajo y puede derivar, asimismo, en la correspondiente responsabilidad disciplinaria.

En este contexto, podemos afirmar que uno de los factores determinantes del éxito del teletrabajo, aunque no se haya configurado propiamente como el procedimiento de la evaluación del desempeño, «es la evaluación del cumplimiento de los objetivos acordados en periodo de teletrabajo. En realidad, la evaluación es viable y sería necesaria en cualquier contexto, pues las diferencias entre el trabajo presencial y telemático radican, exclusivamente, en el lugar en el que se prestan, y no en tareas, que son siempre las mismas». Y es que «a pesar de los avances que se están realizando en la implantación del teletrabajo, las AAPP aún están asentadas en la cultura del presentismo». Sin embargo, en el trabajo a distancia, «al no existir observación directa del contexto en el que se desarrolla la actividad de la persona trabajadora, el control de resultados se muestra con mayor fuerza» (MAZO SOMARRIBA, 2021:135)<sup>44</sup>.

Un aspecto importante también, en este punto, es el control de la presencialidad a distancia. Esto es, la comprobación de que la persona se encuentra conectada (y trabajando) en su domicilio o lugar que haya indicado. Y, en este caso, los instrumentos de control que vayan a implementarse han de respetar

---

<sup>44</sup> MAZO SOMARRIBA, L. (2021), «Criterios y procedimiento para decidir qué puestos son susceptibles de teletrabajo», *Revista Vasca de Gestión de Personas y Organizaciones Públicas*, Número especial 4, pág. 135.

A su juicio, «en la medida que el contenido del puesto susceptible de teletrabajo pueda concretarse y materializarse en aspectos observables, basándonos en el empleo de la metodología propuesta, el teletrabajo será viable en condiciones de éxito.

Por ello, para evaluar este criterio se deben completar las siguientes premisas:

- Las tareas se pueden concretar, definir y traducir en objetivos y resultados de forma que posibilitan realizar un seguimiento y evaluación final.

- El Servicio dispone de, o pueden diseñarse, indicadores o evidencias que permiten realizar un seguimiento de la actividad y resultados.

- Las tareas pueden ser evaluadas por resultados objetivos, de comprobación inequívoca, y tienen posibilidades de comprometerse en fases o fechas de comprobación».

los requisitos que ya apuntamos respecto a las garantías del derecho a la intimidad, la desconexión digital y la protección de datos<sup>45</sup>.

Pero, además, de estas garantías relativas a los instrumentos de control, hay que tener en cuenta aquí una nota característica adicional del teletrabajo y es el de la flexibilidad de la jornada de trabajo. Por ello, a mi juicio, más allá de la posibilidad de acordar unas horas determinadas para mantener reuniones o cualquier otro tipo de tarea que exiga las necesidades del servicio (y así se ha de reflejar en el acuerdo de trabajo), es el trabajador quién se organiza su horario laboral siempre y cuando se cumplan correctamente las tareas del puesto de trabajo y los objetivos marcados. Importante también, en este sentido, es la información y formación en materia de prevención de riesgos laborales a fin de garantizar el derecho a la desconexión digital y no adquirir malos hábitos desde el punto de vista de la salud laboral.

La introducción del teletrabajo es también una ocasión, sin duda alguna, «para plantearnos el futuro de la prestación laboral en la Administración Pública y, en concreto, si la relación de empleo público debe recoger elementos de flexibilidad que permitan una mayor conciliación de la vida personal, por ejemplo, o una mayor compatibilización con el ocio o el entretenimiento personal». Y es que, en efecto, en el trasfondo de esta situación se encuentra «un elemento crucial y un elemento que delimita todo con carácter tangencial. El elemento crucial es la apertura al público de las instalaciones públicas que exige la presencia de empleados que atiendan al público. La circunstancia tangencial es si podemos utilizar esta transformación para configurar en forma diferencial la jornada de trabajo e introducir en el propio concepto elementos ligados a la producción y no la presencia ya sea física o remota en un punto predeterminado».

---

<sup>45</sup> Como señala RODRÍGUEZ ESCANCIANO, S. (2020), «Teletrabajo y control de actividad: Propuestas de Lege Ferenda», *Blog Transforma W*, 29 de junio 2020: «el respeto de los parámetros del ordenamiento de protección de datos debe convertirse en el elemento clave, debiendo ser informado el trabajador de las características del sistema de supervisión empleado, quedando, al tiempo, garantizados los principios de intervención mínima (ultima ratio o proporcionalidad), finalidad y temporalidad. Es más, tal y como exige el art. 87 Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y Garantía de los Derechos Digitales (LOPDyGDD), el empresario podría acceder al contenido de los dispositivos digitales “a los solos efectos de controlar el cumplimiento de las obligaciones laborales” y “de garantizar la integridad de dichos dispositivos”, siempre que se especifiquen de modo preciso las posibilidades de utilización autorizadas y se establezcan garantías para preservar la intimidad de los trabajadores. Resulta muy recomendable, pues, la creación de protocolos sobre el uso de tales herramientas con instrucciones claras, contando con la participación de los representantes de los trabajadores».

Y lo que es cierto que, adicionalmente, «es posible la conexión de la jornada clásica con instrumentos de flexibilización no solo en el cumplimiento remoto sino, también, con medidas de conciliación o reducción de jornada para el cumplimiento de obligaciones familiares de todo orden. Esta flexibilización está por llegar, pero tiene una condición previa: las necesidades de la Administración. Es la Administración la que tiene que conocer, de antemano, cual es su “fuerza necesaria” y, por tanto, en qué momentos y en qué circunstancias, así como en qué puestos de trabajo y con qué intensidad es posible tener una prestación que no comprometa la totalidad de una jornada convencional» (PALOMAR OLMEDA, 2020:11-12)<sup>46</sup>.

### III. CONSIDERACIONES FINALES

Llegados a este punto la pregunta inevitable que debemos plantearnos es la siguiente: ¿el teletrabajo en la Administración Pública ha venido para quedarse o, por el contrario, son los últimos “coletazos” que se arrastran de la experiencia vivida durante la crisis sanitaria? A este interrogante, de forma más o menos directa, han respondido buena parte de la doctrina que se ha ocupado del tema, y es por ello que considero que me corresponde ahora posicionarme al respecto, teniendo en cuenta todo lo expuesto hasta el momento.

Y lo cierto es que la respuesta a este interrogante no puede ser la misma que se hubiera podido ofrecer en el año 2020 o 2021. Quiero decir con esto que, a fecha de hoy, contamos con un régimen jurídico más asentado en comparación con los años precedentes que apuntamos. Y no me refiero, obviamente, al ámbito de la Administración General de Estado, cuya demora no tiene, una

---

<sup>46</sup> PALOMAR OLMEDA, A. (2020), «El teletrabajo en las Administraciones Públicas», *Seminari sobre relacions col·lectives*, Ed. Federació de Municipis de Catalunya, Barcelona, págs. 11 y 12.

Es probable que, como señala el autor, «si las formas de flexibilización afectan no solo a la forma de realización de la jornada, fuese necesaria alguna reforma legal que condicione –según los casos– las formulas de flexibilidad al régimen retributivo si aquella incide en el conjunto obligacional definido para cada empleado público». No obstante, «si lo que se produce es únicamente un cambio del lugar físico en el que se desarrolla el trabajo parece evidente que el régimen retributivo no tendrá grandes cambios y estará ligado a la prestación en el horario y jornada establecida, aunque, como se decía anteriormente, quede la duda de cómo flexibilizar la jornada y, claro está, como comprobarla. Los aspectos de modificación de la relación jurídica funcional serán adjetivos y no sustantivos y, por tanto, no afectarán al régimen retributivo».

Cuestión diferente es, como apunta, «la medida y la comprobación material de la actividad que puede enlazar con la evaluación del rendimiento y con la justificación material de la concurrencia de los presupuestos para obtener o acreditar el derecho, por ejemplo, al complemento de productividad».

vez más, justificación, sino a buena parte de las Comunidades Autónomas que, como hemos comprobado páginas atrás, han asumido la tarea de desarrollar los términos “muy básicos”, valga la redundancia, del artículo 47 *bis* TREBEP.

Ciertamente también hay que decir que la legislación de desarrollo, en algunos aspectos muy importantes como la intimidad, la desconexión digital y la protección de datos, se han dejado llevar por la inercia del TREBEP y han trasladado prácticamente los mismos planteamientos, a modo de declaración de principios, quedando en manos de la negociación colectiva la determinación de las condiciones de trabajo conforme a los parámetros establecidos en la LOPDGDD.

Y, precisamente, en este marco de la negociación colectiva, es importante subrayar asimismo algunas consideraciones, no sólo sobre estos aspectos apuntados sino también sobre otros que inciden en el propio concepto de teletrabajo y su naturaleza jurídica, el control o evaluación de la actividad o las especialidades que presentan algunos derechos y deberes en esta modalidad de jornada laboral; algunas de las cuales, además, hemos ido dando cuenta de ello en cuanto afectaban a los requisitos técnicos y estructurales del teletrabajo. Me refiero, en concreto, a las siguientes:

- «a) que se trata de un trabajo condicionado a las necesidades del servicio y no a la unilateral opinión de cada afectado;
- b) que el modelo híbrido o mixto es imprescindible, pero también que determinados puestos –muchos o pocos– nunca podrán acceder al teletrabajo porque el servicio público requiere la presencialidad;
- c) que la autorización final del teletrabajo corresponde a la Administración y no a comisiones paritarias en las que haya participación sindical;
- d) la voluntariedad del teletrabajo y su reversibilidad por ambas partes, salvo supuestos excepcionalmente justificados;
- e) que siempre y en todo caso el teletrabajo debe contribuir a una mejor organización del trabajo a través de la identificación de objetivos y la evaluación de su cumplimiento; y
- f) que deberán respetarse los derechos individuales y colectivos de los trabajadores cuando teletrabajen, pero también deberá exigirse el cumplimiento de deberes» (FUNTES I GASÓ y BOLTAINA I BOSCH, 2022:338)<sup>47</sup>.

---

<sup>47</sup> FUNTES I GASÓ, J.R. y BOLTAINA I BOSCH, X. (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*, n° 60, pág. 338.

A partir de estas consideraciones más globales sobre el teletrabajo es necesario, también, realizar unas reflexiones finales más específicas acerca de aquellos otros requisitos que hemos considerado de carácter estructural. Me refiero, en primer lugar, a la necesidad de implementar una formación especializada, y con carácter previo al inicio de la jornada en régimen de teletrabajo, que capacite en aquellas materias que requiere el desempeño del puesto de trabajo en esta modalidad, esto es, en el uso de los medios telemáticos necesarios, pero también en aquellas áreas más sensibles que pueden verse afectadas, garantizando así un correcto cumplimiento de las tareas, conforme a la legalidad vigente, en materias como la protección de datos y la prevención de riesgos laborales.

Pero también, en segundo lugar, sobre otro elemento estructural para la prestación del servicio como es el control o evaluación de la actividad que, más allá de su configuración, a mi juicio, dirigida a constatar la realización de las tareas predeterminadas en el acuerdo o plan de trabajo, viene a constituir la vuelta en escena de instrumentos de gestión que ya estaban planteados con anterioridad pero cuya aplicación en nuestra cultura administrativa no termina de consolidarse, a saber: la determinación de objetivos y la evaluación de los resultados. Y no podemos olvidar tampoco, en este contexto de gestión, la flexibilidad que lleva implícita esta modalidad de jornada laboral y que constituye otro de los grandes elementos, y asignaturas pendientes, a incorporar en nuestro modelo de empleo público.

Todo este estado de cosas nos lleva, ahora sí, a dar respuesta al interrogante planteado al inicio de estas consideraciones finales. El teletrabajo sí ha venido para quedarse pero es un proceso, no a largo plazo, pero sí a medio plazo. Ya contamos con una regulación básica, de mínimos obligatorios, y también la de una buena parte del desarrollo autonómico, sin perder de vista la respuesta aportada desde el ámbito local incluso en Comunidades Autónomas que no habían abordado la materia, un paso normativo que no es poco si lo miramos con perspectiva desde que se remontan los antecedentes en la materia. Y ya ha sido, también, implementado en las diferentes Administraciones Públicas a golpe de experiencia forzosa en un contexto de crisis sanitaria. Solo queda, por tanto, consolidarse en la gestión diaria del sector público y, en este sentido, creo que a pesar de que hay que romper las reticencias de nuestra cultura administrativa, la organizativa me refiero, en esta ocasión jugamos con ventaja

---

En todo caso, como responden estos autores al interrogante que planteamos, «sea cual sea la opinión inicial que pueda tenerse, deberá pasar un tiempo significativo para conocer si el resultado aplicativo en el sector privado y público será parejo o irán progresivamente distanciándose, y, sobre todo, si los servicios públicos aumentarán o mantendrán su calidad, o acontecerá un debilitamiento al prevalecer los derechos sobre la organización de estos servicios».

frente a otras instituciones novedosas que se quedaron en el camino, aunque ciertamente pueden reactivarse si hubiera voluntad en ello, como puede ser la dirección pública profesional, la carrera horizontal o la evaluación del desempeño. Y la ventaja a la que me refiero es que el teletrabajo ya ha sido implementado y, además, de una forma generalizada, ya no es algo nuevo para la gestión pública. Y si bien esa experiencia ante la crisis sanitaria fue el resultado de una respuesta de emergencia, como la propia redacción del artículo 47 *bis* TREBEP, no es menos cierto también que ha venido a constituirse en el mejor instrumento para romper las barreras de la gestión pública, que son las que suelen frenar los cambios que más afectan al quehacer diario de las Administraciones Públicas.

El teletrabajo, por tanto, ya está dentro de la organización, ahora queda perfeccionar su configuración jurídica, y es aquí donde juega un papel esencial el ámbito de la negociación colectiva. Y en este papel ha de tenerse muy en cuenta los elementos jurídicos que presenta esta modalidad de jornada laboral así como las implicaciones que se derivan, desde el plano organizativo, y su incidencia sobre algunos derechos pero también sobre algunos deberes en comparación con la modalidad de jornada presencial<sup>48</sup>.

---

<sup>48</sup> Cabe precisar como señala GRAU I ORTS, A. (2022), «Teletrabajo y negociación colectiva de las condiciones de los teletrabajadores», *Teletrabajo en las Administraciones Públicas. Presente y claves para el futuro*, Ed. INAP, Madrid, pág. 289, que: «Sí sería posible negociar aspectos relacionados con las condiciones de trabajo, como el tipo de jornada a desarrollar en modalidad de teletrabajo, flexibilidad horaria, en definitiva, materias establecidas en el propio artículo 37 del TREBEP».

Pero, como añade, «hay algunos aspectos y ámbitos materiales, muy a pesar de las pretensiones sindicales, que no son susceptibles de negociación, como por ejemplo la definición de qué puestos de trabajo, funciones, tareas o actividades son las que se pueden desarrollar en remoto y cuáles no, lo cual podría conducir a que, por parte de cada Administración pública, se determine qué puestos de trabajo pueden entrar en un sistema híbrido de organización del trabajo que combine la presencialidad con la distancia. Esta es sin duda una potestad propia de cada Administración pública, después de un análisis previo, nada fácil y que está condicionado por aspectos funcionales, organizativos y tecnológicos, entre otros muchos».

En este contexto, a su juicio, «un reglamento o acuerdo de regulación debe perseguir unos objetivos compartidos por la propia Administración y sus servidores públicos y en esta línea apuntamos algunos esenciales:

- Contribuir a una mejor organización del trabajo a través de la identificación de objetivos y de la evaluación de su desempeño que conlleve una mejora de la prestación de los servicios de la organización.

- Ser un medio para dar mayor autonomía a los trabajadores y trabajadoras de la organización.

- Fomentar la conciliación de la vida personal, familiar y laboral mediante una mejor organización y racionalización del tiempo de trabajo que garantice el derecho a la intimidad y la desconexión digital. Sin perjuicio de su carácter voluntario, la utilización del teletrabajo debe



Toda esta regulación, por lo demás, ha servido también de palanca de empuje para reintroducir elementos innovadores para la dirección y gestión de recursos humanos en el sector público como la flexibilidad de la jornada de trabajo, la determinación de objetivos y el control o evaluación de resultados. Éste último elemento es, probablemente, el que más trabajo conlleve normalizar pero, igualmente, la cultura de la presencialidad, en este caso, va a jugar de nuestra parte aunque sea a modo de controlar la actividad realizada en régimen de teletrabajo.

Cambiar la cultura para cambiar el sistema, esa es, en suma, la principal idea-fuerte entorno a la cual gira este proceso de implantación del teletrabajo en las Administraciones Públicas. Y es que, ciertamente, «el éxito de las eventuales reformas que eventualmente se emprendieran tienen una clara dependencia, en gran medida, de los factores que permiten un verdadero cambio institucional. Las reformas legales serán un primer paso, pero lo verdaderamente relevante será el rigor con que se apliquen éstas y el cambio de cultura administrativa que exigen para su éxito. Y eso será, con todas las reformas legales que se quieran, sin duda, el punto de equilibrio para el éxito de los cambios que nuestro empleo público demanda». Y entre éstos, la normalización del teletrabajo «exige por ello un gran acuerdo institucional para llevarla a cabo y concebirla, más que como una reforma legal, como un proceso continuado y persistente a lo largo del tiempo que exige leer adecuadamente la economía política de ese cambio» (CASTILLO BLANCO, 2020:29-30)<sup>49</sup>.

#### IV. BIBLIOGRAFÍA.

- CASTILLO BLANCO, F. (2020), «Un sistema de empleo público distópico: ¿sería preciso reformar el EBEP?», *Documentación Administrativa*, número 7, págs. 8-32.
- CASTILLO RAMOS-BOSSINI, S. E. (2020), «Administración digital y teletrabajo», *Documentación Administrativa*, número 7, págs. 104-125.
- DIPUTACIÓ DE BARCELONA (2022), *Guía de teletrabajo*, Ed. Diputació de Barcelona, Barcelona.
- FUENTES I GASÓ, J. R. y BOLTAINA I BOSCH, X. (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*, nº 60, págs. 295-341.

---

garantizar el cumplimiento de las necesidades del servicio en aquellos puestos de trabajo en el que se implemente».

<sup>49</sup> CASTILLO BLANCO, F. (2020), «Un sistema de empleo público distópico: ¿sería preciso reformar el EBEP?», *Documentación Administrativa*, número 7, págs. 29-30.

- GALA DURÁN, C. (2021), «El teletrabajo en las Administraciones Públicas», *Trabajo, Persona, Derecho, Mercado*, n° 3, págs. 69-94.
- GENERALITAT VALENCIANA (2022), *El teletrabajo en la Comunitat Valenciana* (dirs. Joan M. Peiró y Adrián Tolodí), Ed. Generalitat Valenciana, Valencia.
- GIL CASIÓN, M. I. (2022), «Análisis jurídico del artículo 47 bis del TREBEP», *Teletrabajo en las Administraciones Públicas. Presente y claves para el futuro*, Ed. INAP, Madrid, págs. 188-201.
- GRAU I ORTS, A. (2022), «Teletrabajo y negociación colectiva de las condiciones de los teletrabajadores», *Teletrabajo en las Administraciones Públicas. Presente y claves para el futuro*, Ed. INAP, Madrid, págs. 286-296.
- INSTITUTO NACIONAL DE SEGURIDAD Y SALUD EN EL TRABAJO (2022), *Orientaciones para la gestión de los aspectos ergonómicos y psicosociales en situación de teletrabajo*, Ed. INSST, Madrid.
- JIMÉNEZ ASENSIO, R. (2021), «El marco regulador del teletrabajo en la Administración Pública y en las entidades de su sector público», *Revista Vasca de Gestión de Personas y Organizaciones Públicas*, Número especial 4, págs. 18-39.
- (2020), «La nueva regulación sobre el teletrabajo: análisis del marco normativo. protección de los derechos digitales de los empleados públicos y de los ciudadanos en el sistema del trabajo a distancia», *Seminari sobre relacions col·lectives*, Ed. Federació de Municipis de Catalunya, Barcelona, págs. 1-32.
- MAURI MAJÓS, J. (2021), «La regulación del teletrabajo en las entidades locales», *Revista Vasca de Gestión de Personas y Organizaciones Públicas*, Número especial 4, págs. 54-75.
- 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*, n° 57, págs. 1-48.
- MINISTERIO DE ADMINISTRACIONES PÚBLICAS (2006), *Manual para la implantación de programas piloto de teletrabajo en la Administración General del Estado*, Madrid.
- MINISTERIO DE HACIENDA Y FUNCIÓN PÚBLICA (2021), *Competencias para el teletrabajo de las empleadas y los empleados públicos. Marco de referencia*, Ed. INAP, Madrid.
- MORO CORDERO, M. A. (2021), «Seguridad y protección de datos (también) en el teletrabajo», *Revista Vasca de Gestión de Personas y Organizaciones Públicas*, Número especial 4, págs. 76-91.
- PALOMAR OLMEDA, A. (2020), «El teletrabajo en las Administraciones Públicas», *Seminari sobre relacions col·lectives*, Ed. Federació de Municipis de Catalunya, Barcelona, págs. 1-27.
- PÉREZ CAMPOS, A. I. (2021), «Teletrabajo y derecho a la desconexión digital», *Revista Internacional y Comparada de Relaciones Laborales y Derecho del Empleo*, Volumen 9, número 1, págs. 1-34.

- RODRÍGUEZ ESCANCIANO, S. (2020), «Teletrabajo y control de actividad: Propuestas de Lege Ferenda», *Blog Transforma W*, 29 de junio 2020.
- SÁNCHEZ MORÓN, M. (2021), «El régimen jurídico del teletrabajo en las administraciones públicas», *Anuario de Derecho Municipal*, N° 14, págs. 89-108.
- SIERRA BENÍTEZ, E. M. (2021), *El contenido de la relación laboral en el teletrabajo*, Ed. Consejo Económico y Social de Andalucía, Sevilla.
- TERRADILLOS ORMAECHEA, M. E. (2021), «Una primera aproximación a la nueva regulación jurídica sobre el teletrabajo en las administraciones públicas: entre las necesidades del servicio público y la imparable digitalización del trabajo», *Temas laborales: Revista andaluza de trabajo y bienestar social*, núm.156, págs. 93-124.
- VILLALBA SÁNCHEZ, A. (2017), «El teletrabajo en las Administraciones Públicas», *Lan harremanak: Revista de relaciones laborales*, N° 36, págs. 216-246.
- VELA DÍAZ, R., (2022), «El teletrabajo en el empleo público: puntos clave de su actual regulación», *Lex Social, Revista de Derechos Sociales*, n° 12 (2), págs. 1-27.



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

ANTONIA JABALERA RODRÍGUEZ

*Profesora Titular de Derecho Financiero y Tributario*

*Universidad de Granada*

---

---

**Sumario:** I. INTRODUCCIÓN. II. LA EXPANSIÓN DEL TELETRABAJO Y LA INSUFICIENCIA DE SU MARCO REGULATORIO DESDE LA PERSPECTIVA FISCAL. III. FISCALIDAD DEL TELETRABAJO EN EL CONTEXTO INTERNACIONAL. III.1. La inadecuación de los postulados básicos de la tributación internacional de las rentas del trabajo a las nuevas formas de prestación laboral. III.2. La determinación de la residencia fiscal de los teletrabajadores internacionales como criterio de sujeción. III.2.1. *La residencia fiscal en España.* III.2.2. *Conflictos de doble residencia fiscal y potencial doble imposición.* III.3. La tributación de las rentas percibidas por el teletrabajador. III.3.1. *La tributación de las rentas del trabajo en los CDI.* III.3.2. *La tributación de las rentas percibidas por un teletrabajador residente fiscalmente en España.* III.3.3. *La tributación de las rentas percibidas en España por un teletrabajador no residente.* III.4. La residencia fiscal del teletrabajador como criterio de competencia fiscal entre los Estados. El caso español. III.4.1. *Medidas para facilitar la entrada y permanencia de teletrabajadores internacionales.* III.4.2. *Régimen fiscal específico para favorecer el establecimiento de teletrabajadores internacionales.* IV. FISCALIDAD DEL TELETRABAJO EN EL CONTEXTO NACIONAL. ESPECIAL REFERENCIA A LAS IMPLICACIONES FISCALES DE LA LEY 10/2021, DE TRABAJO A DISTANCIA. IV.1. El derecho a la dotación suficiente y mantenimiento de medios, equipos y herramientas: su problemática fiscal. IV.2. El derecho al abono y compensación de gastos: su problemática fiscal. V. CONCLUSIONES. VI. BIBLIOGRAFÍA.

## I. INTRODUCCIÓN

La globalización, junto a los avances en las nuevas tecnologías y la imparable digitalización de nuestra sociedad, han originado cambios significativos e irreversibles en las formas de prestación del trabajo, favoreciendo la paulatina generalización del trabajo a distancia, y en particular, del teletrabajo, como una modalidad de aquél.

Es cierto que el trabajo a distancia no es una realidad nueva; las primeras experiencias de trabajo desde el domicilio (*home office*) se sitúan en los Estados Unidos en la década de los 70, de la mano del inicial avance de las tecnologías<sup>1</sup>. También lo es que el trabajo en remoto ha ido experimentando desde entonces un crecimiento paralelo a la aparición e implementación progresiva de las nuevas tecnologías y la correlativa digitalización de todas las esferas de la vida profesional de los ciudadanos, y se ha visto especialmente impulsado a raíz de la pandemia de la COVID-19, recibiendo, a partir de dicho momento, una mayor atención por parte de organismos e instituciones internacionales, europeas y nacionales, junto a un mayor interés de la propia ciudadanía, en general.

Pese a no ser una realidad desconocida, lo cierto es que hasta la reciente crisis sanitaria provocada por la pandemia, el marco regulatorio del trabajo a distancia, entendido como el trabajo que se realiza fuera de los locales y centros habituales de la empresa, y del que el teletrabajo es una subespecie que implica la utilización de las nuevas tecnologías para la prestación de los servicios laborales, era bastante reducido. Estas “nuevas” formas de prestación de los servicios laborales habían sido objeto de regulación tanto en el ámbito internacional, como en los ordenamientos internos de algunos Estados, si bien, como veremos seguidamente, estas disposiciones normativas podían ser consideradas (y de hecho, continúan siendo) insuficientes; en especial, si se repara en que no contemplan todos los aspectos relacionados con esta modalidad de prestación del trabajo, entre los que se sitúan los propiamente fiscales.

La premisa de partida, en consecuencia, es que al trabajo a distancia, y en particular, al teletrabajo, le resultan de aplicación los principios y reglas generales de tributación de las rentas del trabajo, que, debemos recordar, han sido concebidas para un modelo de producción y de relaciones laborales basado en la presencia del trabajador en el centro de trabajo, así como, en la escasa movilidad del factor trabajo; ya nos encontremos en un contexto inter-

---

<sup>1</sup> Véase MORIES JIMÉNEZ, M.T (2023:29), *Fiscalidad del teletrabajo*, Valencia: Tirant lo Blanch.

nacional, europeo o estrictamente nacional. Cabe cuestionarse, pues, si estas normas impositivas se adaptan a las nuevas relaciones laborales en las que las prestaciones de servicios se llevan a cabo en remoto; y para responder a este interrogante resulta imprescindible examinar la tributación de las rentas derivadas del teletrabajo en un doble plano: internacional y nacional.

Precisamente, en este trabajo vamos a analizar, en un primer momento, las implicaciones fiscales derivadas del teletrabajo internacional, entendido como aquél en el que el trabajador y la empresa se encuentran establecidos en jurisdicciones fiscales distintas. A estos efectos resulta oportuno recordar que el carácter definitorio del teletrabajo reside en la posibilidad de prestar un servicio laboral a distancia, sin necesidad de que el sujeto se desplace ni esté presente en el establecimiento o centro de trabajo de la empresa, pudiendo realizar su actividad laboral desde el lugar deseado sirviéndose para ello de dispositivos electrónicos. Atendiendo a esta flexibilidad que brinda el teletrabajo puede resultar frecuente una situación que se antojaba inusual hasta la irrupción y paulatina consolidación de este fenómeno: que el trabajador se encuentre en un Estado y que el fruto de su trabajo se destine a una empresa, pagadora del servicio, que resida o se encuentre establecida en otro Estado<sup>2</sup>. Al respecto, nos detendremos en el análisis de la problemática relacionada con la determinación de la residencia fiscal del propio trabajador, ante el aumento de la movilidad internacional de las personas físicas, y la coexistencia de puntos de conexión similares adoptados por los diferentes Estados; y nos referiremos a la tributación internacional de las rentas obtenidas por los teletrabajadores, tomando en consideración, como hipótesis de partida, la existencia de un Convenio para evitar la doble imposición suscrito entre los dos Estados implicados (el de procedencia –generalmente, residencia– y destino del teletrabajador), junto al supuesto contrario de ausencia de un acuerdo bilateral aplicable.

Especial importancia cobra en el contexto del teletrabajo internacional, la creciente competencia fiscal surgida entre los Estados con objeto de atraer a su territorio a estos teletrabajadores internacionales; reconociéndoles, entre otras medidas de diversa naturaleza, un tratamiento fiscal específico más favorable, consistente generalmente en el otorgamiento de exenciones fiscales, o en su caso, en la aplicación de tipos de gravamen más favorables, que conlleven, en consecuencia, una menor tributación. Para ello, se utiliza la residencia fiscal del teletrabajador no tanto como un criterio de sujeción que legitima el

---

<sup>2</sup> Vid. MARTOS, J.J. (2002), “Criterios de sujeción de las rentas del teletrabajo internacional. Residencia fiscal y doble imposición internacional”, *Trabajo, Revista Iberoamericana de Relaciones Laborales*, 11: 170.

gravamen de las rentas que percibe por el Estado del que es residente; sino, también, como un criterio de competencia fiscal entre los diferentes Estados.

Descendiendo al ámbito puramente interno, nos detendremos en el examen de las implicaciones fiscales derivadas del teletrabajo en el contexto nacional, y en particular, analizaremos las principales cuestiones controvertidas suscitadas a raíz de la aprobación de la Ley 10/2021, de 9 de julio, de trabajo a distancia; para concluir realizando una serie de propuestas de adaptación y mejora del actual marco regulatorio internacional e interno desde la perspectiva fiscal a esta realidad del teletrabajo.

## II. LA EXPANSIÓN DEL TELETRABAJO Y LA INSUFICIENCIA DE SU MARCO REGULATORIO DESDE LA PERSPECTIVA FISCAL

La preocupación por el trabajo realizado fuera de los establecimientos de la empresa ha sido una constante en la actuación normativa de la Organización Internacional del Trabajo, que desde 1996 cuenta con normas que pretenden atender los aspectos más problemáticos de esta modalidad de trabajo. En concreto, en su Convenio n.º 177<sup>3</sup>, y en la Recomendación n.º 184, la OIT reguló el trabajo a domicilio, entendiendo como tal, el que se produce cuando se realiza la actividad laboral en el domicilio de la persona trabajadora o en otro lugar que ésta escoja, distinto de los locales de trabajo de la empresa, a cambio de una remuneración y con el fin de elaborar un producto o prestar un servicio conforme a las especificaciones de la misma<sup>4</sup>.

Por su parte, en el ámbito de la Unión Europea no existe una regulación específica sobre esta cuestión, aunque sí diversas Directivas que de forma genérica abordan diversas cuestiones que han de ser tenidas en cuenta cuando la prestación de servicios laborales se realiza bajo la modalidad de teletrabajo, de tal modo que podemos considerar que inciden indirectamente sobre éste. Tal es el caso de la Directiva (UE) 2023/88/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, sobre la ordenación del tiempo de trabajo; la Directiva (UE)

---

<sup>3</sup> En el caso de España, este Convenio fue ratificado el 25 de mayo de 2022, y entró en vigor el 25 de mayo de 2023.

<sup>4</sup> Art. 1 del Convenio de la OIT, n.º 177. Más recientemente, la OIT ha completado esta delimitación normativa del trabajo a distancia, diferenciando entre “teletrabajo a domicilio” (en el caso de que la actividad laboral se desarrolle desde el domicilio del empleado, utilizando las TIC), “teletrabajo móvil” (aquél en el que el empleado trabaja en varios lugares regularmente, con un alto nivel de movilidad y utilizando las TIC), y “teletrabajo ocasional” (en el caso de que el empleado desarrolle ocasionalmente su actividad fuera de las instalaciones del empleador). *Vid. MORIES JIMÉNEZ (2023: 24).*



89/391/CEE del Consejo, relativa a la seguridad y la salud en el trabajo; la Directiva (UE) 2019/1152 del Parlamento Europeo y del Consejo, relativa a unas condiciones laborales transparentes y previsibles en la Unión Europea; y la Directiva (UE) 2019/1158 del Parlamento y del Consejo, sobre la conciliación de la vida familiar y la vida profesional de los progenitores y de los cuidadores.

Hasta la fecha, el documento más relevante relativo al teletrabajo en el ámbito de la UE es el Acuerdo Marco Europeo sobre el Teletrabajo, suscrito por los interlocutores sociales europeos en julio de 2002, y revisado en 2009, con el objetivo de elaborar un marco general a escala europea sobre las condiciones laborales de los teletrabajadores y compaginar las necesidades de flexibilidad y seguridad que son comunes a éstos y a las empresas. El Acuerdo otorga a las personas trabajadoras a distancia la misma protección global que a las que ejercen sus actividades en los locales de la empresa. A estos efectos, se define el teletrabajo como una forma de organización o de realización del trabajo utilizando las tecnologías de la información, en el marco de un contrato o de una relación laboral, en la que un trabajo que también habría podido realizarse en los locales de la empresa, se ejecuta habitualmente fuera de éstos. Ninguna referencia se realiza, no obstante, a las posibles implicaciones fiscales que puedan derivarse del teletrabajo.

En el ámbito europeo ha de destacarse, igualmente, el Acuerdo Marco Europeo sobre Digitalización, suscrito por los interlocutores sociales en 2020, con el objeto de efectuar un diagnóstico compartido entre las representaciones empresariales y sindicales respecto del impacto de la digitalización en el trabajo, y en base a lo anterior, establecer un conjunto de medidas para adaptar el trabajo a esta nueva realidad. Las referidas medidas se clasifican en cuatro ámbitos: competencias digitales y empleabilidad; inteligencia artificial y garantía del principio de control humano; respeto a la dignidad humana y sistemas de vigilancia; y modalidades de conexión y desconexión. En relación a estas últimas, se hace referencia expresa al teletrabajo con el objetivo de destacar la necesidad de delimitar el tiempo de trabajo del tiempo personal y garantizar la seguridad y la salud de los trabajadores a través de la prevención en todos los aspectos relacionados con el trabajo, y en especial, respecto del derecho a la desconexión.

En cualquier caso, conviene recordar que se trata de acuerdos autónomos de los agentes sociales, que non han sido incorporados al Derecho Europeo. Su importancia radica en que contienen el marco de referencia para la regulación por parte de los distintos Estados y para cualquier iniciativa normativa que se pudiera adoptar en el ámbito supranacional: garantizar que el teletra-

bajo sea voluntario y reversible y que los teletrabajadores tengan los mismos derechos individuales y colectivos que los trabajadores similares de la empresa en que desempeñan su actividad, incluidas las condiciones de salud y seguridad en el trabajo<sup>5</sup>.

Junto a lo anterior, debemos tener en cuenta también que algunos países, entre los que se encuentra España, cuentan con su propia normativa específica relativa al teletrabajo<sup>6</sup>. En nuestro caso, se trata de la Ley 10/2021, de 9 de julio, de trabajo a distancia, en la que se define el teletrabajo como el trabajo a distancia (esto es, el desempeñado en el lugar elegido por la persona trabajadora, durante toda su jornada o parte de ésta, con carácter regular) que se lleva a cabo mediante el uso exclusivo o prevalente de medios y sistemas informáticos, telemáticos y de telecomunicación (art. 2 de la citada Ley).

Una nota común a todas estas disposiciones normativas radica en que centran su atención casi en exclusiva en la regulación de los aspectos estrictamente laborales, y en consecuencia, se ocupan (y preocupan) de regular el impacto del teletrabajo sobre las personas trabajadoras, sus derechos y condiciones en las que deben realizar la prestación de servicios, sin incluir otros aspectos conexos, como puedan ser los relativos a la tributación. No afrontan, por tanto, la dimensión fiscal del teletrabajo<sup>7</sup>.

Por otra parte, esta peculiar ausencia concurre también, y resulta aún más llamativa, en las distintas iniciativas normativas puestas en marcha tanto por organismos e instituciones internacionales y europeas, como por la propia legislación interna, para hacer frente a los retos derivados de la digitalización económica en el ámbito fiscal. Baste señalar, a título ejemplificativo, que en la presentación de la Acción 1 del *Plan de Acción contra la erosión de la base imponible y el traslado de beneficios* (conocido como Proyecto BEPS) que tiene por objeto abordar los desafíos fiscales de la Economía Digital, no se incluye referencia alguna a las nuevas formas de prestación de servicios en el ámbito laboral y su impacto en la tributación de las rentas de los trabajadores afectados. Sí

---

<sup>5</sup> CARRIZOSA-PRIETO, E (2022), “La regulación del teletrabajo estructural en Iberoamérica”, *Archivos de Prevención de Riesgos Laborales*, 2: 5 (versión electrónica).

<sup>6</sup> En relación a la normativa sobre teletrabajo aprobada por los diferentes países de Iberoamérica, puede consultarse CARRIZOSA-PRIETO, E (2022).

<sup>7</sup> Con la salvedad de las directrices aprobadas por la OCDE en abril de 2020 y marzo de 2021 en relación a los efectos derivados del teletrabajo desempeñado temporal y excepcionalmente a causa de la pandemia y su incidencia en tributación de la empresa empleadora a efectos de considerar la existencia de un establecimiento permanente en el país en el que se encuentra el teletrabajador. Vid. OECD (2020), *OECD Secretariat Analysis of Tax Treaties and the Impact of the Covid 19 Crissi*, 3 abril 2020; y OECD (2021), *Policy responses to Coronavirus COVID 19 – Updated guidance on tax treaties and the impact of the Covid-19 Pandemic*, 21 enero 2021.

se hace referencia, no obstante, al impacto de la robotización y los avances en inteligencia laboral en el mercado laboral<sup>8</sup>. Los trabajos desarrollados desde la presentación del Plan BEPS hasta la actualidad han centrado su atención en la tributación internacional de las rentas societarias, obviando las dificultades que afectan a la fiscalidad internacional de las personas físicas<sup>9</sup>.

En conclusión, podemos afirmar que ya se trate de las disposiciones normativas reguladoras del trabajo a distancia y del teletrabajo, o de las específicas referidas a la materia fiscal, en ambos casos concurre una ausencia de referencia expresa a las implicaciones fiscales que puedan derivarse de estas nuevas realidades. Lo anterior no obedece a que resulte clara e indubitada la fiscalidad del teletrabajo, más bien al contrario, como tendremos la oportunidad de comprobar seguidamente.

Tan sólo recientemente en el contexto europeo el Comité Económico y Social Europeo (en adelante, CESE), en su Dictamen sobre “Fiscalidad de los teletrabajadores transfronterizos y sus empleadores”, de 22 de noviembre de 2022, aborda las complejidades derivadas del teletrabajo, y anima a la Comisión Europea a que analice la posibilidad de instaurar medidas que faciliten el teletrabajo entre los distintos Estados miembros logrando así un importante grado de coordinación dentro de la UE. Al respecto, el CESE considera fundamental que las normas fiscales relativas al teletrabajo entre los distintos Estados miembros eviten la doble imposición para trabajadores y empleadores, minimizando las obligaciones fiscales de los teletrabajadores transfronterizos, de tal modo que se pueda garantizar que todas las empresas, con independencia de su tamaño, puedan ofrecer la posibilidad de teletrabajar. Asimismo, plantea la posibilidad de establecer un sistema de ventanilla única similar al existente respecto del IVA, y recomienda a los Estados miembros que graven las rentas percibidas por los teletrabajadores localizados en su territorio cuando el número de jornadas trabajadas en dicho país superen los 96 días al año, como principales medidas a adoptar respecto de la fiscalidad del teletrabajo en el ámbito de la UE.

### III. FISCALIDAD DEL TELETRABAJO EN EL CONTEXTO INTERNACIONAL

Es preciso comenzar recordando que, en el ejercicio de su soberanía fiscal, cada Estado puede diseñar y regular de forma autónoma su propio siste-

---

<sup>8</sup> Proyecto OCDE/G20 de Erosión de la Base Imponible y Traslado de Beneficios (2014:69) “Cómo abordar los desafíos fiscales de la Economía digital”, OCDE.

<sup>9</sup> *Libro Blanco sobre la Reforma Tributaria* (2022: 602).

ma fiscal, y en consecuencia, puede someter a imposición aquellos hechos que teniendo algún vínculo o conexión con dicho Estado sean indicativos de capacidad económica<sup>10</sup>. Al configurar cada tributo, y en particular, al definir el hecho imponible del mismo, es necesario que exista una conexión suficiente entre alguno de los dos elementos que conforman dicho presupuesto de hecho, el hecho gravado (elemento objetivo) o el sujeto que lo realiza (elemento subjetivo), y el Estado que lo establece. De ahí que los criterios de conexión o sujeción que se utilizan habitualmente, puedan clasificarse en dos grandes grupos: personales y reales. Los puntos de conexión “personales” fijan su atención en la condición personal del contribuyente y su vínculo con el Estado para justificar el gravamen; tomando en consideración, con carácter general, su condición de residente, y en algunos casos más excepcionales, la nacionalidad. De este modo, los contribuyentes residentes están sujetos a tributación por “obligación personal”, lo que implica que, a efectos de la imposición sobre la renta, se someten a gravamen por su renta mundial, con independencia del lugar en el que se obtenga dicha renta. Por su parte, los puntos de conexión “reales” centran su atención en el elemento objetivo del hecho imponible (esto es, en el propio hecho, acto o negocio sometido a gravamen) y su vinculación con el Estado en el que se realizan.

Lo habitual es que los sistemas fiscales de los diferentes Estados combinen ambos criterios con el objeto de atraer todas las manifestaciones de riqueza relacionadas con su jurisdicción<sup>11</sup>. En nuestro caso, en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (en adelante, IRPF) se somete a gravamen por obligación personal toda la renta percibida (incluida, por tanto los rendimientos del trabajo) por los contribuyentes residentes en territorio español, con independencia del lugar donde se haya producido la renta y cualquiera que sea la residencia del pagador<sup>12</sup>. Por su parte, en el Impuesto sobre la Renta de los No residentes (en adelante, IRNR) se grava las rentas obtenidas en territorio español por contribuyentes no residentes. En el caso de los rendimientos del trabajo, se entenderán localizados en territorio español, con carácter general, cuando deriven, directa o indirectamente, de una actividad personal desarrollada en territorio español, como veremos seguidamente.

En el caso de rentas internacionales percibidas por el trabajador, respecto de las cuales dos Estados tienen potestad para someterlas a gravamen, desempeñan un papel fundamental los Convenios para evitar la doble imposición, en los que se contienen las reglas de reparto de la potestad tributaria entre los

---

<sup>10</sup> Vid. MARTOS, J.J (2002: 172).

<sup>11</sup> Vid. MARTOS, J.J (2002: 174).

<sup>12</sup> Art. 2 de la Ley 35/2006, reguladora del IRPF.

dos Estados contratantes y se fijan los criterios para evitar la doble imposición, entre otras cuestiones de interés. Mayores problemas plantean los supuestos en los que dicho convenio no existe, puesto que ambos Estados intentarán atraer hacia su jurisdicción fiscal al trabajador y someter a gravamen la totalidad de las rentas obtenidas por el mismo en base al criterio de residencia<sup>13</sup>.

### **III.1. La inadecuación de los postulados básicos de la tributación internacional de las rentas del trabajo a las nuevas formas de prestación laboral**

La tributación internacional de las rentas del trabajo descansa sobre dos pilares fundamentales<sup>14</sup>:

El primero de ellos se basa en la necesaria coincidencia entre el lugar de trabajo del empleado y el establecimiento o sede del empleador. Se considera, por tanto, que los trabajadores desarrollan su actividad laboral en el establecimiento, oficina o local de la propia empresa. De ahí que tanto el empleado como el empleador se encuentren en un mismo Estado que será el legitimado para exigir los impuestos sobre la renta de cada uno de estos sujetos. Ahora bien, a medida que las nuevas formas de prestación de servicios laborales, como el trabajo a distancia, y en especial, el teletrabajo se han ido expandiendo, el envejecimiento u obsolescencia de este pilar esencial resulta más que evidente.

El segundo pilar descansa en la premisa de que el factor trabajo no es tan móvil como el factor capital; lo que, como ha puesto de manifiesto ESCRIBANO (2022: 577), ha permitido justificar un tratamiento fiscal asimétrico para ambos tipos de renta, siendo en general más moderada la carga fiscal soportada por las rentas del capital con respecto a las del trabajo con el objeto de evitar una huida de capitales hacia otros territorios con una fiscalidad más favorable<sup>15</sup>. El auge del teletrabajo permite cuestionar, nuevamente, este postulado.

---

<sup>13</sup> CASANELLAS CHUECOS, M (2022), “Incidencia del criterio de residencia fiscal en el ámbito de la imposición personal del teletrabajador”, *Revista General de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, 63: 251.

<sup>14</sup> Véase la descripción que de estas dos premisas básicas realiza ESCRIBANO, E (2022: 576-577).

<sup>15</sup> Así sucede en el caso del IRPF español en el que las rentas del ahorro se someten a una tarifa progresiva más atenuada que aquélla que soportan las rentas del trabajo, junto al resto de rendimientos que integran la base imponible general (arts. 63 y 66 LIRPF).

Resulta evidente, por tanto, que estas dos premisas básicas sobre los que se asienta la arquitectura de la tributación internacional de las rentas del trabajo, y que explican el reparto de potestades tributarias que en relación a este tipo de rentas se efectúa en los Convenios para evitar la doble imposición, han quedado, hoy en día, desfasadas. El teletrabajo confiere la posibilidad al empleado de fijar su residencia fiscal en un lugar distinto de aquél en el que se encuentra su centro de trabajo, pudiendo decidir, en consecuencia, fijar o trasladar su residencia a otra localidad dentro del propio Estado, o en su caso, al extranjero. Esta flexibilidad ha propiciado un incremento de la movilidad internacional de trabajadores, constituyendo esta nueva realidad que, como decimos, no concilia bien con el actual marco regulatorio internacional de imposición sobre la rentas del trabajo, como trataremos de poner de manifiesto a continuación.

### **III.2. La determinación de la residencia fiscal de los teletrabajadores internacionales como criterio de sujeción**

Como ya hemos indicado, son dos los principales criterios de conexión utilizados por los Estados para justificar el gravamen: la residencia (obligación personal) y la territorialidad (obligación real).

La residencia fiscal de las personas físicas resulta definida por la normativa específica de cada Estado. En nuestro caso, es la Ley 35/2006, de 28 de noviembre, reguladora del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (en adelante, LIRPF) la que establece los criterios generales para considerar a una persona física “residente” en territorio español, y en consecuencia, contribuyente de este Impuesto por todas las rentas, incluidas las del trabajo, que perciba a lo largo del año natural (período impositivo).

#### *III.2.1. La residencia fiscal en España*

El art. 9.1 de la LIRPF establece tres criterios de residencia, que coinciden con los tradicionalmente utilizados por nuestra legislación, y también con los habituales en Derecho comparado<sup>16</sup>, bastando la simple concurrencia de uno

---

<sup>16</sup> En el *Libro Blanco sobre la Reforma Tributaria* (2022: 598), se indica que los criterios más extendidos en los países de nuestro entorno combinan los criterios de permanencia en el territorio, con la existencia de una vivienda principal o permanente, y el centro de intereses económicos y vitales (Alemania, Austria, Bélgica, Chequia, Eslovaquia, Francia, Grecia, Hungría,

de ellos para considerar a la persona física como residente a efectos fiscales en nuestro país<sup>17</sup>. La determinación de la residencia fiscal en nuestro país es una cuestión fáctica que requiere de un análisis de cada caso en particular, junto a una valoración singularizada de todas las circunstancias concurrentes y pruebas aportadas.

En concreto, se entiende que el contribuyente tiene su residencia en territorio español cuando se dé alguna de estas circunstancias:

- a) Cuando permanezca más de 183 días, durante el año natural, en territorio español. Aclara la norma que para determinar este período de permanencia se computarán las ausencias esporádicas<sup>18</sup>, salvo que el contribuyente acredite su residencia fiscal en otro país<sup>19</sup>. A estos efectos, la Administración tributaria considera que dicha acredita-

---

Italia y Polonia). En algunos casos más excepcionales la condición de residente se puede adquirir o presumir con la inscripción en el registro civil (Bélgica e Italia). Y más recientemente se están instaurando regímenes híbridos o de semi-residencia que suelen llevar aparejada una tributación reducida y de base territorial (como es el régimen de “residentes no domiciliados” de Reino Unido, Irlanda, Chipre o Malta; “residentes no habituales” en Portugal; régimen para “nuevos residentes” en Italia, o el de “trabajadores desplazados” en Grecia). Puede consultarse también el estudio comparado de las reglas de residencia fiscal seguidas en la imposición sobre la renta de las personas físicas, realizado por ESCRIBANO, E. (2022: 580-584).

<sup>17</sup> GIL GARCÍA, E (2022), “La residencia fiscal de las personas físicas: indeterminación, ubicuidad y deslocalización”, *Civitas, Revista Española de Derecho Financiero*, 193: 126.

<sup>18</sup> El concepto jurídico de “ausencias esporádicas” ha sido objeto de una gran controversia causada por su evidente indeterminación, y la vasta interpretación realizada por la Administración tributaria, que tendía a considerar cualquier ausencia como esporádica a falta de acreditación de la residencia fiscal en otro territorio. Puede consultarse, en este último sentido, las Consultas de la DGT V2056-15, de 1 de julio; V0507-17, de 27 de febrero; y V1381-17, de 2 de junio.

Esta controversia se ha mitigado en parte tras la aclaración efectuada por el Tribunal Supremo indicando que la permanencia fuera del territorio español por un período superior a 183 días no puede ser considerada como una ausencia esporádica; así como, que ha de atenderse al dato objetivo de la duración de la ausencia, con independencia de la voluntad e intencionalidad del sujeto respecto de su regreso, o no, al territorio español. Véase las SSTS de 28 de noviembre de 2017 (rec. núm. 812/2017), de 18 de enero de 2018 (rec. núm. 823/2017, 831/2017, y 894/2017), y de 1 de marzo de 2018 (rec. núm. 934/2017). Este criterio ha sido asumido por la Dirección General de Tributos, en las Consultas V0103-20, de 17 de enero; V2030-20, de 19 de junio; y, V0195-21, de 8 de febrero.

<sup>19</sup> En el caso de que el país sea una jurisdicción no cooperativa, la Administración tributaria podrá exigir que se pruebe la permanencia en dicho territorio durante 183 días en el año natural.

Por otra parte, aclara el art. 9.1 LIRPF que para determinar el período de permanencia, no se tendrán en cuenta las estancias temporales en España que resulten de las obligaciones contraídas en acuerdos de colaboración cultural o humanitaria, a título gratuito, con las Administraciones públicas.

ción ha de efectuarse mediante certificado de residencia fiscal válidamente emitido por la autoridad fiscal del otro Estado<sup>20</sup>.

- b) Cuando radique en España el núcleo principal o la base de sus actividades o intereses económicos, de forma directa o indirecta.

Junto a los anteriores, se prevé también una presunción de residencia fiscal en territorio español cuando resida habitualmente en España, conforme a alguno de los dos criterios anteriores, el cónyuge no separado legalmente y los hijos menores de edad que dependan del contribuyente.

Por otra parte, conviene recordar que el art. 8.2 LIRPF contiene una regla específica que resulta aplicable a aquellos supuestos en los que el contribuyente, que ha de ser en este supuesto, además, nacional, traslada su residencia fiscal a una jurisdicción no cooperativa (anteriormente denominada como paraíso fiscal), previéndose que, en tal caso, una vez acreditada su nueva residencia fiscal, seguirá siendo considerado contribuyente del IRPF en el período impositivo en el que se efectúe el cambio de residencia y durante los cuatro períodos impositivos siguientes. Con esta disposición antiabuso se pretende evitar la deslocalización del contribuyente mediante el traslado de su residencia hacia una jurisdicción más favorable.

Estos criterios de residencia contemplados en la LIRPF presentan debilidades como factores de atracción de la residencia fiscal, si los trasladamos al contexto del teletrabajo en el que el sujeto puede prestar sus servicios laborales de manera remota sin conexión con el territorio<sup>21</sup>. En el caso del criterio de permanencia, se ha de reconocer que la mayor dificultad estriba en su compleja comprobación; de ahí que la Administración tributaria se sirva de diferentes herramientas, incluidas las basadas en el procesamiento de *big data* e Inteligencia Artificial, para poder determinar si efectivamente el sujeto es residente, o no, conforme a este parámetro<sup>22</sup>.

En relación al criterio de vinculación económica, además de la complejidad derivada nuevamente de su indeterminación, y de su discordancia con el previsto en los Convenios para evitar la doble imposición<sup>23</sup>, se ha de añadir

---

<sup>20</sup> Consulta de la DGT V0406-17, de 15 de febrero de 2017.

<sup>21</sup> *Libro Blanco sobre la Reforma Tributaria* (2022: 597).

<sup>22</sup> Véase las consideraciones realizadas por GIL GARCÍA, E. (2022: 146-147) sobre los cambios de residencia y su control mediante herramientas basadas en *big data*.

<sup>23</sup> Como veremos seguidamente, en los Convenios para evitar la doble imposición suscritos por nuestro país se toma en consideración un concepto más amplio, como es el de “centro de intereses vitales”; de ahí que se haya propuesto la posible integración en un solo criterio más amplio, similar al previsto en los CDIs, de los actuales criterios de vinculación económica y familiar, de tal modo que se aproxime nuestra normativa interna a lo dispuesto en tales con-



que, de la jurisprudencia y doctrina administrativa, se infiere que la obtención significativa de rentas en España y la localización en nuestro país de la mayor parte de los bienes de una persona, es lo que permite considerar que el centro de intereses económicos se encuentra en territorio español<sup>24</sup>. En consecuencia, cobra especial importancia, aunque no es un aspecto decisivo, el lugar desde el que se realiza la actividad de la que se obtienen las principales fuentes de renta<sup>25</sup>; aspecto éste que encaja dificultosamente con las actividades digitales, lo que complica en estos supuestos la localización de la residencia fiscal en nuestro país.

### *III.2.2. Conflictos de doble residencia fiscal y potencial doble imposición*

El incremento del teletrabajo en un contexto internacional determina que, dependiendo de las circunstancias concurrentes en cada supuesto, y conforme a los criterios de residencia establecidos por cada uno de los Estados implicados, podemos encontrarnos tanto con supuestos de doble residencia fiscal del teletrabajador (y, en consecuencia, de potencial doble imposición); como con el fenómeno contrario, esto es, supuestos de “no imposición”, en cuanto que el teletrabajador no cumple ninguno de los requisitos establecidos por la legislación de los Estados implicados para ser considerado residente fiscal.

Este último es un fenómeno aún residual que ha comenzado a detectarse respecto de un determinado perfil o colectivo de teletrabajadores internacionales que cambian habitualmente de lugar de residencia, y que precisamente por ello se les conoce como “nómadas digitales”. En la medida en que este colectivo ha ido cobrando un mayor protagonismo, los Estados han focalizado su atención en estos trabajadores internacionales, adoptando diversas estrategias y medidas, incluidas las de tipo fiscal, con el objeto de favorecer su establecimiento en sus respectivos territorios. Éste es el caso de nuestro país en el que se ha aprobado, recientemente, la Ley 8/2022, de 21 de diciembre,

---

venios, y se consiga, además, atribuir “un mayor protagonismo al criterio de carácter familiar ante la realidad creciente del teletrabajo” (*Libro Blanco sobre la Reforma Tributaria*, 2022: 600). En parecidos términos, ESCRIBANO (2022:586) reconoce que las reglas más subjetivas, como las basadas en el centro de intereses vitales de la persona, son más efectivas a la hora de retener la residencia fiscal de los “nómadas digitales”, y en especial aquellas que ponen el énfasis en los vínculos personales sobre los económicos.

<sup>24</sup> GIL GARCÍA, E. (2022: 132-133).

<sup>25</sup> Sentencia del Tribunal Supremo de 4 de julio de 2006 (rec. núm. 3400/2001). Véase, también, la Consulta de la DGT V3084-13, de 17 de octubre de 2013.

de fomento del ecosistema de empresas emergentes, en la que se han incorporado diversas medidas con el objeto de crear un ecosistema favorable al establecimiento de emprendedores y trabajadores a distancia, incluidos los nómadas digitales. A estos efectos, se definen a los nómadas digitales como aquellas “*personas cuyos empleos les permiten trabajar en remoto y cambiar de residencia frecuentemente, compatibilizando el trabajo de alta cualificación con el turismo inversivo en el país de residencia*”<sup>26</sup>. El hecho de que estos sujetos trasladen continuamente su residencia, puede determinar que pierdan vínculos con su país de origen ni los lleguen a crear en los territorios por los que van transitando, de tal modo que no lleguen a estar sujetos por obligación personal en ningún Estado; constituyendo, por tanto, una especie de “apátrida fiscal”. Éste es un fenómeno que, hasta la fecha, se había producido respecto de las personas jurídicas, y que con la progresiva generalización del teletrabajo internacional se está comenzando a generar también en relación a las personas físicas. En estos supuestos más excepcionales, estos nómadas digitales únicamente tributarán en los Estados (de la fuente) por los que transitan, siempre que las rentas del trabajo que perciban se entiendan localizadas en sus respectivos territorios al concurrir los criterios de sujeción por obligación real dispuestos en su normativa interna.

Por tanto, la aplicación de los criterios de residencia fijados por cada país, cuando nos encontramos ante trabajadores que se desplazan desde su lugar de residencia a otro país para desempeñar su actividad laboral en remoto, puede determinar que dicho teletrabajador sea considerado residente a efectos fiscales por ambos Estados. Se produce, por tanto, un conflicto de doble residencia<sup>27</sup>. En estos supuestos, si existe un convenio de doble imposición entre los dos Estados implicados, se resolverá el citado conflicto, aplicando las reglas de desempate (*tie-break rules*) previstas en los citados Convenios<sup>28</sup>.

Convine aclarar, con carácter previo, que los CDIs no incorporan un concepto propio de residencia fiscal, sino que se remiten a lo dispuesto en la legislación interna de cada uno de los Estados contratantes (art. 4.1. MC OCDE). Ello determina que al coincidir generalmente los criterios de conexión establecidos por los Estados en su normativa interna, se produzcan conflictos

---

<sup>26</sup> Preámbulo de la citada Ley 8/2022, de 21 de diciembre.

<sup>27</sup> En el *Libro Blanco sobre la Reforma Tributaria* (2022: 598) se propone, teniendo en cuenta el contexto actual de movilidad creciente de personas físicas, la posibilidad de flexibilizar la regulación nacional del período impositivo en supuestos de cambio de residencia fiscal para evitar la aparición de conflictos de doble residencia y supuestos de doble imposición.

<sup>28</sup> En caso de inexistencia de CDI, en principio, la persona física tributará como residente en ambos Estados, y se corregirá la doble imposición soportada, en su caso, aplicando la normativa interna de cada uno de ellos.

de doble residencia fiscal respecto de un determinado contribuyente. A estos efectos, se dispone en el art. 4.2 del MC OCDE (que, recordemos, es el seguido en la práctica totalidad de los CDIs firmados por el Estado español) que cuando la persona física se considere residente en ambos Estados contratantes, su situación se resolverá del siguiente modo:

En primer lugar, se considerará que la persona física reside en el Estado en el que tenga una vivienda permanente a su disposición, entendiendo por tal, el lugar en el que tiene la propiedad o el disfrute de una vivienda, que ha de ser permanente en el sentido de que “la persona física la habrá acondicionado y reservado para su uso permanente, a diferencia de la estancia en un determinado lugar en condiciones tales que sea evidente que la misma se pretende de corta duración”<sup>29</sup>. En otras palabras, ha de tratarse de un inmueble en propiedad o en arrendamiento que se encuentre a disposición del contribuyente para un uso continuado y no ocasional.

En el caso de que tenga una vivienda permanente en ambos Estados, se le considerará residente exclusivamente del Estado con el que mantenga relaciones personales y económicas más estrechas; esto es, tenga su centro de intereses vitales. A tal fin, se tomarán en consideración sus relaciones familiares y sociales, sus ocupaciones, sus actividades políticas, culturales o de otro tipo, la localización de su actividad económica, y el lugar desde el que se administra su patrimonio, entre otras circunstancias<sup>30</sup>.

En tercer lugar, y en defecto de los dos criterios anteriores, se atenderá al Estado en el que “viva habitualmente”, en el sentido de estar regular o normalmente presente en uno de estos dos Estados, y no en el otro, durante un período de tiempo dado<sup>31</sup>.

En cuarto lugar, en el supuesto de que viva habitualmente en ambos Estados o en ninguno de ellos, se le considerará residente exclusivamente del Estado del que sea nacional.

Y, por último, en caso de que sea nacional de ambos Estados o de ninguno de ellos, las autoridades competentes de los Estados contratantes resolverán el supuesto de mutuo acuerdo, y de conformidad con el procedimiento establecido en el art. 25 MC OCDE.

Ahora bien, tal y como se ha puesto de manifiesto, estas reglas de desempate no responden adecuadamente al fenómeno de la movilidad creciente

---

<sup>29</sup> Comentarios al art. 4, párrafos 12 y 13 MC OCDE.

<sup>30</sup> Comentarios al art. 4, párrafo 15, del MC OCDE.

<sup>31</sup> Comentarios al art. 4, párrafo 19, del MC OCDE.

de las personas físicas en una economía global y digitalizada; de tal modo que sería conveniente aclarar, entre otros aspectos, el criterio de “vivienda permanente” para evitar determinados comportamientos de planificación fiscal llevada a cabo por algunos contribuyentes, y reforzar aquellos indicadores que impliquen un mayor arraigo<sup>32</sup>. En este sentido, ESCRIBANO (2022: 586) propone que se altere el orden de prelación de las reglas de desempate, de tal manera que el criterio de centro de intereses vitales pase a ocupar la primera posición en detrimento de la regla de vivienda permanente, que considera más susceptible de manipulación, y en consecuencia, que “el Estado con el que el teletrabajador mantiene un vínculo más sólido y significativo gane la carrera por la residencia fiscal a efectos de la aplicación del Convenio”.

### **III.3. La tributación de las rentas percibidas por el teletrabajador**

En el contexto del teletrabajo internacional, partimos de la base de que el teletrabajador y la empresa empleadora se encuentran en jurisdicciones distintas. En este supuesto, cobran especial relevancia los convenios para evitar la doble imposición suscritos por los Estados implicados, puesto que contienen las reglas de reparto de la soberanía fiscal en relación a las rentas obtenidas por el teletrabajador.

En primer lugar, por tanto, resulta crucial averiguar si existe un convenio para evitar la doble imposición que resulte aplicable en cada caso concreto. Al respecto, conviene recordar que España tiene actualmente suscritos 99 CDIs que se encuentran en vigor, y además, que la mayoría de estos Convenios han sido firmados siguiendo el Modelo de Convenio tributario sobre la renta y el patrimonio de la OCDE (en adelante, MC OCDE), de tal modo que, ante la imposibilidad de examinar en un trabajo de estas características todos y cada uno de los citados Convenios, nos vamos a referir, a continuación, a las reglas de reparto de la potestad tributaria previstas en el citado MC OCDE respecto de los rendimientos del trabajo.

#### *III.3.1. La tributación de las rentas del trabajo en los CDIs*

En el ámbito de los Convenios para evitar la doble imposición, resulta fundamental identificar el Estado de residencia (del perceptor de la renta)

---

<sup>32</sup> Libro Blanco sobre la Reforma Tributaria (2022: 601).

y el Estado de la fuente (en el que se obtiene la renta) para la aplicación de las reglas de reparto de la potestad tributaria entre los dos Estados contratantes. En el caso de que un teletrabajador residente en un Estado se desplace a nuestro país, con el objeto de desempeñar su actividad laboral a distancia mediante la utilización de medios y sistemas informáticos, telemáticos y de telecomunicación; el Estado de origen sería considerado, en principio, Estado de residencia, y nuestro país, el Estado de la fuente.

A su vez, se ha de tener en cuenta que las rentas percibidas por el teletrabajador por el desempeño de su actividad laboral se califican, conforme a la normativa convencional, como “rentas del trabajo dependiente”, disponiendo el artículo 15 del MC OCDE que *“los sueldos, salarios y otras remuneraciones similares obtenidos por un residente de un Estado contratante en razón de un trabajo dependiente sólo pueden someterse a imposición en ese Estado, a no ser que el trabajo dependiente se desarrolle en el otro Estado contratante. Si el trabajo dependiente se desarrolla en este último Estado, las remuneraciones derivadas del mismo pueden someterse a imposición en él”* (apartado 1). Y se añade que, *“no obstante lo dispuesto en el apartado 1, las remuneraciones obtenidas por un residente de un Estado contratante en razón de un trabajo dependiente realizado en el otro Estado contratante sólo pueden someterse a imposición en el Estado mencionado en el primer lugar si: a) el perceptor permanece en el otro Estado durante un período o períodos cuya duración no exceda, en conjunto, de 183 días en cualquier período de doce meses que comience o termine en el año fiscal considerado, y b) las remuneraciones son pagadas por, o en nombre de, un empleador que no sea residente del otro Estado, y c) las remuneraciones no son soportadas por un establecimiento permanente que el empleador tenga en el otro Estado”*.

En el caso de las rentas del trabajo, como vemos, el art. 15 MC OCDE reconoce la tributación en exclusiva en el Estado de residencia del trabajador con carácter general. Ahora bien, cabe la posibilidad de que dichas rentas del trabajo tributen también en el Estado de la fuente (en el que se realiza el trabajo), cuando concurren las dos siguientes circunstancias:

Por un lado, que el trabajador permanezca en el Estado de la fuente más de 183 días. Se requiere, por tanto su presencia física durante ese período temporal mínimo con independencia de la localización del empleador. Se ha cuestionado este umbral de presencialidad exigida (183 días) por su carácter excesivo, especialmente si se repara en el escenario actual de alta movilidad; planteándose dos posibles opciones alternativas para su modificación. La propuesta mayoritaria centra su atención en la reducción del umbral requerido. En este sentido, en el Dictamen del Comité Económico y Social sobre “Fiscalidad de los teletrabajadores transfronterizos y sus empleadores”, de noviembre de 2022, se recomienda a los Estados miembros que graven las rentas percibi-

das por los teletrabajadores localizados en su territorio cuando el número de jornadas trabajadas en dicho país superen los 96 días al año<sup>33</sup>. Otra propuesta alternativa sugiere la supresión de este requerimiento de presencia física en el Estado de la fuente. Al respecto, ESCRIBANO (2022: 598) recuerda que en el art. 17 del MC OCDE referente a las rentas percibidas por artistas y deportistas no se exige requisito de presencialidad alguna en el Estado de la fuente para que éste pueda someter a gravamen las citadas rentas, pues se parte del presupuesto de la alta movilidad que normalmente caracteriza a este tipo de contribuyentes. En opinión de la citada autora, y atendiendo a la creciente movilidad del factor trabajo, se podría trasladar una solución similar respecto de las rentas del trabajo, de tal modo que el art. 15 se limite a demandar la realización del trabajo en el territorio, sin exigencias temporales, y en consecuencia, reconociéndose así potestad para gravar estas retribuciones laborales a cualquier territorio desde el que se preste los servicios de forma proporcional al número de días de presencia física en él.

Por otro lado, es preciso que las rentas del trabajo sean pagadas por una entidad o establecimiento permanente situado en el Estado de la fuente. El objeto de esta condición es evitar la tributación en la fuente de los empleos de corta duración en la medida en que las retribuciones no se admitan como un gasto deducible en el Estado de la fuente porque el empleador no esté sujeto a imposición en dicho Estado, al no ser residente en el mismo, ni disponer en él de un establecimiento permanente<sup>34</sup>. Este requisito exige coincidencia entre el lugar en el que se desarrolla el trabajo y la localización del empleador, situándose ambos en el Estado de la fuente, bajo la premisa (no tan cierta en la actualidad) de que el trabajo normalmente se desarrolla en el territorio en el que se encuentra ubicada la empresa empleadora<sup>35</sup>.

Como vemos, el art. 15 MC OCDE se ha construido bajo la premisa de que el trabajo ha de realizarse presencialmente, y generalmente, en el lugar en el que se encuentra la entidad empleadora. En consecuencia, resulta imprescindible, para que el Estado de la fuente pueda someter a tributación la renta obtenida por el trabajador, que éste se encuentre presente físicamente en su territorio. Ahora bien, como se ha puesto de manifiesto por el Comité de Expertos encargados de elaborar el *Libro Blanco sobre la Reforma Tributaria* (2022: 602-603), el auge del trabajo online, y especialmente a raíz de la pandemia,

---

<sup>33</sup> Se manifiesta, asimismo, a favor de la reducción del número de días de presencia física requerida para legitimar el gravamen de las rentas del trabajo percibidas por parte del Estado de la fuente, el Comité de Expertos encargado de elaborar el *Libro Blanco sobre la Reforma Tributaria* (2022: 602).

<sup>34</sup> Vid. apartado 6.2 de los Comentarios al art. 15 MC OCDE.

<sup>35</sup> ESCRIBANO, E. (2022: 593).

pone de manifiesto la inadecuación de la norma de atribución de las rentas del trabajo recogida en el art. 15 MC OCDE, y en particular, del requisito de realización del trabajo en el Estado de la fuente. Parece evidente la incompatibilidad del requisito de presencia física del trabajador con la realidad actual del teletrabajo, sin que se haya aprovechado la última actualización llevada a cabo del MC OCDE en el año 2017 para hacer frente a esta problemática. Como se reconoce, por otra parte, en el citado Informe, “si se sigue extendiendo como hasta ahora el teletrabajo internacional no debería tardarse en abrir el debate sobre si las rentas derivadas del trabajo a distancia deben tributar en el país de residencia del trabajador, donde se realice el trabajo o en el país de residencia del pagador, extremo también relacionado con la obligación de practicar retenciones por el empleador no residente”<sup>36</sup>.

### *III.3.2. La tributación de las rentas percibidas por un teletrabajador residente fiscalmente en España*

En el caso de que el Estado de la residencia del teletrabajador sea nuestro país, dicho trabajador deberá tributar, como contribuyente del IRPF, por su renta mundial con independencia del país en el que se encuentre la empresa empleadora y/o pagadora de la renta, de conformidad con lo dispuesto en la Ley 35/2006, de 28 de noviembre, reguladora del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas. Al respecto, las rentas percibidas como contraprestación, cualquiera que sea su denominación o naturaleza, dinerarias o en especie, que deriven directa o indirectamente del trabajo personal o de la relación laboral o estatutaria, se calificarán como rendimientos íntegros del trabajo, conforme a lo establecido en el art. 17.1 LIRPF, y se procederá a su cuantificación siguiendo lo previsto en los arts. 18 a 20 LIRPF, y posterior integración y compensación, junto al resto de rendimientos e imputaciones de renta obtenidos por este contribuyente, en la base imponible general en los términos previstos en el art. 48 LIRPF.

Asimismo, se ha de tener en cuenta que, en el caso de que concurren los requisitos previstos en el art. 93 de la LIRPF, a los que haremos referencia en un apartado posterior, este teletrabajador internacional residente fiscalmente en nuestro país, podrá acogerse al régimen especial de tributación contemplado en el citado precepto, tras su reciente modificación, y que conlleva un tratamiento fiscal más favorable que el otorgado, con carácter general, al resto de contribuyentes del IRPF.

---

<sup>36</sup> Libro Blanco sobre la Reforma Tributaria (2022: 602-603).

### *III.3.3. La tributación de las rentas percibidas en España por un teletrabajador no residente*

En el supuesto de que el teletrabajador internacional desempeñe su actividad laboral desde nuestro país, sin ser residente fiscalmente en el mismo, se podrán sujetar a gravamen los rendimientos del trabajo obtenidos por el Impuesto sobre la Renta de los No Residentes, siempre que puedan considerarse dichos rendimientos obtenidos en territorio español. Para ello, resulta imprescindible que concurren alguno de los criterios de conexión alternativos que para esta fuente concreta de renta se prevén en el art. 13.1.c) del Real Decreto Legislativo 5/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Impuesto sobre la Renta de los No Residentes (en adelante, TRLIRNR).

En particular, se consideran rendimientos del trabajo obtenidos en territorio español, aquéllos en los que se dé alguna de las dos siguientes circunstancias:

- a) Que deriven, directa o indirectamente, de una actividad personal desarrollada en territorio español (art. 13.1.c) 1º TRLIRNR); resultando, por tanto, prioritario que el desempeño de la actividad laboral se lleve a cabo presencialmente desde el territorio español, con independencia de que se preste a través de los dispositivos electrónicos, telemáticos o de telecomunicación, o sin ellos. Este criterio recuerda, en principio, al que hemos visto se establece en el art. 15.2 MC OCDE para legitimar el gravamen de estos rendimientos por parte del Estado de la fuente; si bien, en nuestra normativa interna no se supedita dicho gravamen al cumplimiento de un período mínimo de presencialidad.
- b) Que la entidad pagadora de los rendimientos del trabajo sea residente en territorio español (art. 13.1.c) 2º y 3º TRLIRNR); en particular, que se trate de retribuciones públicas satisfechas por la Administración pública, o en su caso, de remuneraciones abonadas por empresarios individuales, entidades residentes o establecimientos permanentes ubicados en nuestro país por razón de un empleo ejercido a bordo de un buque o aeronave en tráfico internacional<sup>37</sup>.

En estos supuestos, las rentas del trabajo que se consideren generadas en territorio español se someterán a tributación de manera individualizada en el

---

<sup>37</sup> No resultará de aplicación lo dispuesto en este apartado del art. 13.1.c) 2º y 3º del TRLIRNR, cuando el trabajo se preste íntegramente en el extranjero y los rendimientos del trabajo estén sujetos a un impuesto de naturaleza personal también en el extranjero.



IRNR. La base imponible se determinará, de conformidad con lo dispuesto en el art. 24 TRLIRNR, por el importe íntegro de la renta obtenida, determinado de acuerdo con las normas de la LIRPF, sin deducción de gastos ni de las reducciones previstas en dicha disposición normativa. Ahora bien, cuando se trate de contribuyentes residentes en otro Estado miembro de la Unión Europea, o en un Estado miembro del Espacio Económico Europeo con el que exista un efectivo intercambio de información tributaria, podrán deducirse los mismos gastos previstos en la LIRPF (en particular, en el art. 19 respecto de las rendimientos del trabajo), siempre que el contribuyente acredite que están relacionados directamente con los rendimientos obtenidos en España y que tienen un vínculo económico directo e indisoluble con la actividad realizada en nuestro país (art. 24.6 TRLIRNR). El tipo de gravamen será del 24 por ciento, salvo en el caso de contribuyentes residentes en un Estado miembro de la UE, o del Espacio Económico Europeo con el que exista un efectivo intercambio de información, en el que resultará aplicable un tipo reducido del 19 por ciento (art. 25.1.a) LIRNR). Estas rentas del trabajo percibidas por el teletrabajador no residente se entienden devengadas cuando resulten exigibles o en la fecha de cobro si ésta es anterior (art. 27.1.a) LIRNR).

### **III.4. La residencia fiscal del teletrabajador como criterio de competencia fiscal entre los Estados. El caso español**

A medida que se ha ido extendiendo el teletrabajo de carácter internacional, los países han centrado su atención en esta realidad con el objeto de implantar, extender o desarrollar regímenes fiscales específicos que favorezcan la atracción a su territorio de estos teletrabajadores internacionales, y en especial, de los nómadas digitales. Éste es un fenómeno que se está desarrollando a escala global, y por supuesto, también en el escenario europeo. Las nuevas formas de trabajo derivadas de la digitalización, y en particular, el hecho de que las nuevas tecnologías de la información permiten que cada vez más personas pueden elegir dónde residir, está contribuyendo a generar una competencia fiscal entre los Estados miembros de la UE en la imposición sobre la renta de las personas físicas.

Como se reconoce en el Informe “*Nex Forms of Tax Competition in the European Union. An Empirical Investigation*”<sup>38</sup>, en las tres últimas décadas los Estados miembros de la UE han tratado encontrar una solución equilibrada entre la

---

<sup>38</sup> GODAR, S., FLAMANT, E., GASPAS, R. (2021): “New Forms of Tax Competition in the European Union. An Empirical Investigation”, *EuTax Observatory, Report*. 3: 9.

necesidad de aumentar su “atractivo fiscal” con el objeto de captar nuevos negocios e inversiones, y aumentar así su recaudación fiscal, y al mismo tiempo, evitar una erosión de su base impositiva nacional. Una solución a esta difícil ecuación ha consistido en adoptar regímenes fiscales específicos que seleccionan a los contribuyentes extranjeros generalmente con ingresos más elevados. Asimismo, a medida que ha crecido la movilidad internacional de profesionales y trabajadores, los Estados miembros han ido incrementando su interés por atraerlos a su territorio como nuevos residentes. Así, como se reconoce en el citado Informe, mientras que en 1994 sólo existían cinco regímenes de este tipo en la UE (Reino Unido, Irlanda, Países Bajos, Bélgica y Dinamarca); en 2020, ya eran veintiocho. Algunas estimaciones recientes señalan que más de 200.000 contribuyentes se benefician en la UE de este tipo de regímenes, y que, en conjunto, generan una pérdida de ingresos de más de 4.500 millones de euros al año para el conjunto de la UE<sup>39</sup>.

Estos regímenes fiscales preferenciales se establecen generalmente con dos objetivos: en unos casos, reforzar el atractivo económico de un determinado país atrayendo a determinados perfiles de trabajadores, profesionales o ejecutivos cualificados, y a las empresas que los emplean, con lo que se pretende favorecer el desarrollo económico y mejorar la competitividad del país. En los otros supuestos, resulta más difícil encontrar una justificación legítima más allá del interés por aumentar la recaudación fiscal.

Nuestro país, España también se ha sumado a esta competición por conquistar a los teletrabajadores internacionales ofreciéndole una serie de incentivos y ventajas, incluidas también algunas de naturaleza fiscal, que faciliten su desplazamiento y arraigo en nuestro territorio. En este sentido, en la recientemente aprobada Ley 28/2022, de 21 de diciembre, de fomento del ecosistema de empresas emergentes, se reconoce expresamente que “*en una economía cada vez más globalizada e interdependiente y con un peso creciente de las empresas de base tecnológica y del trabajo a distancia con medios digitales, cobra cada vez más importancia la atracción de talento e inversión*”.

Esta preocupación por atraer y retener talento extranjero, y en particular, a profesionales y trabajadores altamente cualificados, junto a los llamados nómadas digitales, queda indubitadamente reflejado en la siguiente afirmación contenida en la Exposición de Motivos de la citada disposición normativa, en la que, además, se explicitan los principales atractivos de nuestro país para “conquistar” a estos profesionales. Se afirma, en este sentido, que “*España presenta importantes activos para la atracción de profesionales altamente cualificados que*

---

<sup>39</sup> GODAR, S., FLAMANT, E., GASPARD, R (2021: 18).

*desarrollan su actividad, por cuenta propia o ajena, mediante herramientas electrónicas. Es el primer país en despliegue de fibra óptica dentro de la Unión Europea, lo que proporciona unas buenas condiciones de conectividad, incluso en zonas rurales. Junto a este aspecto determinante para estos trabajadores, cabe señalar otras características más subjetivas como pueden ser la benigna climatología, la forma de vida, la seguridad ciudadana, la cultura o la gastronomía, las excelentes universidades y la existencia de un creciente número de clusters de investigación y desarrollo tecnológico y de industrias creativas, alrededor de los que se desarrolla un ecosistema internacional de profesionales que hacen que nuestro país se posicione entre uno de los destinos más atractivos para teletrabajadores”.*

Por tanto, con el propósito de favorecer el establecimiento en España de los emprendedores y trabajadores de empresas emergentes, así como de trabajadores a distancia de todo tipo de sectores y empresas (los nómadas digitales) se ha aprobado un importante conjunto de medidas, entre las que destacan aquellas orientadas a facilitar la entrada y residencia de este tipo de profesionales y trabajadores (un nuevo visado y autorización de residencia), junto a las destinadas a reconocerles, una vez instalados, un régimen fiscal especial ventajoso.

#### *III.4.1. Medidas para facilitar la entrada y permanencia de teletrabajadores internacionales*

La Ley 14/2013, de 27 de septiembre, de apoyo a los emprendedores y su internacionalización prevé una serie de supuestos en los que se facilitará la entrada y permanencia en España por razones de interés económico, entre los que se ha incluido recientemente a los “teletrabajadores de carácter internacional”<sup>40</sup>. A estos efectos, se considera como tal, “[a]l nacional de un tercer Estado, autorizado a permanecer en España para ejercer una actividad laboral o profesional a distancia para empresas radicadas fuera del territorio nacional, mediante el uso exclusivo de medios y sistemas informáticos, telemáticos y de telecomunicación”

---

<sup>40</sup> Los extranjeros que verán facilitada su entrada y permanencia en territorio español por razones de interés económico, además de los teletrabajadores de carácter internacional citados en el texto, son los inversores, emprendedores, profesionales altamente cualificados, investigadores y trabajadores que efectúen movimientos intraempresariales. Evidentemente, estas medidas no serán aplicables a los ciudadanos de la Unión Europea ni a los extranjeros a los que sea de aplicación el derecho de la UE por ser beneficiarios de los derechos de libre circulación y residencia (art. 61 de la Ley 14/2013, de 27 de septiembre, de apoyo a los emprendedores y su internacionalización, tras su modificación por la Disposición final quinta de la Ley 28/2022, de 21 de diciembre, de fomento del ecosistema de empresas emergentes).

(art. 74 bis Ley 14/2013, de 27 de septiembre). Y se añade, a continuación, que podrán solicitar el visado o la autorización de teletrabajo los profesionales cualificados que acrediten ser graduados o postgraduados de universidades de reconocido prestigio, formación profesional y escuelas de negocios de reconocido prestigio, o en su caso, que acrediten una experiencia profesional mínima de tres años<sup>41</sup>.

En el caso de ejercicio de una actividad laboral, el titular de la autorización por teletrabajo de carácter internacional sólo podrá trabajar para empresas radicadas fuera del territorio nacional; descartándose, por tanto, la posibilidad de que el trabajador se haya desplazado a nuestro país para prestar sus servicios de manera telemática para una empresa, o en su caso, un establecimiento permanente de una entidad extranjera, localizados en España. En el caso de ejercicio de una actividad profesional, se permite que el titular de la autorización por teletrabajo de carácter internacional trabaje para una empresa situada en nuestro país, siempre y cuando el porcentaje de dicho trabajo no sea superior al 20% del total de su actividad profesional.

Los extranjeros no residentes en España que estén interesados en residir en territorio español con el fin de teletrabajar en remoto para una empresa no localizada en nuestro país, podrán solicitar un “visado para teletrabajo de carácter internacional” que tendrá una vigencia máxima de un año, salvo que el período de trabajo sea inferior, en cuyo caso la vigencia del visado coincidirá con dicho período (art. 74 quater Ley 14/2013).

Por su parte, los extranjeros que se encuentren en España de forma regular, o que hayan accedido mediante el visado mencionado, podrán solicitar una “autorización de residencia para teletrabajo de carácter internacional”, con el fin de teletrabajar a distancia para una empresa localizada en el extranjero, por un período máximo de tres años, renovable por un período de dos años, siempre y cuando se mantengan las condiciones que generaron el derecho<sup>42</sup>.

---

<sup>41</sup> Para poder disfrutar de este régimen específico de entrada y permanencia en España previsto para teletrabajadores de carácter internacional, resulta necesario, además de que se cumplan los requisitos generales previstos en el art. 62 de la Ley 14/2013, que se reúnan determinados requisitos adicionales previstos en el art. 74 ter de la citada Ley.

<sup>42</sup> Como reconoce MORIÉS JIMÉNEZ (2023: 205), con estas nuevas medidas, España pretende sumarse así a otros países que vienen utilizando este tipo de visados para dar la bienvenida y atraer a su territorio a teletrabajadores internacionales. Menciona MORIÉS (2023: 206-209) algunos ejemplos de países que han establecido este tipo de visados específicos para atraer a los nómadas digitales, como es el caso de Alemania, Croacia, Estonia, Grecia, Hungría, Islandia, Italia, Malta, Noruega, Portugal, República Checa, y Rumanía. Fuera de Europa, cita el caso de Anguila, Antigua y Barbuda, Australia, Bahamas, Barbados, Bermudas, Cabo verde,

### III.4.2. Régimen fiscal específico para favorecer el establecimiento de teletrabajadores internacionales

El art. 93 LIRPF contempla un régimen especial, opcional y temporal para trabajadores desplazados a territorio español, conocido como régimen de impatriados, que se ha visto recientemente modificado por la Ley 28/2022, de 21 de diciembre, de fomento del ecosistema de las empresas emergentes, con el objeto de incluir expresamente en su ámbito subjetivo de aplicación a los teletrabajadores internacionales<sup>43</sup>.

Este régimen es aplicable a las personas físicas que adquieran su residencia fiscal en España como consecuencia de su desplazamiento a territorio español, y cumplan, adicionalmente, los siguientes requisitos:

- a) Que no haya sido residente en España durante los cinco períodos impositivos anteriores a aquél en el que se produzca el desplazamiento a nuestro territorio.
- b) Que el desplazamiento a territorio español se produzca como consecuencia de determinadas circunstancias. Entre otras, que dicho desplazamiento sea consecuencia de un contrato de trabajo, entendiéndose cumplida esta condición cuando concorra alguna de estas dos situaciones:
  - Cuando se inicie una relación laboral (ordinaria o especial), o estatutaria con un empleador en España; o en su caso.
  - Cuando el desplazamiento sea ordenado por el empleador y exista una carta de desplazamiento de éste, o en su caso, y aquí reside la principal novedad incorporada con el objeto de hacer extensible este régimen a teletrabajadores internacionales, “cuando, sin ser ordenado por el empleador, la actividad laboral se preste a distancia, mediante el uso exclusivo de medios y sistemas informáticos, telemáticos y de telecomunicación”.

En particular, se entiende cumplida esta circunstancia en el caso de teletrabajadores por cuenta ajena que cuentan con un visado para

---

Islas Caimán, Colombia, Costa Rica, Curazao, Dominica, Dubai, Georgia, Indonesia, México, Mauricio, Seycheles y Tailandia; reconociendo, finalmente, que “la batalla por la conquista del nómada digital está servida”.

<sup>43</sup> Cfrs. la Disposición transitoria 17 de la LIRPF, y los arts. 113 a 120 del Real Decreto 439/2007, de 30 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (en adelante, RIRPF).

teletrabajo de carácter internacional al que hemos hecho referencia *supra*.

- c) Que no haya obtenido rentas que puedan ser calificadas como rentas obtenidas a través de un establecimiento permanente situado en territorio español, salvo que se trate de un sujeto que lleve a cabo una actividad emprendedora, o un profesional altamente cualificado que preste servicios a empresas emergentes.

Para la aplicación de este régimen especial no es preciso que el teletrabajador realice íntegramente todo el trabajo a distancia desde nuestro país, sino que puede teletrabajar un período de tiempo a lo largo del año desde otro u otros territorios, puesto que la regulación actual no exige expresamente que el trabajo deba desarrollarse íntegramente desde nuestro territorio<sup>44</sup>.

Por otra parte, se ha reprochado que el ámbito de aplicación de este régimen fiscal resulta excesivamente amplio; proponiéndose una reducción del mismo, de tal modo que resulte aplicable a trabajadores y profesionales especialmente cualificados, relacionados directa y principalmente con actividades de investigación, desarrollo e innovación, científicas o de carácter técnico, con los requisitos y condiciones que se establezcan reglamentariamente, de forma similar a los regímenes existentes en Dinamarca, Francia, Suecia, Países Bajos y otros sistemas similares de Derecho comparado. En este sentido, en el *Libro Blanco sobre la Reforma Tributaria* (2022: 613) se ha defendido que el hecho de que se circunscriba más estrictamente el ámbito subjetivo de aplicación, “contribuiría a fortalecer la fundamentación de este régimen desde la perspectiva del principio de igualdad tributaria en términos de razonabilidad y adecuación al principio de proporcionalidad”<sup>45</sup>.

Tras la reciente modificación de este régimen especial por la Ley 28/2022, de 21 de diciembre, se admite expresamente la posibilidad de que puedan acogerse al mismo, y por tanto, que puedan optar también por tributar por el IRNR, manteniendo la condición de contribuyentes por el IRPF, el cónyu-

---

<sup>44</sup> ESCRIBANO, E (2022: 590).

<sup>45</sup> Asimismo, se ha de tener en cuenta que los contribuyentes que se acojan a esta opción no tienen la consideración de residentes a efectos de la aplicación de un Convenio para evitar la doble imposición al estar sujetos a imposición exclusivamente por las rentas que obtienen de fuentes situadas en España, como veremos a continuación. Ésta es la interpretación seguida en varias contestaciones a consultas por la DGT en las que ha señalado que el contribuyente que opte por la aplicación de este régimen especial podrá solicitar un certificado de residencia fiscal (tal y como se reconoce, por otra parte, en el art. 120 RIRPF), pero no a los efectos de que resulten aplicables las disposiciones del Convenio. *Vid.* Consultas de la DGT V2918-17, de 17 de noviembre de 2017, y V1167-19, de 28 de mayo de 2019.

ge del contribuyente y sus hijos (menores de veinticinco años, o cualquiera que sea su edad en caso de discapacidad), o en el supuesto de inexistencia de vínculo matrimonial, el progenitor de éstos. En tal caso, es necesario que se cumplan los siguientes requisitos:

- a) Que el desplazamiento del cónyuge y descendientes, o en su caso, del progenitor, se produzca en el mismo momento que el desplazamiento del contribuyente principal acogido al régimen especial (en nuestro caso, del teletrabajador internacional). Se admite igualmente que el desplazamiento se produzca en un momento posterior, siempre que no haya finalizado el primer período impositivo en el que al teletrabajador le resulte de aplicación el régimen especial.
- b) Que adquieran la residencia fiscal en España.
- c) Que no hayan sido residentes en España en los últimos cinco períodos impositivos anteriores a aquél en el que se produce el desplazamiento.
- d) Que no obtengan rentas a través de un establecimiento permanente situado en territorio español.
- e) Que la suma de las bases liquidables de los contribuyentes (cónyuge o progenitor, y descendientes) en cada uno de los períodos impositivos en los que les resulte de aplicación el régimen especial, sea inferior a la base liquidable del contribuyente principal (el teletrabajador internacional).

La aplicación de este régimen especial implica que la deuda tributaria del IRPF se determinará con arreglo a las normas de cuantificación previstas para el IRNR, para las rentas obtenidas sin mediación de establecimiento permanente, y en particular, conforme a lo estipulado en los arts. 24 a 33 del TRLIRNR; con determinadas especialidades expresamente recogidas en el art. 93 LIRPF. En primer lugar, la totalidad de los rendimientos del trabajo obtenidos por el contribuyente durante la aplicación de este régimen especial se considerarán obtenidos en territorio español.

Asimismo, se ha de tener en cuenta que, a efectos de la liquidación del impuesto, se gravan acumuladamente las rentas obtenidas por el contribuyente en territorio español durante el año natural, sin que sea posible compensación alguna entre ellas.

La base liquidable está formada por la totalidad de las rentas obtenidas en nuestro país durante el año natural, distinguiéndose dos grupos:

De un lado, se sitúan los dividendos y otros rendimientos derivados de la participación en los fondos propios de una entidad, los intereses y otros rendimientos obtenidos por la cesión a terceros de capitales propios y las ganancias patrimoniales que se pongan de manifiesto con ocasión de la transmisión de elementos patrimoniales; a los que se les aplica una escala de gravamen coincidente con la prevista en el IRPF para las rentas del ahorro (art. 66 LIRPF).

Por otro lado, al resto de rentas, se le aplicarán los tipos que se indican en la siguiente escala:

Base liquidable	Tipo aplicable
-	-
Euros	Porcentaje
Hasta 600.000 euros	24
Desde 600.000,01 euros en adelante	47

El tipo general coincide con el previsto en el TRLIRNR para los no residentes procedentes de terceros Estados no miembros de la UE ni del EEE, para las bases liquidables hasta 600.000 euros, incrementándose a partir de dicho importe el tipo de gravamen al 47%.

Por último, este régimen especial se aplicará durante el período impositivo en el que el contribuyente adquiera su residencia fiscal en territorio español, y durante los cinco períodos impositivos siguientes (en total, 6 anualidades); si bien, cabe la posibilidad de que el contribuyente renuncie al régimen o sea excluido del mismo, conforme a lo dispuesto en los arts. 117 y 118 del RIRPF.

Consideran CUBERO TRUYO y TORIBIO BERNÁRDEZ (2009: 15-16) que este régimen fiscal especial puede ser interpretado desde un doble punto de vista: de un lado, como un beneficio fiscal destinado a favorecer la internacionalización de las empresas españolas o la penetración en el mercado español de entidades extranjeras, que puedan traer personal directivo o personal técnico especializado con el incentivo de una tributación más favorable; y, de otro, podría ser considerado como una fórmula adecuada y procedente de afrontar las situaciones de transitoriedad o de traslados de residencia fiscal. En este sentido, podría ser considerado como un régimen intermedio aplicable a situaciones de residencia dudosa, o no muy arraigada, en las que podría resultar injusto sujetar al contribuyente a tributación por obligación personal (y, por tanto, gravar su renta mundial); de tal modo que con este régimen especial se le permite a este tipo de contribuyentes tributar exclusivamente por



las rentas obtenidas en territorio español. Ahora bien, tal y como indican estos autores, este régimen debería aplicarse condicionado a que el sujeto beneficiario del mismo siga siendo considerado residente en su país de procedencia. Lo contrario, implica dar la entrada a verdaderos apátridas fiscales, que pueden esquivar de este modo principios esenciales como el de progresividad e incluso lograr una doble no imposición.

#### IV. FISCALIDAD DEL TELETRABAJO EN EL CONTEXTO NACIONAL. ESPECIAL REFERENCIA A LAS IMPLICACIONES FISCALES DE LA LEY 10/2021, DE TRABAJO A DISTANCIA

El legislador español ha regulado de forma específica y autónoma el trabajo a distancia, y el teletrabajo como una modalidad de aquél, mediante el Real Decreto-ley 28/2020, de 22 de septiembre, tramitado posteriormente como Ley 10/2021, de 9 de julio de trabajo a distancia, cuyo objetivo es “proporcionar una regulación suficiente, transversal e integrada en una norma sustantiva única que dé respuestas a diversas necesidades, equilibrando el uso de estas nuevas formas de prestación de trabajo por cuenta ajena y las ventajas que suponen para las empresas y personas trabajadoras, de un lado, y un marco de derechos que satisfagan, entre otros, los principios sobre su carácter voluntario y reversible, el principio de igualdad de trato en las condiciones profesionales, en especial la retribución incluida la compensación de gastos, la promoción y la formación profesional, el ejercicio de derechos colectivos, los tiempos máximos de trabajo y los tiempos mínimos de descanso, la igualdad de oportunidades en el territorio, la distribución flexible del tiempo de trabajo, así como los aspectos preventivos relacionados básicamente con la fatiga física y mental, el uso de pantallas de visualización de datos y los riesgos de aislamiento”<sup>46</sup>. Con esta Ley se persigue, en definitiva, potenciar y clarificar el panorama laboral del trabajo a distancia, y fijar los derechos y obligaciones de los agentes que opten por el teletrabajo<sup>47</sup>.

Casi simultáneamente se ha aprobado el Real Decreto-ley 29/2020, de 29 de septiembre, de medidas urgentes de trabajo 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, que modifica el Texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público (aprobado por el Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre), con el fin de introducir

---

<sup>46</sup> Exposición de Motivos de la Ley 10/2021, de 9 de julio.

<sup>47</sup> *Libro Blanco sobre la Reforma Tributaria* (2022: 605).

el artículo 47 bis referente al teletrabajo. A estos efectos, “*se considera 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*” (apartado 1). La prestación del servicio mediante teletrabajo en estos casos deberá ser expresamente autorizada y resultará compatible con la modalidad presencial; siendo, además, voluntario y reversible (salvo en supuestos excepcionales debidamente justificados)<sup>48</sup>. Se reconoce que el personal que preste sus servicios mediante teletrabajo tendrá los mismos deberes y derechos, individuales y colectivos, que se reconocen al resto del personal que los realice de manera presencial, salvo aquellos que sean inherentes a la prestación del servicio presencialmente; y además, que la Administración proporcionará y mantendrá a las personas que trabajen en esta modalidad, los medios tecnológicos para su actividad.

Por su parte, en la Ley 10/2021, de 9 de julio, se define el trabajo a distancia como “*forma de organización del trabajo o de realización de la actividad laboral conforme a la cual esta se presta en el domicilio de la persona trabajadora o en el lugar elegido por ésta, durante toda su jornada o parte de ella, con carácter regular*”<sup>49</sup>, siendo el “teletrabajo”, “*aquel trabajo a distancia que se lleva a cabo mediante el uso exclusivo o prevalente de medios y sistemas informáticos, telemáticos y de telecomunicación*” (art. 2 de la citada Ley)<sup>50</sup>.

Existen, no obstante, dos ausencias significativas en este texto normativo. De un lado, no se hace referencia, como tal, al teletrabajo internacional, entendido como aquél en el que el trabajador desempeña su actividad laboral en remoto, sirviéndose de dispositivos electrónicos, en un país distinto del que se encuentra la empresa empleadora. Y, de otro, no se afronta la dimensión fiscal del teletrabajo<sup>51</sup>; lo que, como se ha puesto de manifiesto por parte de los autores que se han acercado al estudio de esta cuestión, genera algunas dudas y

---

<sup>48</sup> Se prevé expresamente en el art. 47 bis que la prestación del servicio del teletrabajo se realizará en los términos de las normas que se dicten en desarrollo del Estatuto básico del empleado público, que serán objeto de negociación colectiva en el ámbito correspondiente y contemplarán criterios objetivos en el acceso a esta modalidad de prestación del servicio. Asimismo, se añade que el teletrabajo deberá contribuir a una mejor organización del trabajo a través de la identificación de objetivos y la evaluación de su cumplimiento.

<sup>49</sup> A estos efectos, se entiende que es regular el trabajo a distancia que se presta, en un período de referencia de tres meses, un mínimo del treinta por ciento de la jornada o el porcentaje proporcional equivalente en función de la duración del contrato de trabajo (art. 1 de la Ley 10/2021, de 9 de julio).

<sup>50</sup> Por su parte, se define el trabajo presencial como “*aquel trabajo que se presta en el centro de trabajo o en el lugar determinado por la empresa*” (art. 2 de la Ley 10/2021, de 9 de julio).

<sup>51</sup> *Libro Blanco sobre la Reforma Tributaria* (2022: 605).

cuestiones problemáticas tanto para las empresas como para los propios trabajadores ante la Administración tributaria, al no existir un adecuado marco de seguridad jurídica que clarifique el tratamiento fiscal que ha de recibir la cesión de medios, equipos y herramientas por parte de la empresa al trabajador para que éste pueda desarrollar su actividad, ni respecto del pago o compensación por la empresa de los gastos relacionados con los equipos, herramientas y medios vinculados para el desarrollo de la actividad laboral. Este vacío normativo ha sido (y es) una fuente de controversia entre la Administración tributaria y los contribuyentes acogidos a esta modalidad de prestación de servicios laborales.

En la Ley 10/2021, de 9 de julio, se parte de la premisa de que el trabajo a distancia, y en concreto, el teletrabajo, será voluntario para los dos sujetos de la relación laboral; y se prevé que ambos sujetos suscriban un acuerdo de trabajo a distancia, en el que, entre otros extremos, figure el “*inventario de los medios, equipos y herramientas que exige el desarrollo del trabajo a distancia concertado, incluidos los consumibles y los elementos muebles, así como de la vida útil o período máximo para la renovación de éstos*”; y la “*enumeración de los gastos que pudiera tener la persona trabajadora por el hecho de prestar servicios a distancia, así como forma de cuantificación de la compensación que obligatoriamente debe abonar la empresa y momento y forma para realizar la misma, que se corresponderá, de existir, con la previsión recogida en el convenio o acuerdo colectivo de aplicación*” (arts. 5 y 7 de la citada Ley 10/2021). Todo ello, evidentemente, sin perjuicio de la regulación recogida al respecto en los convenios o acuerdos colectivos. Este contenido específico del acuerdo de trabajo a distancia entre empleador y empleado ha de reflejar, en consecuencia, los derechos reconocidos a este último en el citado texto normativo.

En este sentido, se ha de tener presente que, entre el elenco de derechos de las personas teletrabajadoras, se encuentran los relativos a la dotación y mantenimiento de medios y al abono y compensación de gastos, reconocidos en los artículos 11 y 12, respectivamente, de la citada Ley 10/2021, y que tienen un inevitable impacto en el ámbito fiscal. En particular, son numerosas las dudas que se han suscitado acerca del tratamiento fiscal que ha de recibir la materialización de ambos derechos, especialmente, respecto del trabajador y su incidencia en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas.

#### **IV.1. El derecho a la dotación suficiente y mantenimiento de medios, equipos y herramientas: su problemática fiscal**

El art. 11 de la Ley 10/2021 reconoce el derecho de las personas que trabajan a distancia a la dotación y mantenimiento adecuado por parte de la

empresa de todos los medios, equipos y herramientas necesarios para el desarrollo de la actividad, conforme al inventario incorporado en el acuerdo de trabajo a distancia referido, y con los términos establecidos, en su caso, en el convenio o acuerdo colectivo de aplicación<sup>52</sup>. En el caso de que la empresa proporcione a los trabajadores los medios, equipos y herramientas necesarias para realizar el trabajo a distancia, se ha planteado el interrogante de si la cesión de este material puede ser calificada como una retribución del trabajo en especie de conformidad con lo dispuesto en el art. 42.1 de la LIRPF, en el que, recordemos, se definen como tales “*la utilización, consumo u obtención, para fines particulares, de bienes, derechos o servicios de forma gratuita o por precio inferior al normal de mercado, aún cuando no supongan un gasto real para quien las conceda*”. Se podría considerar, en principio, que en la medida en que el trabajador puede utilizar los medios, equipos y herramientas para fines particulares, estamos ante una renta en especie, que habrá de ser integrada junto al resto de rentas del trabajo percibidas por el contribuyente (el teletrabajador), procediéndose a su cuantificación conforme al valor de mercado del referido material, al que se añadiría el correspondiente ingreso a cuenta no repercutido (conforme a lo establecido en el art. 43.1 LIRPF).

Ante la duda suscitada, la Dirección General de Tributos considera, en términos generales, que no existe retribución en especie cuando la empresa pone a disposición del empleado las máquinas, útiles o herramientas de propiedad o titularidad de la empresa que sean necesarias para que dicho trabajador realice su tarea. En este sentido, afirma la DGT que “la inexistencia de rendimiento del trabajo debe afirmarse no sólo en el caso de que la puesta a disposición del trabajador de los referidos medios (máquinas, útiles y herramientas) se produzca en los locales de la empresa, sino también cuando el trabajador presta sus servicios fuera de dichos locales, como ocurre cuando desarrolla su trabajo en su propio domicilio en los supuestos de teletrabajo, o en el domicilio de los clientes de la empresa”<sup>53</sup>. Ahora bien, reconoce, a continuación, que “en términos generales, debe tenerse en cuenta que podrá constituir un rendimiento del trabajo en especie, de acuerdo con el antes reproducido art. 42.1 de la Ley del Impuesto, la utilización, consumo, u obtención para fines particulares del trabajador de aquellos medios: máquinas, útiles y herramientas”. En consecuencia, habrá de valorarse, en cada supuesto, la naturaleza de la herramienta cedida por la empresa a sus trabajadores y su indudable conexión con el desempeño de la actividad laboral, teniendo en

---

<sup>52</sup> En el caso de personas trabajadoras con discapacidad, la empresa asegurará que los medios, equipos y herramientas facilitados, incluidos los digitales, sean universalmente accesibles, para evitar cualquier exclusión por esta causa.

<sup>53</sup> Consulta de la DGT V0150-22, de 31 de enero de 2022.

cuenta las circunstancias concurrentes<sup>54</sup>. A estos efectos, además, para que se califique como retribución en especie, no es necesaria la utilización efectiva, sino la “facultad de disponer del bien, derecho o servicio entregado para sus usos particulares”<sup>55</sup>.

Por su parte, DURÁN SINDREU (2020) reconoce que para que el uso particular de tales medios pueda ser considerado una retribución en especie del trabajo personal, y por tanto, quede integrada en el salario del trabajador, es necesario que se trate de una “contraprestación o utilidad que derive, directa o indirectamente, del trabajo personal o de la relación laboral”, en los términos utilizados por el art. 17.1 LIRPF para definir los rendimientos del trabajo<sup>56</sup>. Y, añade que, la Ley del trabajo a distancia deja claro que la dotación de medios al teletrabajador para que desempeñe sus tareas laborales es un derecho de aquél, y a su vez, una obligación de la empresa, y por tanto, queda al margen de cualquier pacto retributivo que pueda estipularse entre las partes. En este sentido, la entrega de los medios requeridos para el desempeño del trabajo tiene su razón de ser en la imperativa necesidad de disponer de los mismos para poder llevar a cabo las tareas propias del lugar de trabajo que, en el caso del teletrabajo, integran su propia configuración y definición normativa.

En consecuencia, y coincidimos con el citado autor, la disponibilidad y uso de tales medios (especialmente, respecto de los dispositivos electrónicos) debe ser entendido como una herramienta indispensable para el desarrollo profesional y laboral del trabajador, y por ello, no puede ser considerada como una contraprestación por el trabajo realizado, y por tanto, a nuestro juicio, no debe incorporarse al salario percibido por el trabajador como una retribución en especie sujeta a tributación en el IRPF. En este sentido, señala MORIES JIMÉNEZ (2021) que “debiera también primar la “razón principal” que motiva la cesión que, no es otra que permitir al trabajador cumplir con sus tareas, pudiendo considerarse que ese uso residual –difícil de valorar objetivamente- no tiene carácter de retribución en especie, teniendo en cuenta que quien obtiene el beneficio principal por el uso de esos equipos o herramientas con fines laborales es la propia empresa”<sup>57</sup>.

---

<sup>54</sup> Tal y como se infiere de la Consulta V0150-22, ya citada.

<sup>55</sup> ROVIRA FERRER, I (2021) “Las entregas y compensaciones de gastos a causa del trabajo a distancia en el IRPF de los empleados”, *Revista Jurídica de Castilla y León*, 55:15.

<sup>56</sup> En parecidos términos, se define también el salario en el art. 26.1 del Estatuto de los Trabajadores.

<sup>57</sup> MORIES JIMÉNEZ, M.T (2021) “Régimen fiscal de las compensaciones retributivas derivadas del teletrabajo: cuestiones sin resolver y propuestas de regulación en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas”, *Quincena fiscal*, 8 (versión electrónica).

Sin embargo, el parecer de la Administración tributaria dista de esta opción. En este sentido, como hemos visto, entiende que cuando convergen los dos usos, personal y laboral, la simple disponibilidad de uso ya implica la existencia de una retribución en especie, con independencia de que el uso personal que el trabajador efectúe de los medios que la empresa pone a su disposición sea real y efectivo. Esta interpretación, no obstante, confronta con el tratamiento que reciben, en el ámbito de las actividades económicas, los elementos patrimoniales afectos por el contribuyente al ejercicio de las mismas, en cuanto que la normativa específica admite la posible utilización simultánea para el desempeño de la actividad económica y también para necesidades privadas, siempre que la utilización para estas últimas sea accesorio y notoriamente irrelevante. A estos efectos, se entiende cumplida esta condición cuando dichos bienes se destinen al uso personal del contribuyente en días y horas inhábiles durante los cuales se interrumpa el ejercicio de dicha actividad<sup>58</sup>. Un tratamiento similar podría trasladarse al ámbito de las rentas del trabajo dependiente en relación con la utilización de los medios, equipos y herramientas cedidos por la empresa para el desempeño del trabajo a distancia.

En cualquier caso, para evitar esta problemática, en el *Libro Blanco sobre la Reforma Tributaria* (2022: 606), se propone la incorporación de un nuevo apartado en el artículo 42.2 de la LIRPF (que recoge un listado de utilidades o contraprestaciones que no se consideran rendimientos del trabajo en especie, y por tanto, no gravadas) que clarifique expresamente que no se calificará como renta en especie, la cesión de uso de medios, equipos y herramientas necesarios para el desarrollo de la prestación del trabajo a distancia.

En nuestra opinión, al intentar determinar el tratamiento fiscal de este tipo de herramientas, equipos o materiales utilizados por el teletrabajador debiera tomarse en consideración la finalidad de la cesión, que no es otra que el trabajador pueda desarrollar de manera efectiva su actividad laboral, y por tanto, que se trata de instrumentos que resultan necesarios para el cumplimiento de la prestación laboral; y, además, se ha de recordar que el teletrabajo no puede suponer una merma o perjuicio para el teletrabajador, ni conllevar un tratamiento diferenciado con respecto a los trabajadores presenciales. En este sentido, se afirma en la Exposición de Motivos de la Ley 10/2021, de 9 de julio, que “las personas que desarrollan trabajo a distancia se beneficiarán de los mismos derechos que los garantizados por la legislación y los convenios colectivos aplicables a las personas comparables que trabajen o, de existir, tra-

---

<sup>58</sup> Cfr. Art. 29 LIRPF y art. 22.2 y 4 del Real Decreto 439/2007, de 30 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (en adelante, RIRPF).

bajasen, en los locales de la empresa, sin que dicha modalidad de organización suponga cambio alguno en el estatus jurídico de la persona trabajadora, ni constituya causa justificativa por sí misma para modificar las condiciones laborales ni para extinguir la relación laboral”. Se ha de intentar garantizar, en consecuencia, “el mismo nivel de protección”. De ahí que, en nuestra opinión, debiera considerarse el potencial uso privado que pueda hacer el teletrabajador de los bienes, equipos y medios cedidos por la empresa como irrelevante, y por tanto, no constitutivo de renta del trabajo en especie; o, en su caso, declarar expresamente su exención a efectos tributarios.

A la espera de que se adopte, en su caso, una posible modificación normativa, y con el fin de limitar las consecuencias tributarias perjudiciales para el teletrabajador que se derivan de la interpretación realizada por la Administración tributaria, coincidimos con CASANELLAS CHUECOS (2020: 267) en que es esencial que en el acuerdo de trabajo a distancia firmado entre el teletrabajador y la empresa y, en su caso, en el correspondiente convenio o acuerdo colectivo, se proceda a la identificación precisa de los medios, herramientas y equipos entregados al teletrabajador, poniendo especial énfasis en el uso exclusivamente laboral de los mismos y en la naturaleza no retributiva de la entrega de dichos bienes.

Por último, cabe la posibilidad de que la adquisición de los medios, equipos y herramientas la realice directamente el trabajador, procediendo la empresa al posterior reembolso del coste efectivo tras la justificación documental del gasto mediante la presentación de la correspondiente factura<sup>59</sup>. En tal caso, el tratamiento fiscal aplicable dependerá de a qué sujeto corresponde la titularidad del bien, esto es, si los medios y herramientas adquiridos pasan a ser titularidad de la empresa, o en su caso, del trabajador tras la compra. Si el material adquirido pasa a ser titularidad de la empresa, nos encontramos, nuevamente, ante una cesión de uso de un bien propiedad del empleador, por lo que resultarían aplicables las mismas consideraciones realizadas anteriormente. Por su parte, si tras el reembolso del gasto la propiedad pasa a ser del trabajador (que tendrá, por tanto, plena disponibilidad del mismo para su uso personal y además, sin obligación de restitución), nos hallaríamos ante una retribución dineraria del trabajo personal sujeta a tributación en el IRPF. En este sentido, el art. 42.1 in fine LIRPF señala que “*cuando el pagador de las rentas entregue al contribuyente importes en metálico para que éste adquiera los bienes, derechos o servicios, la renta tendrá la consideración de dineraria*”.

---

<sup>59</sup> Supuesto examinado por CASANELLAS CHUECOS (2020: 268).

## IV.2. El derecho al abono y compensación de gastos: su problemática fiscal

Se reconoce al teletrabajador el derecho al abono o compensación de gastos, señalándose que “*el desarrollo del trabajo a distancia deberá ser sufragado o compensado por la empresa, y no podrá suponer la asunción por parte de la persona trabajadora de gastos relacionados con los equipos, herramientas y medios vinculados al desarrollo de su actividad laboral*” (art. 12 Ley 10/2021, de 9 de julio)<sup>60</sup>. Al respecto, se ha de tener en cuenta que, en ocasiones, es el trabajador quien se encarga de adquirir los medios necesarios para el desempeño de su actividad laboral, compensando *a posteriori* la empresa dichos gastos justificados mediante la correspondiente factura. En estos supuestos, y sin perjuicio de lo señalado anteriormente respecto de la cesión de medios y herramientas, normalmente no estaremos ante un rendimiento del trabajo (*ex art. 17 LIRPF*), siempre que el reembolso efectuado por la empresa se corresponda, y no exceda, del gasto justificado. En el supuesto de que la cantidad reembolsada por la empresa sea superior al gasto justificado por el trabajador, dicho exceso podrá ser considerado una renta gravable del IRPF, y en particular, un rendimiento dinerario del trabajo<sup>61</sup>.

Más problemática resulta la situación en la que la empresa entrega una cantidad a tanto alzado al trabajador para que abone o compense los gastos relacionados con el desarrollo de su actividad laboral; pues podría ser considerada una retribución dineraria sometida al impuesto, conforme a lo establecido en el art. 17.1 y art. 42.1 *in fine* LIRPF, y sujeta a retención a cuenta<sup>62</sup>. Al respecto, y teniendo en cuenta que en estos casos la finalidad es compensar unos gastos relacionados directamente con el trabajo, en el *Libro Blanco sobre la Reforma Tributaria* (2022: 608) se apuesta por establecer un sistema de exención similar al previsto para las dietas y asignaciones para gastos de locomoción, manutención y estancia<sup>63</sup>, fijando una cantidad a tanto alzado que pudiera quedar excluida dentro de los límites que se establezcan reglamentariamente. Se considera, en este sentido, que esta propuesta, además de proporcionar un tratamiento fiscal más neutral entre trabajo presencial y trabajo

---

<sup>60</sup> Los convenios o acuerdos colectivos podrán fijar el mecanismo para la determinación y compensación o abono de estos gastos (art. 12.2 Ley 10/2021, de 9 de julio).

<sup>61</sup> Vid. Consulta de la DGT V0932-14, de 2 de abril, y V1930-20, de 12 de junio.

<sup>62</sup> Cabe también la posibilidad, planteada por CASANELLAS CHUECOS (2020:270), de que la empresa abone las cuantías correspondientes a la entidad suministradora de los servicios utilizados por el teletrabajador para el desempeño de sus tareas. Este es un caso excepcional en el que se entiende que no cabría considerarlos como rendimientos del trabajo en la medida en que quedase clara su vinculación con las actividades profesionales del trabajador.

<sup>63</sup> Arts. 17.1.d) LIRPF y art. 9 RIRPF.



a distancia, aporta una mayor seguridad jurídica<sup>64</sup>. Además, ésta es la solución por la que se está optando en otros países de nuestro entorno, como es el caso de Bélgica y Francia.

Igualmente resulta problemática la situación en la que la compensación abonada por la empresa se refiere a gastos que proceden simultáneamente del trabajo y del uso particular (como puede suceder respecto de los suministros cuando se teletrabaja desde el domicilio particular). Al respecto, ROVIRA FERRER (2021: 27-29) propone que la normativa predetermine el cálculo de su no tributación, de forma similar a lo que ya contempla en sede de rendimientos de la actividad económica respecto de los suministros<sup>65</sup>, en cuanto que, en relación a esta última fuente de renta, se permite expresamente la deducción de una parte de los gastos generados por los suministros de la vivienda desde la que se desempeña la actividad económica (en nuestro caso, desde la que se trabaja) en forma de presunción *iuris tantum* (únicamente el 30 % de la parte proporcional de la vivienda afectada), evitándose así el coste, la carga administrativa y la litigiosidad que conlleva la prueba de la parte realmente afectada a la actividad económica (en nuestro caso, laboral). Esta autora considera más adecuado el empleo de una fórmula proporcional de su coste real susceptible de prueba en contrario que optar por la predeterminación del no gravamen de una cantidad fija, tal y como se contemplan respecto de las dietas y asignaciones para gastos de viaje.

Por otra parte, atendiendo especialmente a aquellos supuestos en los que la empresa no compensa los gastos en los que ha incurrido el teletrabajador por el desempeño de su actividad, se ha planteado también la posibilidad de considerar los gastos de suministro como gastos deducibles para la determinación de los rendimientos netos del trabajo. Esta cuestión ha sido planteada ante la Dirección General de Tributos, quien ha respondido en sentido negativo, tomando en consideración que los referidos gastos de suministro no se encuentran incluidos dentro de los gastos deducibles que el art. 19.2 de la LIRPF establece de forma taxativa. En este sentido, añade, además, que al margen de la valoración que pueda hacerse de la correlación de estos gastos

---

<sup>64</sup> Se muestra también partidaria del reconocimiento de una exención en estos supuestos, DÍAZ CALVARRO, J.M (2023: 449) “Fiscalidad y teletrabajo: análisis de algunas cuestiones de interés”, en MARÍN ALONSO, I, IGARTUA MIRÓ, M.T., y SOLÍS PRIETO, C, *Digitalización, desarrollo tecnológico y derecho del trabajo: nuevas perspectivas de sostenibilidad*, Navarra: Aranzadi.

<sup>65</sup> El art. 30.2.5º b) LIRPF prevé que “*En los casos en que el contribuyente afecte parcialmente su vivienda habitual al desarrollo de la actividad económica, los gastos de suministro de dicha vivienda, tales como agua, gas, electricidad, telefonía e Internet, en el porcentaje resultante de aplicar el 30 por ciento a la proporción existente entre los metros cuadrados de la vivienda destinados a la actividad respecto a su superficie total, salvo que se pruebe un porcentaje superior o inferior*”.

con los rendimientos del trabajo obtenidos, “debe tenerse en cuenta, desde una consideración general, que el establecimiento de un importe genérico de gastos deducibles por importe de 2.000 euros<sup>66</sup> se realiza con el objetivo de incluir en él aquellos gastos de difícil especificación, cuantificación o justificación o no incluidos en los expresamente establecidos en el citado artículo 19 de la Ley del Impuesto, que corresponden directa o indirectamente a la obtención de los rendimientos del trabajo”<sup>67</sup>. Olvida, no obstante, la DGT la exigencia de igualdad de trato que subyace en la regulación específica del trabajo a distancia, y en particular, la prohibición recogida en la ya citada Exposición de Motivos de la Ley 10/2021 de que el teletrabajo no debe implicar cambio alguno en el estatus jurídico de la persona trabajadora ni constituir causa justificativa por sí misma para modificar sus condiciones laborales. En este sentido, coincidimos con DÍAZ CALVARRO (2023: 341) en que la compensación debe coadyuvar a que la retribución sea la misma, se esté trabajando o no, y además no debe suponer una mayor carga fiscal al empleado que opta por el teletrabajo, entendiendo el concepto de retribución en sentido amplio, ya que una mayor presión fiscal supone una merma en sus rentas del trabajo.

## V. CONCLUSIONES

La progresiva generalización y normalización del trabajo a distancia, y especialmente del teletrabajo, ha propiciado un incremento de las dudas y cuestiones relativas a su impacto desde el punto de vista fiscal.

La actualidad del fenómeno ha determinado que se le preste una mayor atención, y que se haya procedido a revisar y actualizar el marco normativo regulatorio del mismo. Ahora bien, no se ha aprovechado la ocasión para efectuar una regulación íntegra del teletrabajo tomando en consideración, junto a las cuestiones de naturaleza laboral, los aspectos tributarios que afectan a las retribuciones y compensaciones que las empresas entregan a los teletrabajadores. En este sentido, hemos visto cómo la Ley 10/2021, de 9 de julio, de trabajo a distancia, presenta dos importantes omisiones. De un lado, no hace referencia, como tal, al teletrabajo internacional, entendido como aquél en el que el trabajador y la empresa empleadora se encuentran en jurisdicciones fiscales distintas; y, de otro, no afronta la dimensión fiscal del teletrabajo. En

---

<sup>66</sup> Se refiere la DGT a la previsión incorporada en el art. 19.2 de la LIRPF en el que se menciona expresamente en el listado cerrado de gastos deducibles de los rendimientos del trabajo, “*en concepto de otros gastos distintos de los anteriores, 2.000 euros anuales*” (letra f).

<sup>67</sup> Consultas de la DGT V1130-21, de 27 de abril, y V1635-21, de 28 de mayo.

relación, precisamente, a esta última ausencia hemos constatado cómo las diversas medidas adoptadas por el legislador interno en materia de teletrabajo pueden tener importantes consecuencias tributarias en el ámbito de la imposición personal del teletrabajador, especialmente la materialización de los derechos a la dotación suficiente y mantenimiento de medios, equipos y herramientas, y al abono y compensación de gastos; por lo que sería conveniente que se procediese a la modificación de la normativa tributaria existente, en especial de la LIRPF, con el fin de adaptarla a esta modalidad laboral.

Por otra parte, resulta sabido que el teletrabajo proporciona a los empleados una mayor capacidad de autonomía y de organización del tiempo de trabajo, y en consecuencia, una mayor flexibilidad, de tal modo que éstos pueden decidir el lugar desde el que quieren desempeñar su actividad laboral, y en consecuencia, fijar o trasladar su residencia a cualquier localidad, sin que tenga que coincidir necesariamente con aquélla en la que encuentra su centro de trabajo o sede empresarial. A medida que el teletrabajo se ha ido generalizando, y especialmente a partir de la pandemia, se ha incrementado paralelamente la movilidad de los trabajadores tanto en el ámbito interno (en un principio, hacia los entornos rurales) y también en el internacional. Esta realidad tiene una incidencia directa en la tributación que corresponde a las retribuciones percibidas por el trabajador, en función de que dicho trabajo por cuenta ajena se entienda realizado dentro del territorio del que el sujeto es residente, o fuera del mismo; así como, también en función del criterio de sujeción adoptado por los posibles Estados implicados en el caso de estemos ante un supuesto de teletrabajo en el ámbito internacional.

En este último ámbito, adquieren una especial relevancia los Convenios para evitar la doble imposición suscritos entre los Estados (en nuestro caso, por España), dado que éstos contienen las reglas de reparto de la soberanía fiscal en relación a las rentas percibidas por el teletrabajador.

Al respecto, hemos visto cómo el art. 15 MC OCDE, en el que se basan la mayor parte de los CDIs suscritos por nuestro país, se ha construido sobre la premisa de que el trabajo ha de realizarse presencialmente, y además, normalmente desde el lugar en que se encuentra la empresa. Esta hipótesis de partida sobre la que se asienta la tributación internacional de las rentas del trabajo no se adapta a la nueva realidad del teletrabajo, que posibilita que empleado y empresa se encuentren en jurisdicciones fiscales distintas. En este sentido, sería conveniente establecer un nuevo marco regulatorio internacional adaptado a estas nuevas formas de prestación del trabajo en el que se consensúen unas directrices básicas que permitan a los Estados determinar cómo y dónde han de tributar las rentas que perciben los teletrabajadores internacionales, y

de este modo, se proporcione seguridad jurídica a teletrabajadores y empresas, evitándose situaciones de doble imposición, y también la doble carga fiscal que supone para estos sujetos tener que relacionarse con las Administraciones tributarias de distintas jurisdicciones fiscales, y al mismo tiempo, se garantice un reparto equitativo y justo de las rentas del trabajo entre todos los Estados.

Por otra parte, conforme la opción por el teletrabajo se ha ido asentando y generalizando, como una modalidad en auge en la prestación de los servicios laborales, sincronizada a los correlativos avances tecnológicos y la progresiva digitalización de la actividad empresarial, y especialmente a raíz de la pandemia, la movilidad internacional de los teletrabajadores se ha visto incrementada. Algunos Estados han sido conscientes de las oportunidades que brinda esta nueva situación, y han emprendido una carrera cuya meta es atraer a estos teletrabajadores internacionales a su territorio. En concreto, en el escenario de la UE, los Estados miembros están compitiendo entre sí, adoptando regímenes fiscales especiales (que consisten, fundamentalmente, en el reconocimiento de beneficios fiscales o aplicación de tipos de gravamen reducidos) con la finalidad de captar a nuevos residentes, y en consecuencia, nuevos contribuyentes, lo que está generando una distorsión en la localización de las rentas de las personas físicas, y desequilibrando el reparto de los ingresos tributarios derivados de este tipo de rentas. En este sentido, como sea puesto de manifiesto por GIL GARCÍA (2022: 125), la residencia fiscal ha dejado de ser solamente un criterio de sujeción, para considerarse también un elemento de competencia fiscal.

Estamos asistiendo, por tanto, a una carrera de competencia fiscal a la baja que afecta a la imposición sobre la renta de las personas físicas, similar a la que se ha producido durante años en relación al Impuesto sobre Sociedades, pero que, como se ha puesto de manifiesto, tienen unas consecuencias potencialmente más peligrosas y relevantes en cuanto que afecta al Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, y no puede olvidarse la importancia que tiene esta figura tributaria en términos distributivos y recaudatorios.

La solución a esta situación resulta, en principio, clara. Sería conveniente que desde las instancias europeas se pusiese en marcha un proceso de coordinación de las políticas fiscales de los Estados miembros con el objeto de evitar la deslocalización de contribuyentes (teletrabajadores) y esta competencia fiscal en la imposición sobre la renta.

En el caso español, el régimen especial aplicable a los trabajadores desplazados en territorio español ha sido recientemente modificado con el objeto de ampliar el abanico de posibles sujetos que pueden acogerse al mismo, para

incluir expresamente a los teletrabajadores de carácter internacional. Al respecto, son tres las principales novedades incorporadas:

En primer lugar, se ha reducido el período previo a la adquisición de la residencia, pasando de diez a cinco períodos impositivos; flexibilizándose, de este modo, la exigencia de que el contribuyente no hubiese sido residente en territorio español, a partir de ahora, en los cinco ejercicios anteriores.

En segundo lugar, se han ampliado los supuestos que determinan el desplazamiento a territorio español, y, en consecuencia, motivan la aplicación del régimen especial. En particular, hemos visto cómo el requisito de que exista un contrato de trabajo que justifique el desplazamiento, se entiende cumplido, no sólo cuando dicho traslado sea ordenado por el empleador, sino también cuando la actividad laboral se preste a distancia mediante el uso en exclusiva de medios tecnológicos, sin necesidad en este caso de que exista un mandato de la empresa. De este modo, se amplía la aplicación de este régimen a los teletrabajadores internacionales.

Por último, se ha extendido la opción de acceder a este régimen fiscal especial a los miembros de la unidad familiar del trabajador desplazado; lo que, sin duda, incrementa el atractivo de régimen para los teletrabajadores con vínculos familiares.

Esta nueva regulación del régimen de impatriados, junto a las medidas que la acompañan orientadas a facilitar la entrada y permanencia de los teletrabajadores internacionales, constituyen una clara apuesta por captar a este colectivo de trabajadores, y fomentar su establecimiento en nuestro territorio. Este nuevo marco normativo incorporado por la Ley 28/2022, de 21 de diciembre, mejora, sin duda, la competitividad de nuestro país y favorece su crecimiento económico; si bien, debiera encontrar también justificación en términos de justicia tributaria, y en especial, en el necesario respeto de los principios de igualdad, capacidad económica y progresividad que inspiran nuestro sistema tributario.

## VI. BIBLIOGRAFÍA

- ALMAGRO MARTÍN, C (2019), *Régimen fiscal de los trabajadores impatriados y expatriados en el IRPF*, Madrid: Dykinson.
- CARRIZOSA-PRIETO, E (2022), “La regulación del teletrabajo estructural en Iberoamérica”, *Archivos de Prevención de Riesgos Laborales*, 2.

- CASANELLAS CHUECOS, M (2022), “Incidencia del criterio de residencia fiscal en el ámbito de la imposición personal del teletrabajador”, *Revista General de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, 63.
- CUBERO TRUYO, A., y TORIBIO BERNÁRDEZ, L (2019), “Propuestas para una reorientación del concepto de residencia en la Ley del IRPF, a la búsqueda de una mayor coherencia con los criterios de los Convenios de doble imposición”, *Revista de Fiscalidad Internacional y Negocios Transnacionales*, 12 (versión electrónica).
- DURÁN SINDREU, A (2020): “¿Preocupa de verdad la fiscalidad del teletrabajo?”, *Taxlandia, Blog Fiscal y de Opinión Tributaria*, noviembre.
- DÍAZ CALVARRO, J.M (2023) “Fiscalidad y teletrabajo: análisis de algunas cuestiones de interés”, en MARÍN ALONSO, I, IGARTUA MIRÓ, M.T., y SOLÍS PRIETO, C, *Digitalización, desarrollo tecnológico y derecho del trabajo: nuevas perspectivas de sostenibilidad*, Navarra: Aranzadi.
- ESCRIBANO, E (2022), “La fiscalidad de las rentas del teletrabajador y de las empresas que los emplean en escenarios transfronterizos”, en *Cuestiones actuales y conflictivas de la fiscalidad internacional*, Madrid: Ciss.
- GARCÍA CALVENTE, Y (2020), “Avances y desafíos en la regulación del teletrabajo: reflexiones desde el ingreso y el gasto público en un contexto de pandemia”, *Nueva Fiscalidad*, 3.
- GIL GARCÍA, E (2022), “La residencia fiscal de las personas físicas: indeterminación, ubicuidad y deslocalización”, *Civitas, Revista Española de Derecho Financiero*, 193.
- GODAR, S., FLAMANT, E., GASPAR, R (2021), “New Forms of Tax Competition in the European Union. An Empirical Investigation”, *EuTax Observatory, Report 3*.
- MARTÍNEZ TORRES, V (2021), “Implicaciones fiscales derivadas del teletrabajo”, en *El nuevo marco legal del teletrabajo en España*, Wolters Kluwer.
- MARTOS, J.J (2002), “Criterios de sujeción de las rentas del teletrabajo internacional. Residencia fiscal y doble imposición internacional”, *Trabajo, Revista Iberoamericana de Relaciones Laborales*, 11.
- MORIES JIMÉNEZ, M.T (2023), *Fiscalidad del teletrabajo*, Valencia: Tirant lo Blanch.
- MORIES JIMÉNEZ, M.T (2021) “Régimen fiscal de las compensaciones retributivas derivadas del teletrabajo: cuestiones sin resolver y propuestas de regulación en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas”, *Quincena fiscal*, 8 (versión electrónica).
- ROVIRA FERRER, I (2023), *La fiscalidad del trabajo a distancia*, Navarra: Aranzadi.
- ROVIRA FERRER, I (2021) “Las entregas y compensaciones de gastos a causa del trabajo a distancia en el IRPF de los empleados”, *Revista Jurídica de Castilla y León*, 55.
- SEDEÑO LÓPEZ, J. F (2022), *Instrumentos financieros y tributarios frente a la despoblación: retos y oportunidades en el contexto del teletrabajo*, Barcelona: Atelier.

# *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 muerte<sup>1</sup>. 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-

---

<sup>1</sup> 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. LPAP<sup>2</sup> se dispone

---

<sup>2</sup> 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 Civil<sup>3</sup> 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

---

<sup>3</sup> 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 administrativo<sup>4</sup>. 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.*

---

<sup>4</sup> 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) anteriores<sup>5</sup>.

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 teletrabajo<sup>6</sup>. Respecto al concepto

---

<sup>5</sup> 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.

<sup>6</sup> 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*”<sup>7</sup>. 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.

<sup>7</sup> 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 2021<sup>8</sup>. 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”<sup>9</sup>.

Son diversos los criterios que aporta el documento de cara a la selección de los inmuebles a enajenar<sup>10</sup>. 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>

<sup>8</sup> *Ibid.*

<sup>9</sup> 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” (*Ibid.*).

<sup>10</sup> 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 factor<sup>11</sup> 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

---

<sup>11</sup> 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 tradicional<sup>12</sup>. Sin embargo, también cabe observar que el trabajo preparatorio

---

<sup>12</sup> 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 epígrafe<sup>13</sup>.

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.

---

<sup>13</sup> 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 arrendatario<sup>14</sup>. 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”.

---

<sup>14</sup> 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 existentes<sup>15</sup>. 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 amplio<sup>16</sup>. 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 ministerios<sup>17</sup>. El informe citado fija al respecto algunas propuestas. En primer lugar, se pronuncia por la financiación estatal.

---

<sup>15</sup> 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).

<sup>16</sup> 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).

<sup>17</sup> 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*”<sup>18</sup>).

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

---

<sup>18</sup> 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 Barcelona<sup>19</sup>. 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.

---

<sup>19</sup> 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 Administrativo<sup>20</sup>.

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

---

<sup>20</sup> 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 simplificado<sup>21</sup>.

## 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 imperante<sup>22</sup>.

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-

---

<sup>21</sup> 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>

<sup>22</sup> 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 presente<sup>23</sup>. 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 acciones<sup>24</sup>. Ahora bien, no nos intere-

---

<sup>23</sup> 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.

<sup>24</sup> 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 empleados<sup>25</sup>.

---

<sup>25</sup> 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)).



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

ELISA D’ALTERIO

*Professore ordinario di diritto amministrativo,  
Dipartimento di Giurisprudenza, Università degli studi di Catania*

---

---

Sommario: I. PREMESSA. – II. IL QUADRO NORMATIVO. – II.1. La rapida evoluzione della disciplina nel periodo della pandemia di Covid19. – II.2. Il lavoro agile dopo la pandemia. – III. LE PRINCIPALI MISURE DI APPLICAZIONE DEL LAVORO AGILE. – IV. LE PROBLEMATICHE: IL LAVORO AGILE E LA CULTURA ORGANIZZATIVA DEL PUBBLICO IMPIEGO NEL SISTEMA AMMINISTRATIVO ITALIANO. V. BIBLIOGRAFIA

## I. PREMESSA

Nell’ordinamento italiano, a differenza degli ordinamenti di altri Paesi, esiste una considerevole differenza tra “telelavoro” e “lavoro agile”<sup>1</sup>. In particolare, con la prima espressione (telelavoro o lavoro da remoto) si vuole fare riferimento a una attività lavorativa svolta a distanza, generalmente presso la residenza del dipendente, attraverso l’uso di apposite e stabili apparecchiature informatiche<sup>2</sup>. Nell’ambito della pubblica amministrazione, la legge n. 191 del 16 giugno 1998 ha previsto che le amministrazioni possono avvalersi di forme di telelavoro, autorizzando i propri dipendenti a svolgere la prestazione lavorativa in un luogo diverso dalla sede di lavoro, a parità di salario e con gli strumenti forniti dall’amministrazione (che ne cura anche la manutenzione). Il dipendente, in questi casi: è tenuto al rispetto dell’orario di lavoro;

---

<sup>1</sup> In questo contributo si tiene conto della disciplina e dell’applicazione del lavoro a distanza nel settore pubblico e non in quello privato (a quest’ultimo si applicano regole, parzialmente, diverse).

<sup>2</sup> Zurlo P (a cura di) (1999), *Telelavoro e pubblica amministrazione*, Milano: Franco Angeli. Più in generale, si veda la voce enciclopedica di Gaeta L, *Telelavoro*, in Enciclopedia Treccani-Diritto online, 2015.

non può cambiare la postazione (pertanto, una volta che è deciso che l'attività lavorativa deve svolgersi, ad esempio, presso la residenza del dipendente, la stessa non potrà essere svolta in altri luoghi); deve rispettare le direttive e tutte le indicazioni provenienti dal datore di lavoro relativamente alle modalità di svolgimento degli specifici compiti<sup>3</sup>.

La seconda espressione (lavoro agile - *smartworking*), invece, si riferisce a una modalità di svolgimento dell'attività lavorativa a distanza di carattere innovativo<sup>4</sup>. Sempre con riguardo alla pubblica amministrazione, la disciplina di riferimento è più recente (legge n. 81 del 22 maggio 2017) e definisce questa forma di lavoro «quale modalità di esecuzione del rapporto di lavoro subordinato stabilita mediante accordo tra le parti, anche con forme di organizzazione per fasi, cicli e obiettivi e senza precisi vincoli di orario o di luogo di lavoro, con il possibile utilizzo di strumenti tecnologici per lo svolgimento dell'attività lavorativa. La prestazione lavorativa viene eseguita, in parte, all'interno di locali aziendali e in parte all'esterno senza una postazione fissa, entro i soli limiti di durata massima dell'orario di lavoro giornaliero e settimanale, derivanti dalla legge e dalla contrattazione collettiva» (art. 18)<sup>5</sup>. Anche in questo caso, il lavoro è svolto da remoto (pertanto, si tratta pur sempre di una forma di telelavoro) ma con un regime molto diverso e più flessibile del telelavoro tradizionale.

---

<sup>3</sup> Si veda il Decreto del Presidente della Repubblica 8 marzo 1999, n. 70, "Regolamento recante la disciplina del telelavoro nelle pubbliche amministrazioni". Il 23 marzo 2000 è stato, poi, stipulato l'"Accordo quadro nazionale per l'applicazione del telelavoro ai rapporti di lavoro del personale dipendente delle pubbliche amministrazioni". In successivi atti (come ad esempio la circolare dell'Istituto nazionale di previdenza sociale-INPS, n. 52 del 27 febbraio 2015, "Disposizioni attuative dell'Accordo Nazionale sul progetto di telelavoro domiciliare"), sono state riportate le attività e le modalità di attivazione del telelavoro, con particolare riferimento alle misure di prevenzione e protezione.

<sup>4</sup> In tema di lavoro agile nella pubblica amministrazione italiana, esiste una vasta letteratura. Tra tutti, si ricordano Cairoli S (2021), "Lavoro agile alle dipendenze della pubblica amministrazione entro ed oltre i confini dell'emergenza epidemiologica", *Lavoro Diritti Europa*, 1: online; Zoppoli L (2021), "Riformare ancora il lavoro pubblico? L'"ossificazione" delle pubbliche amministrazioni e l'occasione post-pandemica del POLA", *Il lavoro nelle Pubbliche Amministrazioni*, 1: 3; Nicosia G (2021), "Il Piano organizzativo del lavoro agile: tutele e cautele nelle P.A.", in Carabelli U e Fassina L, *Smart working: tutele e condizioni di lavoro*, seminari della consulta giuridica della CGIL, n. 4, Roma: Futura, 141 ss.; Monda P (2020), "Lavoro pubblico e trasformazione digitale", *Sinappsi*, X, n. 1: 119 ss.; Talamo V (2018), "Diversamente agile? Lo Smart Work nelle pubbliche amministrazioni", in Perulli A e Fiorillo L, *Il Jobs Act del lavoro autonomo e del lavoro agile*, Torino: Utet, 257; Calderara D (2018), "Il lavoro agile nella pubblica amministrazione: prime ipotesi applicative", in *Il lavoro nelle Pubbliche Amministrazioni*, 2: 75; Sartori A (2018), "Il lavoro agile nella pubblica amministrazione", in Zilio Grandi G e Biasi M, *Commentario breve allo statuto del lavoro autonomo e del lavoro agile*, Padova: Cedam, 490; Brollo M (2017), "Il lavoro agile nell'era digitale tra lavoro privato e pubblico", in *Il lavoro nelle Pubbliche amministrazioni*, 1:119.

<sup>5</sup> Per la ricostruzione dell'intero quadro normativo, si rinvia al par. II.

Le differenze tra telelavoro e lavoro agile possono essere, quindi, sintetizzate in almeno tre aspetti principali: *i*) il diverso livello di flessibilità delle forme e dei tempi lavorativi (il lavoro agile può essere svolto con modalità e tempi molto più flessibili del telelavoro; inoltre, il primo potrebbe riguardare soltanto alcuni giorni della settimana, mentre il secondo rappresenta un regime di lavoro che si distribuisce uniformemente su tutti i giorni lavorativi della settimana); *ii*) la localizzazione (il telelavoro deve svolgersi sempre presso la stessa postazione, che deve essere conosciuta dal datore di lavoro; il lavoro agile potrebbe essere svolto ovunque, anche in più posti diversi nell’arco della medesima giornata lavorativa); *iii*) il livello di autonomia nell’organizzazione del lavoro (il telelavoratore deve organizzare il lavoro sulla base delle modalità specifiche fissate dal datore di lavoro; il lavoratore agile ha la possibilità di organizzarsi in modo autonomo, purché riesca a conseguire gli obiettivi generali prefissati).

In ambo le forme di lavoro, il datore di lavoro (ad esempio, la pubblica amministrazione) deve definire con il dipendente un apposito accordo, in cui sono fissati gli aspetti di dettaglio. Nel lavoro agile, questi aspetti riguardano i giorni della settimana in cui il dipendente può svolgere la prestazione in modalità agile, le attività, gli obiettivi da conseguire, le forme di rendicontazione (queste ultime sono particolarmente rilevanti, come si avrà modo di evidenziare più avanti).

Durante il periodo dell’emergenza sanitaria determinata dalla pandemia di Covid-19, il Ministro per la pubblica amministrazione, con direttiva n. 2 del 2020, aveva stabilito che «in considerazione delle misure in materia di lavoro agile previste dai provvedimenti adottati in materia di contenimento e gestione dell’emergenza epidemiologica da COVID-19, le pubbliche amministrazioni, anche al fine di contemperare l’interesse alla salute pubblica con quello alla continuità dell’azione amministrativa, nell’esercizio dei poteri datoriali assicurano il ricorso al lavoro agile come modalità ordinaria di svolgimento della prestazione lavorativa [...]» (punto 3). Il fine era quello di limitare la diffusione dei contagi, favorita dalla concentrazione dei lavoratori nei luoghi di lavoro, così da tutelare la salute dei dipendenti pubblici e, al contempo, assicurare la continuità dell’azione amministrativa. Di conseguenza, per più di un anno (almeno fino al 15 ottobre 2021), la modalità ordinaria di svolgimento del lavoro nelle pubbliche amministrazioni (con limitate eccezioni, come ad esempio nel caso delle strutture sanitarie) è stata rappresentata dal lavoro agile<sup>6</sup>.

---

<sup>6</sup> Con *Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 23 settembre 2021* si è stabilito che dal 15 ottobre 2021 la modalità ordinaria di svolgimento della prestazione lavorativa nella pubblica amministrazione tornava ad essere quella in presenza. Si è tornati, pertanto, al regime che era in vigore prima della pandemia, disciplinato dalla legge n. 81/2017. Si rinvia al par. II.

Anche se l'esperienza ha avuto, dunque, una durata limitata, il lavoro agile ha, anche dopo l'emergenza sanitaria, continuato ad essere svolto nelle pubbliche amministrazioni italiane a precise condizioni e ha determinato alcuni impatti interessanti sull'organizzazione del lavoro nel settore pubblico<sup>7</sup>. La disciplina del lavoro agile nel pubblico impiego ha, dunque, preso nettamente il sopravvento sul più tradizionale – e ormai nei fatti molto limitato – lavoro da remoto o telelavoro. Per questa ragione, l'analisi si concentrerà sul lavoro agile, essendo ormai questa la “forma di lavoro a distanza” predominante nel settore pubblico (il telelavoro, in senso stretto, riguarda invece una percentuale poco significativa di casi).

L'applicazione del lavoro agile ha posto – e tuttora pone – una serie di questioni di rilevante peso nel generale quadro dei rapporti di lavoro presso le pubbliche amministrazioni. In particolare, quale dovrebbe essere il giusto ambito di applicazione del lavoro agile, tenuto conto delle diverse tipologie di amministrazioni e di rapporti lavorativi? Il lavoro agile può rendere le amministrazioni più efficienti o, al contrario, incide negativamente sul funzionamento della macchina amministrativa? E soprattutto: in quale misura la cultura organizzativa della pubblica amministrazione italiana è in grado di cogliere e valorizzare i benefici di questa forma di lavoro?

Per poter rispondere a queste domande, è necessario innanzitutto ricostruire la disciplina normativa del lavoro agile nel settore pubblico, che si è sviluppata soprattutto dal 2015 fino ad oggi (par. II); è utile individuare e analizzare le principali misure di attuazione di questa forma di lavoro, che nelle pubbliche amministrazioni hanno assunto configurazioni peculiari (par. III); infine, è interessante approfondire le principali problematiche che hanno caratterizzato l'applicazione di tali norme e misure, provando a individuare, alla luce dell'analisi, le questioni critiche più rilevanti (par. IV).

## II. IL QUADRO NORMATIVO

Le prime previsioni in tema di lavoro agile risalgono alla legge 7 agosto 2015, n. 124<sup>8</sup>. In particolare, l'articolo 14, comma 1, dedicato alla promozione della conciliazione dei tempi di vita e di lavoro nelle amministrazioni

---

<sup>7</sup> Spinelli C (2021), “Il lavoro agile post pandemico nelle pubbliche amministrazioni”, in *Lavoro Diritti Europa*, 4:2021 (online).

<sup>8</sup> Sulla legge 7 agosto 2015, n. 124, si veda Mattarella B.G. e D'Alterio E (a cura di) (2017), *La riforma della pubblica amministrazione. Commento alla legge n. 124/2015 (Madia) e ai decreti attuativi*, Milano: Edizioni del Sole24Ore.

pubbliche, ha stabilito che «le amministrazioni pubbliche, nei limiti delle risorse di bilancio disponibili a legislazione vigente e senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, adottano misure organizzative volte a fissare obiettivi annuali per l’attuazione del telelavoro e del lavoro agile». Al fine di facilitare il ricorso a tali modalità di svolgimento delle prestazioni lavorative, il comma 2 dello stesso articolo ha previsto che «le amministrazioni pubbliche, nei limiti delle risorse di bilancio disponibili a legislazione vigente e senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, procedono, al fine di conciliare i tempi di vita e di lavoro dei dipendenti, a stipulare convenzioni con asili nido e scuole dell’infanzia e a organizzare, anche attraverso accordi con altre amministrazioni pubbliche, servizi di supporto alla genitorialità, aperti durante i periodi di chiusura scolastica». Infine, tale disciplina ha rimesso al Ministro per la pubblica amministrazione l’adozione di apposite direttive e circolari per regolare gli aspetti organizzativi e più specifici della materia.

Agli inizi, queste previsioni hanno avuto una applicazione sperimentale e molto limitata. Soltanto con l’adozione della legge n. 81/2017, sono state definite disposizioni e misure più dettagliate in tema di lavoro agile (articoli 18-24) con riferimento tanto al settore privato, quanto a quello pubblico<sup>9</sup>. Si tratta soprattutto di previsioni volte a garantire che l’applicazione di questa modalità di svolgimento del lavoro possa contribuire a una maggiore conciliazione dell’attività lavorativa con le condizioni di vita del dipendente e, al contempo, non determini forme di ritorsione da parte del datore di lavoro.

Più precisamente, oltre ad essere riportata una specifica definizione di questa forma di lavoro<sup>10</sup>, la legge del 2017 ha stabilito che i datori di lavoro pubblici e privati sono obbligati a riconoscere una forma di priorità alle richieste di esecuzione del rapporto di lavoro in modalità agile formulate da determinate categorie di lavoratori (ossia i lavoratori con figli fino a dodici anni di età o in condizioni di disabilità, oppure i lavoratori direttamente colpiti da grave disabilità o che svolgano il ruolo di *caregivers*). La richiesta di lavoro agile non può determinare l’adozione di alcun tipo di contromisura da parte del datore di lavoro (sanzioni, demansionamento, licenziamento, trasferimento, ecc.); in caso contrario, la misura ritorsiva o discriminatoria risulterebbe affetta da nullità. Inoltre, l’eventuale rifiuto opposto alla richiesta

---

<sup>9</sup> Il comma 3 dell’articolo 18 della legge n. 81/2017 ha precisato che «le disposizioni del presente capo si applicano, in quanto compatibili, anche nei rapporti di lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche di cui all’articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni, secondo le direttive emanate anche ai sensi dell’articolo 14 della legge 7 agosto 2015, n. 124, e fatta salva l’applicazione delle diverse disposizioni specificamente adottate per tali rapporti».

<sup>10</sup> Si rinvia alla premessa di questo capitolo.

di lavoro agile può incidere sulla regolarità della certificazione prevista in tema di parità di genere<sup>11</sup>.

La legge ha previsto che l'attivazione del lavoro agile debba basarsi sulla definizione di un apposito accordo scritto (a termine o a tempo indeterminato), che disciplini l'esecuzione della prestazione lavorativa svolta all'esterno dei locali aziendali, anche con riguardo alle forme di esercizio del potere direttivo del datore di lavoro e agli strumenti utilizzati dal lavoratore. L'accordo deve poi individuare: i tempi di riposo del lavoratore, nonché le misure tecniche e organizzative necessarie per assicurare la disconnessione del lavoratore dalle strumentazioni tecnologiche di lavoro (art. 19); i modi in cui l'amministrazione può verificare l'attività del dipendente e le condotte disciplinari da osservare (art. 21). Inoltre, il lavoratore ha una serie di diritti, quali il diritto all'apprendimento permanente, il diritto a conoscere i rischi generali e specifici dello svolgimento del lavoro all'esterno dell'amministrazione sui piani della salute e della sicurezza (art. 22), nonché il diritto ad un trattamento economico e normativo non inferiore a quello complessivamente applicato nei confronti dei lavoratori che svolgono le medesime mansioni in presenza presso la sede dell'amministrazione (art. 20).

Con la direttiva n. 3 del 2017 del Ministro per la pubblica amministrazione, sono state definite le linee guida «contenenti regole inerenti all'organizzazione del lavoro finalizzate a promuovere la conciliazione dei tempi di vita e di lavoro dei dipendenti». Le linee guida hanno messo, innanzitutto, in evidenza le finalità principali del lavoro agile, quali una maggiore diffusione della flessibilità lavorativa, la valutazione per obiettivi e la rilevazione dei bisogni del personale dipendente, anche alla luce delle esigenze di conciliazione dei tempi di vita e di lavoro. Si prevedeva, inoltre, che le misure adottate dovessero permettere, entro tre anni, ad almeno il 10 per cento dei dipendenti di avvalersi delle nuove modalità spazio-temporali di svolgimento della prestazione lavorativa, che avrebbero a loro volta dovuto costituire «oggetto di valutazione nell'ambito dei percorsi di misurazione della performance organizzativa e individuale all'interno delle amministrazioni pubbliche»<sup>12</sup>. Tuttavia, queste misure hanno avuto un'applicazione sperimentale e parziale; nella gran parte delle pubbliche amministrazioni, prima della pandemia di Covid-19,

---

<sup>11</sup> Sulla disciplina italiana in tema di parità di genere nelle pubbliche amministrazioni, si rinvia a D'Alterio E (2023), "Pubblica amministrazione e parità di genere: stato dell'arte e prospettive", in Rivista trimestrale di diritto pubblico, 2: 787.

<sup>12</sup> Le linee guida hanno definito alcune proposte metodologiche, la gestione del rapporto di lavoro e delle relazioni sindacali, l'uso delle infrastrutture tecnologiche per lo svolgimento del lavoro agile, il collegamento con la misurazione e valutazione della performance, le condizioni di salute e sicurezza sul lavoro.

la disciplina del lavoro agile, infatti, era quasi sconosciuta o disapplicata, ad eccezione di alcune limitate esperienze (si segnala in particolare quella della Provincia autonoma di Trento)<sup>13</sup>.

Con l’inizio della pandemia, la disposizione del primo cosiddetto *lockdown* (inizio marzo 2020) e l’adozione delle consequenziali misure di contenimento della diffusione dei contagi, la disciplina e le misure di lavoro agile hanno avuto un larghissimo e rapidissimo sviluppo. Si contano almeno venti provvedimenti normativi generali adottati nel corso del 2020 e nei primi mesi del 2021<sup>14</sup>. Queste previsioni, pertanto, non hanno introdotto nuove forme o modalità di lavoro a distanza ma hanno ripreso, ampliato e adattato al contesto emergenziale la disciplina preesistente in tema di lavoro agile. Si tratta, soprattutto con riferimento al 2020, di provvedimenti adottati nell’arco di pochi giorni (nella fase iniziale della pandemia) o mesi di distanza (nella fase intermedia). In tal senso, vi è stato un continuo avvicendamento di norme e misure di intensità e incisività gradualmente crescenti.

## **II.1. La rapida evoluzione della disciplina nel periodo della pandemia di Covid19**

Si riporta di seguito una breve e schematica sintesi dei provvedimenti normativi adottati in tema di lavoro agile nel corso della cosiddetta emergenza pandemica.

Il decreto-legge 23 febbraio 2020, n. 6, ha previsto l’applicazione del lavoro agile in modo automatico nei casi di rapporti lavorativi svolti nelle aree originariamente colpite per prime dalla diffusione dei contagi (si trattava di alcune regioni del Nord d’Italia), considerate a rischio in base ai parametri di emergenza nazionali<sup>15</sup>.

Il decreto-legge 2 marzo 2020, n. 9, ha definito una serie di misure di ausilio per il ricorso al lavoro agile nelle pubbliche amministrazioni, ad esempio incrementando gli acquisti di apparecchiature informatiche e semplificando le relative procedure di acquisto e disponendo che i dipendenti

---

<sup>13</sup> Sul punto, si segnala il rapporto dell’Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico-OCSE, *The future of remote work: Opportunities and policy options for Trentino*, papers 2021/07, 1.

<sup>14</sup> Una parte dell’elenco è accessibile su <https://www.funzionepubblica.gov.it/normativa>.

<sup>15</sup> In questi casi, il lavoro agile trovava applicazione in via automatica, quindi anche in assenza degli accordi individuali, ad ogni rapporto di lavoro subordinato nell’ambito di aree considerate a rischio in ragione dell’emergenza nazionale o locale.

affetti da Covid e costretti quindi a sottoporsi alla quarantena avessero diritto a percepire la retribuzione piena<sup>16</sup>.

La direttiva 25 febbraio 2020, n. 1, del Ministro per la pubblica amministrazione ha raccomandato l'adozione di alcune misure precauzionali anche nelle aree del territorio nazionale originariamente non interessate dai contagi, raccomandando l'uso del lavoro agile<sup>17</sup>.

La circolare 4 marzo 2020, n. 1, del Ministro per la pubblica amministrazione ha individuato una serie di misure e strumenti volti a incentivare l'uso di modalità alternative di svolgimento del lavoro, ricorrendo «in via prioritaria al lavoro agile come forma più evoluta anche di flessibilità di svolgimento della prestazione lavorativa, in un'ottica di progressivo superamento del telelavoro»<sup>18</sup>.

La direttiva 12 marzo 2020, n. 2, sostituendo la direttiva n. 1 del 2020, ha stabilito che le amministrazioni pubbliche dell'intero territorio nazionale adottassero come modalità ordinaria di svolgimento della prestazione lavorativa il lavoro agile, limitando la presenza del personale negli uffici ai soli casi in cui la presenza fisica fosse indispensabile, adottando forme di rotazione dei dipendenti per garantire un contingente minimo di personale da porre a presidio di ciascun ufficio, assicurando prioritariamente la presenza del personale con qualifica dirigenziale in funzione del proprio ruolo di coordinamento<sup>19</sup>.

Il decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18 (cosiddetto decreto "cura Italia")<sup>20</sup>, convertito nella legge 24 aprile 2020, n. 27, ha previsto il diritto di alcune

---

<sup>16</sup> Si vedano specialmente gli articoli 19 e 20 del citato decreto-legge n. 9 del 2020.

<sup>17</sup> La direttiva prevedeva che: «Le amministrazioni sono invitate, altresì, a potenziare il ricorso al lavoro agile, individuando modalità semplificate e temporanee di accesso alla misura con riferimento al personale complessivamente inteso, senza distinzione di categoria di inquadramento e di tipologia di rapporto di lavoro».

<sup>18</sup> Nella stessa circolare, si faceva inoltre riferimento all'opportunità: «dell'utilizzo di soluzioni "cloud" per agevolare l'accesso condiviso a dati, informazioni e documenti; del ricorso a strumenti per la partecipazione da remoto a riunioni e incontri di lavoro (sistemi di videoconferenza e *call conference*); del ricorso alle modalità flessibili di svolgimento della prestazione lavorativa anche nei casi in cui il dipendente si renda disponibile ad utilizzare propri dispositivi, a fronte dell'indisponibilità o insufficienza di dotazione informatica da parte dell'amministrazione, garantendo adeguati livelli di sicurezza e protezione della rete secondo le esigenze e le modalità definite dalle singole pubbliche amministrazioni; dell'attivazione di un sistema bilanciato di reportistica interna ai fini dell'ottimizzazione della produttività anche in un'ottica di progressiva integrazione con il sistema di misurazione e valutazione della performance».

<sup>19</sup> Sulla base della direttiva, ciascuna amministrazione e istituzione pubblica hanno adottato specifici indirizzi nell'organizzazione del lavoro, al fine del contenimento e della gestione dell'emergenza epidemiologica di Covid-19.

<sup>20</sup> È ormai diffusa la tendenza di attribuire agli atti normativi, di maggiore rilievo, veri e propri soprannomi e denominazioni, che a volte ne sintetizzano i contenuti, in altre le finalità.



categorie di lavoratori di svolgere la prestazione in modalità agile e ha confermato che il lavoro agile «è una delle modalità ordinarie di svolgimento della prestazione lavorativa nelle pubbliche amministrazioni [...] che, conseguentemente: a) limitano la presenza del personale nei luoghi di lavoro per assicurare esclusivamente le attività che ritengono indifferibili e che richiedono necessariamente tale presenza, anche in ragione della gestione dell'emergenza; b) prescindono dagli accordi individuali e dagli obblighi informativi previsti dagli articoli da 18 a 23 della legge 22 maggio 2017, n. 81» (articolo 87)<sup>21</sup>.

Il successivo decreto-legge 25 marzo 2020, n. 19, convertito nella legge 22 maggio 2020, n. 35, all'articolo 1, lettere *s*) e *ff*) ha ribadito la necessità di limitare il più possibile la presenza dei dipendenti presso le pubbliche amministrazioni, «fatte comunque salve le attività indifferibili e l'erogazione dei servizi essenziali prioritariamente mediante il ricorso a modalità di lavoro agile», stabilendo l'uso estensivo di questa forma di lavoro, anche in deroga ai limiti previsti dalle previgenti leggi.

Il Ministro per la pubblica amministrazione ha, quindi, adottato una ulteriore circolare, la n. 2 del 2 aprile 2020, per fornire alcune precisazioni in merito all'applicazione del citato articolo 87 del decreto-legge n. 18/2020, riconoscendo nel lavoro agile una forma di lavoro “a regime”, almeno fino alla cessazione dello stato di emergenza. Si è stabilito che il dipendente non dovesse trasmettere specifiche richieste e che le amministrazioni dovessero semplificare il più possibile l'accesso a questa modalità di lavoro, derogando alla previsione dell'accordo individuale (previsto invece dalla legge n. 81/2017).

La direttiva 4 maggio 2020, n. 3, del Ministro per la pubblica amministrazione ha precisato che le attività delle pubbliche amministrazioni non sono mai state sospese, anche grazie al massiccio ricorso al lavoro agile. Poiché verso la fine della primavera e l'approssimarsi dell'estate, l'evoluzione della pandemia aveva manifestato alcuni miglioramenti, il Ministro invitava le amministrazioni a valutare per quali attività era possibile il ritorno allo

---

Il citato decreto-legge n. 18/2020, ad esempio, è stato definito “decreto cura Italia”, perché conteneva una serie di misure volte a fronteggiare gli effetti della pandemia in piena espansione.

<sup>21</sup> Nel caso in cui il lavoro agile non potesse essere adottato, era previsto che «le amministrazioni utilizzano gli strumenti delle ferie pregresse, del congedo, della banca ore, della rotazione e di altri analoghi istituti, nel rispetto della contrattazione collettiva». Qualora non potessero applicarsi neanche queste misure, il personale poteva essere esentato dal servizio; in quest'ultima circostanza, «il periodo di esenzione dal servizio costituisce servizio prestato a tutti gli effetti di legge e l'amministrazione non corrisponde l'indennità sostitutiva di mensa, ove prevista».

svolgimento in presenza e a sviluppare forme di monitoraggio sulle prestazioni rese in modalità agile.

Il decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34 (cosiddetto “decreto rilancio”), convertito nella legge 17 luglio 2020, n. 77, all’articolo 263, ha stabilito che le amministrazioni dovessero riorganizzare il lavoro dei dipendenti e l’erogazione dei servizi «attraverso la flessibilità dell’orario di lavoro, rivedendone l’articolazione giornaliera e settimanale, introducendo modalità di interlocuzione programmata con l’utenza, anche attraverso soluzioni digitali e non in presenza, applicando il lavoro agile», almeno fino alla «definizione della disciplina del lavoro agile da parte dei contratti collettivi», e, comunque, non oltre il 31 dicembre 2021. Con queste previsioni sono state introdotte due misure innovative: la prima corrispondente al Piano organizzativo per il lavoro agile (Pola), che ciascuna amministrazione è stata obbligata ad adottare entro il 31 gennaio di ogni anno; la seconda corrispondente invece all’istituzione dell’“Osservatorio nazionale del lavoro agile nelle amministrazioni pubbliche”<sup>22</sup>.

Con decreto del 19 ottobre 2020 del Ministro per la pubblica amministrazione, è stata adottata una specifica disciplina «per il lavoro agile nella pubblica amministrazione nel periodo emergenziale», dove sono state riprese alcune misure previste nei precedenti provvedimenti. È stato ad esempio ribadito che il lavoro agile nella pubblica amministrazione continuava a costituire «una delle modalità ordinarie di svolgimento della prestazione lavorativa» e che non fosse necessario l’accordo individuale. Inoltre, è stato chiarito che il lavoro agile potesse avere ad oggetto sia le attività svolte in presenza, sia le attività progettuali specifiche, e che di regola dovesse svolgersi in giornate alterne e potesse riguardare almeno il 50% del personale (adibito ad attività che potevano essere svolte secondo questa modalità). Il decreto suggeriva, altresì, una serie di accorgimenti organizzativi, corrispondenti ad esempio alla rotazione del personale, alla individuazione di fasce temporali di flessibilità oraria, all’adeguamento dei sistemi di misurazione e valutazione della performance alle specificità del lavoro agile.

Le misure previste in tema di lavoro agile sono state oggetto di varie proroghe<sup>23</sup>. Nella primavera del 2021, con il decreto-legge 30 aprile 2021, n.

---

<sup>22</sup> Queste misure saranno approfondite nel par. III.

<sup>23</sup> In particolare, si ricordano il decreto del Ministro per la pubblica amministrazione del 23 dicembre 2020, che ha prorogato fino al 31 gennaio 2021 le disposizioni contenute nel decreto del 19 ottobre 2020 in materia di lavoro agile nelle pubbliche amministrazioni; inoltre, la legge 26 febbraio 2021, n. 21, di conversione del decreto-legge 31 dicembre 2020, n. 183, ha fissato al 30 aprile 2021 il termine ultimo per utilizzare la procedura semplificata del lavoro

56, all’articolo 1, è stato stabilito che, in attesa che la disciplina fosse definita nella contrattazione collettiva nazionale, le amministrazioni potessero continuare a ricorrere al lavoro agile «attraverso la flessibilità dell’orario di lavoro, rivedendone l’articolazione giornaliera e settimanale, introducendo modalità di interlocuzione programmata, anche attraverso soluzioni digitali e non in presenza con l’utenza, [...] comunque a condizione che l’erogazione dei servizi rivolti a cittadini ed imprese avvenga con regolarità, continuità ed efficienza, nonché nel rigoroso rispetto dei tempi previsti dalla normativa vigente». Inoltre, è stata ridotta dal 60% al 15% la quota minima dei dipendenti che avrebbero potuto avvalersi di questa modalità di svolgimento del lavoro.

Con il successivo decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 23 settembre 2021, è stato disposto che a partire dal 15 ottobre 2021 la modalità ordinaria di svolgimento della prestazione lavorativa sarebbe tornata ad essere quella in presenza. Tale normativa non ha cancellato il lavoro agile ma ha implicato un ritorno alla disciplina ordinaria di questa modalità lavorativa (la legge n. 81/2017, inclusa la necessità della sottoscrizione degli accordi individuali), così determinando il superamento del regime speciale attuato durante il periodo dell’emergenza pandemica. A partire da questo momento, il lavoro agile non è stato, quindi, più utilizzato come strumento di contrasto della diffusione dei contagi, anche in ragione della progressiva cessazione dello stato di emergenza.

## **II.2. Il lavoro agile dopo la pandemia**

L’esteso ricorso al lavoro agile durante il periodo della pandemia ha determinato alcuni cambiamenti significativi nell’organizzazione del lavoro presso le pubbliche amministrazioni, anche dopo essere ormai cessato lo stato di emergenza.

Con il decreto-legge 21 settembre 2021, n. 127, il Governo ha esteso a tutto il personale delle pubbliche amministrazioni l’obbligo di esibire, per l’accesso al luogo di lavoro, la certificazione verde Covid-19 (il cosiddetto “green pass”), escludendo da tale obbligo soltanto i soggetti esentati dalla campagna vaccinale per motivi sanitari.

---

agile per i lavoratori della pubblica amministrazione; il decreto-legge 22 aprile 2021, n. 52, ha prorogato ulteriormente lo stato di emergenza e ha esteso l’adozione della procedura semplificata fino al 31 luglio 2021.

A seguire, il decreto del Ministro per la pubblica amministrazione dell'8 ottobre 2021 ha stabilito una serie di misure e fasi necessarie al ritorno al cosiddetto lavoro in presenza (ossia presso la sede lavorativa), mantenendo una iniziale e progressiva flessibilità di fasce orarie. Il decreto ha inoltre precisato che, d'ora in avanti, il ricorso al lavoro agile, come disciplinato dalla legge n. 81/2017, sarebbe stato possibile a determinate condizioni: lo svolgimento della prestazione di lavoro in modalità agile non doveva in alcun modo pregiudicare la fruizione dei servizi pubblici; l'amministrazione doveva garantire un'adeguata rotazione del personale e dotarsi degli strumenti tecnologici idonei a svolgere le prestazioni in modalità agile e ad assicurare la riservatezza dei dati trattati dal lavoratore; l'amministrazione doveva avere previsto un piano di smaltimento del lavoro arretrato; l'accordo individuale avrebbe dovuto definire gli specifici obiettivi della prestazione, le modalità e i tempi di esecuzione, le fasce di contattabilità, i criteri di misurazione della prestazione. In ogni caso, le amministrazioni sono state invitate ad assicurare il prevalente svolgimento in presenza della prestazione lavorativa da parte dei soggetti titolari di funzioni di coordinamento e controllo, dei dirigenti e dei responsabili dei procedimenti amministrativi.

Sono state poi adottate apposite "Linee guida in materia di lavoro agile nelle amministrazioni pubbliche" (30 novembre 2021), che hanno fissato le condizioni, in regime di "normalità", di accesso alla prestazione di lavoro in modalità agile<sup>24</sup>. In particolare, sono state indicate le condizioni tecnologiche, nonché di *privacy* e sicurezza; sono stati fissati i contenuti minimi che devono avere gli accordi individuali; è stato regolato il diritto alla disconnessione e alla formazione; è stata rimarcata la differenza tra il lavoro agile e il telelavoro (o anche detto lavoro da remoto)<sup>25</sup>.

Con il decreto-legge 24 dicembre 2021, n. 221, convertito nella legge 18 febbraio 2022, n. 11, vista la ripresa della crescita del numero dei contagi, è stato eccezionalmente prorogato lo stato di emergenza al 31 marzo 2022. Fino

---

<sup>24</sup> Nelle linee guida si legge: «L'adesione al lavoro agile ha natura consensuale e volontaria ed è consentita a tutti i lavoratori, siano essi con rapporto di lavoro a tempo pieno o parziale e indipendentemente dalla circostanza che siano stati assunti con contratto a tempo indeterminato o determinato; l'amministrazione individua le attività che possono essere effettuate in lavoro agile, previo confronto con le organizzazioni sindacali, fermo restando che sono comunque esclusi i lavori in turno e quelli che richiedono l'utilizzo costante di strumentazioni non remotizzabili» (paragrafo 2).

<sup>25</sup> Sempre nelle linee guida è stato precisato che: «Diversamente dal lavoro agile, [...] il lavoro da remoto può essere prestato con vincolo di tempo e nel rispetto dei conseguenti obblighi di presenza derivanti dalle disposizioni in materia di orario di lavoro, attraverso una modificazione del luogo di adempimento della prestazione lavorativa che comporti la effettuazione della prestazione in luogo idoneo e diverso dalla sede dell'ufficio al quale il dipendente è assegnato».

a tale data, sono state applicate le misure stabilite dal decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 2 marzo 2021, che all’articolo 6, comma 2, prevedeva che le pubbliche amministrazioni «assicurano le percentuali più elevate possibili di lavoro agile, compatibili con le potenzialità organizzative e con la qualità e l’effettività del servizio erogato». Con queste previsioni, vi è stata pertanto una breve parentesi temporale in cui il lavoro agile è stato nuovamente impiegato come mezzo speciale per fronteggiare gli effetti della pandemia e limitare il numero dei contagi.

Nel maggio 2022, quando i numeri dei contagi di Covid-19 si erano di nuovo ridotti ed erano ormai mature le condizioni per il definitivo superamento dello stato di emergenza, è stato stabilito, con la legge di conversione (19 maggio 2022, n. 52) del decreto-legge 24 marzo 2022, n. 24, di ripristinare il regime ordinario del lavoro agile ma di prorogare fino al 30 giugno 2022 il diritto al lavoro agile per i soggetti in condizione di fragilità.

Nello stesso periodo, è stato sottoscritto, per il triennio 2019-2021, il Contratto collettivo nazionale di lavoro del personale del “Comparto Funzioni Centrali”, in attuazione del “Patto per l’innovazione del lavoro pubblico e la coesione sociale” sottoscritto il 10 marzo 2021 dal Ministro per la pubblica amministrazione e delle organizzazioni sindacali rappresentative del settore pubblico. Per la prima volta nell’ambito della fonte negoziale, è stato disciplinato l’istituto del lavoro agile nel pubblico impiego (articoli 36-41), distinguendo tra lavoro agile e altre forme di lavoro a distanza (quali il lavoro da remoto) e prevedendo che «il lavoro agile di cui alla legge n. 81/2017 è una delle possibili modalità di effettuazione della prestazione lavorativa per processi e attività di lavoro, previamente individuati dalle amministrazioni, per i quali sussistano i necessari requisiti organizzativi e tecnologici per operare con tale modalità [...]»; e che «il lavoro agile è una modalità di esecuzione del rapporto di lavoro subordinato stabilita mediante accordo tra le parti, anche con forme di organizzazione per fasi, cicli e obiettivi e senza precisi vincoli di orario o di luogo di lavoro». Nella contrattazione collettiva, sono stati poi fissati alcuni criteri in relazione alle modalità di accesso al lavoro agile, ai contenuti dell’accordo individuale, alle garanzie del lavoratore, alla formazione<sup>26</sup>.

Con il decreto legislativo 30 giugno 2022, n. 105, è stata attuata in Italia la direttiva (UE) 2019/1158 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 giugno 2019, relativa all’equilibrio tra attività professionale e vita familiare per i genitori e i prestatori di assistenza e che abroga la direttiva 2010/18/UE

---

<sup>26</sup> Simili contenuti sono stati previsti anche nelle contrattazioni nazionali per i comparti delle funzioni locali, della sanità e dell’istruzione e ricerca (i testi dei contratti nazionali sono accessibili su: [www.aranagenzia.it](http://www.aranagenzia.it)).

del Consiglio. Con riferimento specifico al lavoro agile, è stato stabilito che «i datori di lavoro pubblici e privati che stipulano accordi per l'esecuzione della prestazione di lavoro in modalità agile sono tenuti in ogni caso a riconoscere priorità alle richieste di esecuzione del rapporto di lavoro in modalità agile formulate dalle lavoratrici e dai lavoratori con figli fino a dodici anni di età o senza alcun limite di età nel caso di figli in condizioni di disabilità [...]». È stato inoltre precisato che il lavoratore che richiede di fruire del lavoro agile non può essere sanzionato, demansionato, licenziato, trasferito o sottoposto ad altra misura organizzativa avente effetti negativi, diretti o indiretti, sulle condizioni di lavoro. Qualunque misura adottata in violazione del precedente periodo è da considerarsi ritorsiva o discriminatoria e, pertanto, nulla».

Sono state poi adottate alcune misure di semplificazione delle procedure e delle modalità di comunicazione e rendicontazione delle prestazioni in modalità agile (si veda, ad esempio, il decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali 22 agosto 2022, n. 149) ed è stata prevista una proroga del lavoro agile, anche senza accordo individuale, per le categorie di lavoratori fragili.

In conclusione, dall'estate del 2022 in poi, con la definitiva cessazione dello stato di emergenza e il ritorno a lavorare in presenza come modalità ordinaria di espletamento della prestazione lavorativa, la disciplina del lavoro agile ha continuato ad applicarsi nelle pubbliche amministrazioni in base a quanto previsto dalla contrattazione collettiva, sopra richiamata, e dalla legge n. 81 del 2017.

Attualmente<sup>27</sup>, pertanto, il dipendente pubblico può avvalersi del lavoro agile soltanto sulla base di apposito accordo individuale, di durata temporanea (usualmente semestrale) ma rinnovabile, sottoscritto con il proprio superiore gerarchico, nel rispetto delle condizioni generali definite negli atti di indirizzo del vertice di ciascuna amministrazione (a loro volta adottati nel rispetto di quanto fissato nella più volte citata legge del 2017 e nella contrattazione collettiva nazionale dei vari comparti). Possono fare eccezione a tale regime alcune categorie molto specifiche di lavoratori, per i quali il ricorso al lavoro agile può essere applicato “dall'alto”, senza forme di accordo individuale (come avveniva per tutti in periodo di pandemia)<sup>28</sup>. Mediamente, i dipendenti

---

<sup>27</sup> Il testo è aggiornato al 30 novembre 2023.

<sup>28</sup> Ai sensi dell'articolo 8 del decreto-legge 29 settembre 2023, n.132, convertito nella legge 27 novembre 2023, n. 170, i dipendenti della pubblica amministrazione e del settore privato con patologie hanno diritto a svolgere il lavoro in modalità agile fino al 31 dicembre 2023 o, eventualmente, hanno diritto al cambio di mansioni. Per i comuni della Regione Emilia-Romagna colpiti dall'alluvione del maggio-giugno 2023, l'articolo 4, comma 5, del decreto-legge 1 giugno 2023, n. 61, convertito nella legge 31 luglio 2023, n. 100, ha introdotto la possibilità di ricorrere al più ampio utilizzo del lavoro agile anche in deroga ai contratti collettivi nazionali di lavoro vigenti, fino al 31 dicembre 2023.

delle pubbliche amministrazioni usufruiscono, oggi, di una o due giornate di lavoro agile alla settimana, a seconda della tipologia di amministrazione considerata (ci sono tuttavia uffici, soprattutto di diretta collaborazione dei vertici politici delle amministrazioni ministeriali, in cui il lavoro agile non viene applicato; ma si tratta ormai di eccezioni alla regola).

### III. LE PRINCIPALI MISURE DI APPLICAZIONE DEL LAVORO AGILE

Le principali misure di applicazione del lavoro agile si possono distinguere in: misure programmatiche; misure di indirizzo e coordinamento generale; misure di rendicontazione e controllo.

Nella prima categoria (misure programmatiche) vi rientra il “Piano organizzativo per il lavoro agile” (Pola), introdotto dall’articolo 263, comma 4-bis, lettera *a*), del decreto-legge n. 34/2020 e inserito nell’articolo 14, comma 1, della legge n. 124/2015<sup>29</sup>. In particolare, il Pola è una misura istituita al fine di consentire alle amministrazioni di programmare, ognuna al proprio interno, le modalità attuative del lavoro agile, nell’ambito della più ampia pianificazione in tema di misurazione e valutazione delle performance del personale (e, quindi, del controllo gestionale).

In base a tale normativa, almeno il 15 per cento dei dipendenti può avvalersi del lavoro agile per le attività che possono essere svolte con questa modalità, garantendo che gli stessi non subiscano penalizzazioni ai fini del riconoscimento di professionalità e della progressione di carriera. È stato altresì previsto che il Pola debba definire le misure organizzative, i requisiti

---

<sup>29</sup> È previsto che «Entro il 31 gennaio di ciascun anno, le amministrazioni pubbliche redigono, sentite le organizzazioni sindacali, il Piano organizzativo del lavoro agile (Pola), quale sezione del documento di cui all’*articolo 10, comma 1, lettera a), del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150*. Il Pola individua le modalità attuative del lavoro agile prevedendo, per le attività che possono essere svolte in modalità agile, che almeno il 15 per cento dei dipendenti possa avvalersene, garantendo che gli stessi non subiscano penalizzazioni ai fini del riconoscimento di professionalità e della progressione di carriera, e definisce, altresì, le misure organizzative, i requisiti tecnologici, i percorsi formativi del personale, anche dirigenziale, e gli strumenti di rilevazione e di verifica periodica dei risultati conseguiti, anche in termini di miglioramento dell’efficacia e dell’efficienza dell’azione amministrativa, della digitalizzazione dei processi, nonché della qualità dei servizi erogati, anche coinvolgendo i cittadini, sia individualmente, sia nelle loro forme associative. In caso di mancata adozione del Pola, il lavoro agile si applica almeno al 15 per cento dei dipendenti, ove lo richiedano. Il raggiungimento delle predette percentuali è realizzato nell’ambito delle risorse disponibili a legislazione vigente. Le economie derivanti dall’applicazione del Pola restano acquisite al bilancio di ciascuna amministrazione pubblica».

tecnologici, i percorsi formativi del personale e gli strumenti di rilevazione e di verifica periodica dei risultati conseguiti, anche in termini di miglioramento dell'efficacia e dell'efficienza dell'azione amministrativa, della digitalizzazione dei processi, nonché della qualità dei servizi erogati, anche coinvolgendo i cittadini, sia individualmente, sia nelle loro forme associative.

La disciplina del Pola è stata modificata a seguito dell'introduzione del "Piano integrato di attività e organizzazione" (Piao)<sup>30</sup>. Si tratta di una nuova misura programmatica, di natura più ampia, che include e assorbe alcuni preesistenti piani adottati dalle pubbliche amministrazioni in diversi ambiti (ad esempio, negli ambiti della misurazione e valutazione della performance, della definizione del fabbisogno di personale, del reclutamento dei dipendenti, della trasparenza e della prevenzione della corruzione, della parità di genere, ecc.), tra i quali anche il Pola<sup>31</sup>. Pertanto, il Pola è oggi parte integrante del Piao. Anche il Piao deve essere adottato da ciascuna pubblica amministrazione entro il 31 gennaio di ogni anno e si disarticola in varie sezioni, una delle quali ha i medesimi contenuti del Pola.

Più precisamente, il decreto del Ministro per la pubblica amministrazione 30 giugno 2022, n. 132 ("Regolamento recante definizione del contenuto del Piano integrato di attività e organizzazione"), all'articolo 4, ha stabilito che nella sezione dedicata all'"Organizzazione e al capitale umano", vi sia una sottosezione dedicata all'organizzazione del lavoro agile, dove devono essere indicati, in coerenza con l'individuazione degli istituti del lavoro agile stabiliti dalla contrattazione collettiva nazionale, la strategia e gli obiettivi di sviluppo dei modelli di organizzazione del lavoro, anche da remoto, adottati dall'amministrazione.

A tale fine, ciascun Piano deve prevedere: «1) che lo svolgimento della prestazione di lavoro in modalità agile non pregiudichi in alcun modo o riduca la fruizione dei servizi a favore degli utenti; 2) la garanzia di un'adeguata rotazione del personale che può prestare lavoro in modalità agile, assicurando la prevalenza, per ciascun lavoratore, dell'esecuzione della prestazione lavorativa in presenza; 3) l'adozione di ogni adempimento al fine di dotare l'amministrazione di una piattaforma digitale o di un cloud o, comunque, di strumenti tecnologici idonei a garantire la più assoluta riservatezza dei dati e delle informazioni che vengono trattate dal lavoratore nello svolgimento della

---

<sup>30</sup> Il Piao è stato introdotto dall'articolo 6 del decreto-legge 9 giugno 2021, n. 80, convertito nella legge 6 agosto 2021, n. 113.

<sup>31</sup> Il Piao è, dunque, il risultato della raccolta ed unificazione di diversi piani e atti di programmazione che le pubbliche amministrazioni erano tenute ad adottare, in passato, in modo disgiunto.



prestazione in modalità agile; 4) l’adozione di un piano di smaltimento del lavoro arretrato, ove presente; 5) l’adozione di ogni adempimento al fine di fornire al personale dipendente apparati digitali e tecnologici adeguati alla prestazione di lavoro richiesta».

Attualmente, quasi tutte le pubbliche amministrazioni, al livello sia centrale, sia territoriale (regioni ed enti locali), si sono adeguate alla nuova disciplina; di conseguenza, i dettagli operativi dell’applicazione del lavoro agile si trovano nel Piao di ogni amministrazione e devono essere oggetto di un aggiornamento annuale (il prossimo aggiornamento è previsto entro il 31 gennaio 2024, in corrispondenza dell’adozione del Piao, che ogni amministrazione dovrà adottare per il prossimo triennio 2024-2027)<sup>32</sup>.

Nella seconda categoria di misure (misure di indirizzo e coordinamento), può essere considerato l’“Osservatorio per il lavoro agile”, attualmente collegato all’“Osservatorio nazionale del lavoro pubblico”<sup>33</sup>. Tale Osservatorio opera presso il Dipartimento della funzione pubblica della Presidenza del Consiglio dei ministri ed è disciplinato, per gli aspetti organizzativi, dal decreto del Ministro per la pubblica amministrazione del 4 novembre 2020.

In particolare, il decreto del 2020 ha previsto la composizione, le competenze e il funzionamento dell’Osservatorio. Esso ha il principale compito di contribuire all’elaborazione di proposte e alla definizione di indirizzi in materia di lavoro agile, nonché di presentare proposte di carattere normativo e tecnico per la disciplina del lavoro agile nelle amministrazioni pubbliche. Ha inoltre funzioni consultive, di studio e analisi, anche comparativa sia a livello internazionale, sia in rapporto al settore privato. Nell’ambito delle analisi, l’Osservatorio è chiamato ad esaminare l’implementazione dei piani organizzativi del lavoro agile, ad analizzare gli effetti del lavoro agile sull’organizzazione e sulle attività delle amministrazioni (come ad esempio i servizi pubblici), a promuovere iniziative di sensibilizzazione e di comunicazione.

Infine, nella terza categoria, costituita dalle misure di rendicontazione e controllo, rileva l’attività di monitoraggio del Dipartimento della funzione pubblica, svolta a livello generale. Tale attività è stata avviata durante il periodo

---

<sup>32</sup> Il Piao va aggiornato annualmente e ha una proiezione triennale, come altri documenti di programmazione delle pubbliche amministrazioni.

<sup>33</sup> L’“Osservatorio per il lavoro agile” è stato istituito presso il Dipartimento della funzione pubblica dall’articolo 263 del citato decreto-legge n. 34 del 2020. L’“Osservatorio nazionale del lavoro pubblico” è stato istituito, invece, con decreto ministeriale 22 giugno 2023 e si compone di un presidente, un comitato di indirizzo e cinque comitati tecnico-scientifici: il primo di questi comitati è dedicato all’innovazione organizzativa e al lavoro agile.

di emergenza determinata dalla pandemia di Covid-19 ed è stata svolta con carattere continuativo e periodicità quadrimestrale. La raccolta dei dati è servita soprattutto al fine di formulare gli interventi necessari all'attuazione delle misure di lavoro agile, anche con riferimento allo sviluppo della capacità amministrativa delle singole amministrazioni pubbliche.

Nel corso del 2020, ad esempio, sono state effettuate due rilevazioni su oltre 1500 pubbliche amministrazioni. È risultato che a gennaio 2020 i dipendenti pubblici che svolgevano la propria prestazione lavorativa in modalità agile erano circa l'1,7% del personale delle pubbliche amministrazioni (quindi una quantità abbastanza contenuta, visto il limitato ricorso a questa forma di lavoro prima della pandemia); a marzo 2020 la percentuale è aumentata al 56%, a maggio al 64%, a settembre dello stesso anno c'è stata una lieve diminuzione (46%). Nella maggior parte dei casi, i dipendenti in modalità agile hanno utilizzato proprie apparecchiature informatiche, anche se con una serie di agevolazioni da parte delle amministrazioni. Nell'ambito del monitoraggio, è stata altresì valutata la qualità dei Poli adottati dalle amministrazioni per il triennio 2021-2023.

Tale monitoraggio generale ha tuttavia rappresentato un'attività circoscritta al periodo emergenziale, che non è proseguita oltre (o almeno sul sito web istituzionale non è data notizia di ulteriori iniziative)<sup>34</sup>. Sul sito web, sono segnalate alcune *best practices*, si rinvia ad alcune linee guida dell'Agenzia per l'Italia digitale, sono rese disponibili le registrazioni di alcuni *webinar*, sono pubblicate alcune *Faq* (domande frequenti con relative risposte) il cui ultimo aggiornamento, tuttavia, risale al marzo 2020.

All'interno delle amministrazioni, poi, sono stati attivati sistemi di controllo e rendicontazione interna del lavoro agile. Tali sistemi sono ancora funzionanti e si basano, in alcune amministrazioni, su apposite piattaforme informatiche, accessibili soltanto ai dipendenti e in cui vengono inseriti i dati delle attività svolte in lavoro agile. Al termine del periodo di riferimento (di solito ogni sei mesi), i dati sono sottoposti a verifica e valutazione da parte del superiore gerarchico di ciascun ufficio. In questo modo, l'amministrazione ha la disponibilità di tutti i dati sul lavoro agile svolto dai propri dipendenti (pertanto, la piattaforma funziona anche come un vero e proprio archivio informatico).

---

<sup>34</sup> Il link al sito web è il seguente: [www.funzionepubblica.gov.it/lavoro-agile-e-covid-19/monitoraggio-lavoro-agile](http://www.funzionepubblica.gov.it/lavoro-agile-e-covid-19/monitoraggio-lavoro-agile).

#### IV. LE PROBLEMATICHE: IL LAVORO AGILE E LA CULTURA ORGANIZZATIVA DEL PUBBLICO IMPIEGO NEL SISTEMA AMMINISTRATIVO ITALIANO

Le problematiche principali in tema di lavoro agile ruotano attorno ad almeno tre aspetti generali, anticipati in premessa: la difficoltà di individuazione del giusto ambito di applicazione del lavoro agile; il collegamento abbastanza indiretto tra lo sviluppo del lavoro agile e il livello di efficienza dell'amministrazione; la non semplice compatibilità tra il carattere innovativo del lavoro agile e la natura antiquata della cultura del lavoro pubblico nel contesto italiano. Il terzo aspetto tende ad includere i primi due; si prova ad esaminarli con ordine.

Per quanto riguarda l'ambito di applicazione del lavoro agile, originariamente il fine alla base dell'introduzione di questa forma di lavoro nell'ordinamento italiano era quello di consentire, in determinati casi, una migliore conciliazione dei tempi di vita e di lavoro, unitamente ad altre misure introdotte dalla legge n. 124 del 2015. L'applicazione era quindi soltanto sperimentale e si sovrapponeva al telelavoro, coprendo un ambito di applicazione molto circoscritto<sup>35</sup>.

Nel periodo della pandemia, come esaminato, la legge ha però temporaneamente definito il lavoro agile la forma ordinaria di svolgimento del lavoro, così estendendone a dismisura l'ambito di applicazione, operando alcune forzature. Ciò si è reso necessario al fine di fronteggiare i pericoli e gli effetti dell'emergenza sanitaria, al punto che si è riconosciuto nel lavoro agile uno strumento eccezionalmente destinato a questo scopo, così perseguendo fini diversi da quelli per i quali questa forma di lavoro era stata introdotta nell'ordinamento italiano nel 2015 (una specie di “eterogenesi dei fini”). Come analizzato nel precedente paragrafo, nella primavera del 2020 oltre il 50% dei dipendenti pubblici ha svolto l'attività lavorativa in modo agile (inclusi i dipendenti di scuole e università)<sup>36</sup>.

La “grande abbuffata” di lavoro agile ha completamente stravolto il modo di interpretare questa modalità lavorativa e ha inciso fortemente sull'ambito oggettivo, con ulteriori trasformazioni. Attualmente, sia la legge, sia la contrattazione collettiva pongono condizioni molto generali e basate

---

<sup>35</sup> Per approfondimenti, Perniciaro G (2017), “La conciliazione dei tempi di vita e di lavoro”, in Mattarella B G e D'Alterio E, *La riforma della pubblica amministrazione*, cit., 291.

<sup>36</sup> Si confronti Zoppoli L e Monda P (2020), “Innovazioni tecnologiche e lavoro nelle pubbliche amministrazioni”, *Diritto delle relazioni industriali*, 2: 312.

sul criterio per cui il ricorso a tale modalità lavorativa è ammissibile in tutti quei casi in cui ciò non comprometta il regolare svolgimento dell'azione amministrativa e l'erogazione dei servizi pubblici. Questo è ormai il parametro generale di riferimento.

Nella prassi, ciascuna amministrazione ha così definito in modo specifico le attività escluse dall'ambito di applicazione del lavoro agile, in genere con regolamenti e atti interni. Ad esempio, in varie amministrazioni universitarie sono state escluse dal lavoro agile tutte le attività corrispondenti a specifici servizi, il ricevimento del pubblico in presenza, le attività di laboratorio, i sopralluoghi e gli interventi tecnici, il portierato, la vigilanza e il controllo ambientale, ecc.

L'ambito oggettivo di applicazione del lavoro agile è stato, dunque, rimesso alla definizione – più o meno discrezionale – delle amministrazioni, con grossi divari, talvolta, tra le diverse realtà amministrative. Tale eterogeneità è, del resto, un tratto necessario di questa forma di lavoro, che, proprio in ragione della sua natura “smart”, deve poter avere la capacità di assumere declinazioni diverse a seconda dell'ambito considerato; al contempo, però, questa grande differenziazione ha avuto alcune conseguenze negative, determinando forme di discriminazione (*lato sensu*) tra i lavoratori (chi può ricorrere al lavoro agile è senz'altro più fortunato di chi, in ragione delle caratteristiche della propria mansione, non può utilizzare questa modalità lavorativa).

Inoltre, in alcune amministrazioni è stato concesso di ricorrere al lavoro agile fino a tre giorni alla settimana, in altre fino a due giorni, in altre ancora una giornata massimo. In questi casi, la determinazione del numero di giornate è avvenuta con piena discrezionalità delle amministrazioni, a volte con differenziazioni anche tra i singoli uffici. Le giornate di lavoro agile sono divenute, in altri termini, oggetto di forme di “concessione” (quasi una regalia) da parte dei vertici e dirigenti amministrativi verso i rispettivi dipendenti, così perdendo di vista le effettive ragioni che dovrebbero indurre a impiegare questa forma di lavoro.

In tempi recenti, si è cercato di mettere in risalto gli effetti positivi che il lavoro agile produrrebbe nei confronti dell'amministrazione, datrice di lavoro<sup>37</sup>. Fin dalla introduzione, gli unici effetti positivi considerati hanno, in verità, riguardato il lavoratore e, in particolare, la possibilità di conciliare meglio il lavoro con le personali esigenze di vita o la necessità di tutelare

---

<sup>37</sup> Spinelli C (2020), “Le potenzialità del lavoro digitale nelle pubbliche amministrazioni: da modalità ordinaria di gestione dell'emergenza a volano per l'innovazione?”, *Il Lavoro nelle Pubbliche Amministrazioni*, 2: 21.

la propria salute (come nel caso dei c.d. “dipendenti fragili”) o di assistere familiari più deboli. In tutti questi casi, si è trattato di benefici per il dipendente-lavoratore, non per il datore di lavoro-pubblica amministrazione. Tuttavia, la finalità (almeno sulla carta) è attualmente cambiata: il lavoro agile viene ora considerato uno strumento di innovazione organizzativa, di maggiore competitività per l’amministrazione, di miglioramento e ammodernamento<sup>38</sup>.

Quest’ultimo aspetto è riferibile alla seconda questione, ossia quella del collegamento tra il ricorso al lavoro agile e l’aumento o la diminuzione del livello di efficienza dell’amministrazione. In altre parole, lo sviluppo del lavoro agile contribuisce a un migliore funzionamento della pubblica amministrazione? Quindi, produce benefici anche per l’amministrazione-datrice di lavoro?

Non è semplice rispondere a questa domanda, per almeno due ragioni. In primo luogo, non ci sono dati aggiornati sullo stato dell’arte in grado di valutare il rapporto tra il livello di ricorso al lavoro agile e il livello di produttività dell’amministrazione considerata. In secondo luogo, il ricorso al lavoro agile non è stato, nella prassi, adeguatamente collegato agli obiettivi di performance organizzativa delle amministrazioni, nonché a quelli di performance individuale dei dipendenti, come era stato invece indicato in varie norme adottate nel corso del tempo<sup>39</sup>. Tale collegamento avrebbe consentito di effettuare una tale valutazione: ad esempio, si sarebbe potuto verificare il livello medio di conseguimento degli obiettivi concernenti lo svolgimento di prestazioni lavorative in modalità agile; si sarebbe potuto promuovere un programma di azioni sfidanti definendo obiettivi specifici di svolgimento di progetti e iniziative in modalità agile, e così via.

Il sistema dei controlli non tiene ancora conto dei risultati gestionali concernenti le prestazioni lavorative rese in modalità agile. Eppure, le condizioni operative, almeno in alcune amministrazioni, potrebbero esserci, soprattutto laddove vengono impiegati sistemi informatici ai fini della rendicontazione delle attività rese in modalità agile (da sottoporre agli opportuni adattamenti)<sup>40</sup>.

---

<sup>38</sup> In questa prospettiva, l’esperienza del lavoro agile vissuta nel periodo pandemico è considerata un punto di partenza per innovare il modo di lavorare nella pubblica amministrazione italiana: con un approccio storico, Melis G (2020), “Riformare l’amministrazione pubblica a partire dallo smart-working”, in il Mulino, 4: 629.

<sup>39</sup> Tale collegamento era, ad esempio, previsto nelle linee guida n. 3 del 2017, rimaste “lettera morta” (si rinvia al par. II). Sulla disciplina della misurazione e valutazione della performance, si rinvia a D’Alterio E (2019), “La valutazione della performance nelle pubbliche amministrazioni: stato dell’arte e nodi (ancora) da sciogliere”, Diritti Lavori Mercati, 7:181.

<sup>40</sup> Il sistema dei controlli nelle pubbliche amministrazioni è un assetto complesso, caratterizzato da varie tipologie di attività (controlli di legittimità, controlli di regolarità amministra-

Pur non essendoci, dunque, dati generali e aggiornati sul collegamento tra livello di performance dell'amministrazione e ricorso al lavoro agile, ci sono alcuni dati, riferiti al 2020, su quanto il lavoro agile ha contribuito alla digitalizzazione dell'amministrazione. Sotto questo punto di vista, è stato attestato "un salto evolutivo": il ricorso al lavoro agile avrebbe incrementato dell'87% l'uso della firma digitale da parte dei dirigenti pubblici, dell'83% l'utilizzazione di banche dati, del 60% la digitalizzazione dei procedimenti amministrativi, del 43% l'accessibilità online nell'erogazione dei servizi, del 34% l'interoperabilità dei sistemi informativi, del 16 % l'uso degli open data, del 31% l'uso della posta elettronica certificata per la trasmissione di atti e comunicazioni<sup>41</sup>.

Lo sviluppo del lavoro agile ha, quindi, rappresentato una fase rilevante nel processo di transizione digitale del Paese, non solo perché le amministrazioni hanno dovuto dotarsi di nuove e maggiori tecnologie e apparecchiature informatiche ma soprattutto perché i dipendenti pubblici hanno potuto constatare come molte attività possano essere più efficacemente svolte da remoto. Si pensi, ad esempio, allo svolgimento delle riunioni, nell'ambito di collegi, organi e uffici interni all'amministrazione (ad esempio, in alcune università, la modalità agile viene efficacemente utilizzata per lo svolgimento di consigli di dipartimento e riunioni organizzative) o di seminari (così consentendo una estesa partecipazione). Lavoro agile e digitalizzazione rappresentano un connubio vincente nel settore pubblico ed è in questa prospettiva che lo sviluppo del primo ha contribuito a una più moderna ed efficiente concezione del lavoro nella pubblica amministrazione. Tante attività o segmenti di attività lavorative possono essere oggi svolte in modalità agile, determinando grandi risparmi, anche economici, per le pubbliche amministrazioni (l'esempio delle riunioni è particolarmente calzante).

Naturalmente, non va trascurato l'altro lato della medaglia. Il lavoro agile può prestarsi a pratiche elusive dei dipendenti pubblici, che possono interpretare questa modalità lavorativa come un espediente per fare vacanza. Quest'ultimo aspetto può essere ricondotto all'ultima e più generale problematica, quella della compatibilità di questa forma di lavoro con la cultura organizzativa del lavoro pubblico che caratterizza il sistema

---

tiva e contabile, misurazioni e valutazioni delle performance, controllo di gestione, ecc.). Per un quadro generale, D'Alterio E (2015), *I controlli sull'uso delle risorse pubbliche*, Milano: Giuffrè. Per una analisi più risalente, Cassese S (a cura di) (1993), *I controlli nella Pubblica Amministrazione*, Bologna: Il Mulino.

<sup>41</sup> I dati sono tratti dal "Monitoraggio sull'attuazione del lavoro agile nelle pubbliche amministrazioni", novembre 2020, pubblicato sul sito web del Dipartimento della funzione pubblica della Presidenza del Consiglio dei ministri.

amministrativo italiano. La trattazione di un tale tema richiederebbe lo spazio di un intero libro, perché dovrebbe considerare la storia della burocrazia e delle forme di organizzazione del lavoro nella pubblica amministrazione italiana, partendo dalle origini e arrivando ad oggi<sup>42</sup>.

In questa sede, si possono evidenziare almeno due elementi, al fine di comprendere se e in quale misura la cultura organizzativa del lavoro pubblico sia in grado di riconoscere nel lavoro agile una opportunità di miglioramento e innovazione della macchina amministrativa e di utilizzarlo quindi in questo senso.

In primo luogo, la cultura organizzativa del lavoro pubblico in Italia si è formata in tempi relativamente recenti, ragione per cui le pubbliche amministrazioni ancora fanno fatica a capire come ricorrere al lavoro agile in modo efficiente ed efficace e a sfruttare i relativi benefici organizzativi.

Si pensi che nei primi anni della formazione del sistema amministrativo italiano (1861-1862), l’organizzazione degli uffici e dei rapporti di lavoro si basava su criteri fortemente rigidi e gerarchici, che non costituivano un vero e proprio modello organizzativo. Il dipendente doveva semplicemente seguire tutte le indicazioni del proprio sovraordinato. Al di là di questa impostazione di base, l’attività veniva svolta senza precise modalità operative, al punto che nel 1862 persino le operazioni contabili – che generalmente sono attività che richiederebbero precise procedure e modalità di svolgimento della prestazione – avvenivano in modo molto approssimativo: “la contabilità dello Stato si fa per foglietti, per moduli, per elenchi copiati le tre, le quattro volte, ripetuti e riassunti ogni mese, ogni trimestre, ogni semestre”<sup>43</sup>. Nello stesso periodo si constatava come gli impiegati venissero ridotti ad operare come macchine e come il numero dei dipendenti fosse di gran lunga superiore alle effettive necessità, costituendo un dispendio sproporzionato per le amministrazioni<sup>44</sup>.

Tale condizione, descritta da Marco Minghetti a fine Ottocento, ha continuato a caratterizzare lo stato del pubblico impiego italiano per molti decenni, impedendo un effettivo sviluppo di una cultura organizzativa del lavoro pubblico.

---

<sup>42</sup> Per questa ragione, si rinvia alla vasta letteratura sul tema. Tra tutti e in tempi recenti, si ricorda Cassese S (2023), *Amministrare la Nazione. La crisi della burocrazia e i suoi rimedi*, Milano: Mondadori.

<sup>43</sup> Camera dei deputati, *Discorsi parlamentari di Marco Minghetti*, II, Roma, Tipografia della Camera dei deputati, 1888, 19.

<sup>44</sup> Camera dei deputati, *Discorsi parlamentari di Marco Minghetti*, cit., 90.

In un testo curato dall'Istituto per la scienza sull'amministrazione pubblica e pubblicato negli anni Sessanta del secolo scorso, sono state raccolte varie inchieste parlamentari e governative sul problema della burocrazia, a partire dall'Unità d'Italia e con particolare attenzione alla fine del primo dopoguerra (specialmente i primi anni Venti del Novecento)<sup>45</sup>. Le inchieste mettono in evidenza la continua crescita del personale pubblico (di oltre l'80% in soli sei anni), lo sviluppo incontrollato di uffici e strutture (definiti "improvvisati" e previsti "su iniziativa di pochi"), gli interventi continui sui ruoli organici senza alcun criterio logico e di utilità. Tutti questi aspetti hanno profondamente influenzato il modo di concepire il lavoro nella pubblica amministrazione, rendendola per molto tempo una specie di ammortizzatore sociale. Naturalmente, ciò ha ostacolato l'affermazione di una visione più all'avanguardia del lavoro, assimilabile a quella presente nelle più emancipate realtà private industriali (che in Italia, soprattutto tra gli anni Cinquanta e Sessanta del secolo scorso, hanno iniziato a fiorire).

Il settore del lavoro pubblico è rimasto completamente al di fuori di questo processo. È stato, invece, il terreno fertile per il radicamento di forme di resistenza e impermeabilità all'innovazione e al cambiamento. Soltanto negli anni Novanta del secolo scorso, sotto l'influenza delle politiche e dei programmi di c.d. New Public Management, il rapporto di lavoro presso la pubblica amministrazione ha subito grandi cambiamenti. Da questa fase in poi, il lavoro pubblico si è aperto gradualmente a una progressiva serie di innovazioni, seppure mostrando sempre una certa insofferenza verso il cambiamento<sup>46</sup>.

La cultura organizzativa del lavoro pubblico in Italia ha, dunque, sperimentato l'applicazione (massiva) del lavoro agile in una fase ancora di non completa maturità, non avendo tratto dall'esperienza vissuta durante l'emergenza sanitaria l'effettivo potenziale di tale forma di lavoro. Per questa ragione, è auspicabile che l'organizzazione del lavoro in modalità agile venga sempre più modellata come concreto mezzo di innovazione del settore pubblico, attraverso anche interventi di carattere formativo e culturale presso il personale (e non soltanto normativo).

Infine, per quanto riguarda il secondo elemento, va considerato che la cultura organizzativa del lavoro pubblico nel sistema amministrativo italiano

---

<sup>45</sup> Istituto per la scienza della Amministrazione pubblica (a cura di), *Le inchieste parlamentari e governative sul problema della burocrazia nel primo dopoguerra italiano*, 1969.

<sup>46</sup> Esiste una vasta letteratura in tema di "New Public Management". Tra le riflessioni più recenti e riferibili al caso italiano, Decastri M, Battini S, Buonocore F e Gagliarducci F (a cura di) (2020), *Organizational Development in Public Administration. The Italian Way*, London: Palgrave Macmillan.



si è storicamente caratterizzata per una certa disattenzione verso il problema della qualità dei servizi pubblici del il rapporto con l’utenza. Il ricorso al lavoro agile è stato quindi interpretato non un come un modo per prestare, maggiore attenzione a queste dimensioni, sfruttando le grandi potenzialità delle interazioni informatiche, ma come un modo, al contrario, per rendere ancora più complesso il rapporto tra l’amministrazione e la collettività, con poche eccezioni di cui si dirà tra poco.

Il dipendente pubblico medio è sempre stato generalmente rappresentato – ad esempio nella vasta produzione letteraria e cinematografica sul tema – come un lavoratore appostato ad una scrivania, in un grigio ufficio, spesso chiamato ad occuparsi di piccoli segmenti di attività (soprattutto nelle grandi amministrazioni)<sup>47</sup>. Di conseguenza, l’impiego pubblico è sempre stato configurato come un’attività statica, isolata e priva di contatti con l’esterno, basata su operazioni ripetitive e non su risultati. Il ricorso al lavoro agile avrebbe potuto finalmente innovare tale immaginario, sia in astratto che nei fatti, ma ciò non è accaduto.

Una eccezione è stata rappresentata dal caso delle università, dove tuttavia le usuali modalità di svolgimento delle funzioni e prestazioni principali (didattica e ricerca) erano probabilmente più malleabili e pronte a forme di cambiamento. In tale contesto, infatti, l’adozione della modalità agile ha prodotto, nel periodo della pandemia, ottimi risultati, in quanto si è riusciti a coniugare – in almeno alcuni casi – l’esigenza di garantire un certo livello qualitativo della funzione-servizio con le caratteristiche dello strumento (ad esempio, adattando il modo di fare didattica, attraverso nuove forme di interazione e coinvolgimento degli studenti).

Tuttavia, in molte altre pubbliche amministrazioni, la qualità del servizio non è stata adeguatamente considerata: i tempi di risposta delle amministrazioni alle richieste dei cittadini sono sempre rimaste lunghe e incerte; non per tutti i servizi sono state previste efficienti modalità di erogazione online; i dipendenti preposti a queste attività si sono resi – e ancora si rendono – generalmente irreperibili proprio durante i giorni di lavoro agile.

---

<sup>47</sup> Ci sono vari esempi di racconti e rappresentazioni della condizione del dipendente pubblico, già a partire dall’Ottocento. Si pensi al personaggio di Monsù Travet (protagonista di una fortunata commedia italiana, composta da Vittorio Bersezio negli anni Cinquanta-Sessanta dell’Ottocento e rappresentata poi anche cinematograficamente con la regia di Mario Soldati) o al racconto di Emilio De Marchi (1890), *Demetrio Pianelli*, Milano: Fratelli Treves Editori, oppure a quello di Georges Courteline (1949 edizione italiana), *Quelli dalle mezze maniche*, Milano: Rizzoli.

Una cultura organizzativa “emancipata” del lavoro pubblico dovrebbe concepire la prestazione lavorativa del dipendente nei modi e nelle forme più adatte a soddisfare l’interesse pubblico generale. Ciò dovrebbe riflettersi, a sua volta, sul modo di configurare il lavoro agile. In altri termini, il lavoro agile dovrebbe essere promosso per quelle attività dove tale modalità potrebbe rappresentare un miglior modo per soddisfare l’interesse pubblico di riferimento.

Si pensi ai servizi di certificazione (rilascio di certificati, attestazioni, dichiarazioni, dati) che potrebbero essere gestiti tutti attraverso procedure informatiche con dipendenti impiegati in forme agili. Molti di questi servizi, del resto, sono stati digitalizzati ma i tempi di reazione e riscontro da parte degli operatori rimangono ancora troppo lunghi e, soprattutto, incerti. Anche l’uso dell’intelligenza artificiale (AI) per alcuni servizi pubblici di assistenza agli utenti risultano non soddisfacenti, ragione per cui difficilmente tale uso dell’intelligenza artificiale nella pubblica amministrazione potrà effettivamente sostituire il contributo umano. Lo sviluppo del lavoro agile non sembra, in questa prospettiva, poter favorire lo sviluppo di meccanismi di AI nel settore pubblico, né presenta forme di connessione<sup>48</sup>.

L’“incertezza” sullo stato di adempimento e conclusione dei procedimenti collegati ad attività amministrative e servizi pubblici è una condizione che potrebbe essere, invece, superata con il lavoro agile, ad esempio ponendo precisi parametri al lavoratore nella definizione dei suoi obiettivi e criteri di rendimento (come, ad esempio, la tempestività delle risposte e dei riscontri in forme tracciabili). Ciò richiederebbe un grande progresso ed una emancipazione della cultura organizzativa del lavoro pubblico, nonché una reingegnerizzazione di molti procedimenti amministrativi. Quest’ultimo punto è stato, ad esempio, considerato nell’ambito del traguardo, previsto dal Piano italiano di ripresa e resilienza-PNRR, in tema di riforma della pubblica amministrazione<sup>49</sup>.

---

<sup>48</sup> Sull’applicazione dei meccanismi di intelligenza artificiale nella pubblica amministrazione italiana, si ricordano, in termini generali, Torchia L (2023), *Lo Stato digitale. Una introduzione*, Bologna: Il Mulino. Per i profili più specifici, Rubecchini P (2023), *Tecnologia blockchain e fiducia amministrativa*, Napoli: Editoriale scientifica; Cavallaro M C e Smorto G (2019), “Decisione pubblica e responsabilità dell’Amministrazione nella società dell’algoritmo”, *Federalismi.it*, 16: 1; Galetta D U e Corvalàn J G (2019), “Intelligenza artificiale per una pubblica amministrazione 4.0? Potenzialità, rischi e sfide della rivoluzione tecnologica in atto”, *Federalismi.it*, 3: 1. Tra le pubblicazioni più recenti, Belisario E e Cassano G (a cura di) (2023), *Intelligenza artificiale per la pubblica amministrazione – Principi e regole del procedimento amministrativo algoritmico*, Pisa: Pacini.

<sup>49</sup> Il Piano italiano di ripresa e resilienza-PNRR è un documento di programmazione nazionale, adottato nell’aprile 2021 e con durata fino alla fine del 2026, predisposto nell’ambito del quadro delineato dal Regolamento UE 2021/241 del Parlamento europeo e del Consiglio

Il cammino è ancora lungo ma si auspica che la programmazione dedicata alla ripresa e alla resilienza, a livello dell’Unione europea e nazionale, possa contribuire ad accelerare un siffatto processo evolutivo.

## V. BIBLIOGRAFIA

- Belisario E e Cassano G (a cura di) (2023), *Intelligenza artificiale per la pubblica amministrazione – Principi e regole del procedimento amministrativo algoritmico*, Pisa: Pacini;
- Brollo M (2017), “Il lavoro agile nell’era digitale tra lavoro privato e pubblico”, in *Il lavoro nelle Pubbliche amministrazioni*, 1:119;
- Cairolì S (2021), “Lavoro agile alle dipendenze della pubblica amministrazione entro ed oltre i confini dell’emergenza epidemiologica”, *Lavoro Diritti Europa*, 1: online;
- Calderara D (2018), “Il lavoro agile nella pubblica amministrazione: prime ipotesi applicative”, in *Il lavoro nelle Pubbliche Amministrazioni*, 2: 75;
- Cassese S (2023), *Amministrare la Nazione. La crisi della burocrazia e i suoi rimedi*, Milano: Mondadori;
- Cassese S (a cura di) (1993), *I controlli nella Pubblica Amministrazione*, Bologna: Il Mulino;
- Cavallaro M C e Smorto G (2019), “Decisione pubblica e responsabilità dell’Amministrazione nella società dell’algoritmo”, *Federalismi.it*, 16: 1;
- D’Alterio E (2023), “Pubblica amministrazione e parità di genere: stato dell’arte e prospettive”, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2: 787;
- D’Alterio E (2019), “La valutazione della performance nelle pubbliche amministrazioni: stato dell’arte e nodi (ancora) da sciogliere”, *Diritti Lavori Mercati*, 7:181;
- D’Alterio E (2015), *I controlli sull’uso delle risorse pubbliche*, Milano: Giuffrè;
- Decastri M, Battini S, Buonocore F e Gagliarducci F (a cura di) (2020), *Organizational Development in Public Administration. The Italian Way*, London: Palgrave Macmillan;

---

del 12 febbraio 2021, che istituisce il dispositivo per la ripresa e la resilienza dell’Unione europea. Il PNRR prevede numerosi obiettivi e traguardi, al cui conseguimento sono condizionati determinati versamenti di risorse finanziarie al Paese da parte dell’Unione europea, a seguito di sistematiche e analitiche valutazioni da parte della Commissione. In particolare, il traguardo M1C1-63 riguarda la riforma della pubblica amministrazione e, tra le misure da attuare, prevede l’adozione di interventi di semplificazione amministrativa, che devono consistere anche in una reingegnerizzazione dei procedimenti delle pubbliche amministrazioni.

- Galetta D U e Corvalàn J G (2019), “Intelligenza artificiale per una pubblica amministrazione 4.0? Potenzialità, rischi e sfide della rivoluzione tecnologica in atto”, *Federalismi.it*, 3: 1;
- Mattarella B.G. e D’Alterio E (a cura di) (2017), *La riforma della pubblica amministrazione. Commento alla legge n. 124/2015 (Madia) e ai decreti attuativi*, Milano: Edizioni del Sole24Ore;
- Monda P (2020), “Lavoro pubblico e trasformazione digitale”, *Sinapsi*, X, n. 1: 119 ss.;
- Nicosia G (2021), “Il Piano organizzativo del lavoro agile: tutele e cautele nelle P.A.”, in Carabelli U e Fassina L, *Smart working: tutele e condizioni di lavoro*, seminari della consulta giuridica della CGIL, n. 4, Roma: Futura, 141 ss.;
- Perniciaro G (2017), “La conciliazione dei tempi di vita e di lavoro”, in Mattarella B G e D’Alterio E, *La riforma della pubblica amministrazione*, cit., 291;
- Rubechini P (2023), *Tecnologia blockchain e fiducia amministrativa*, Napoli: Editoriale scientifica;
- Sartori A (2018), “Il lavoro agile nella pubblica amministrazione”, in Zilio Grandi G e Biasi M, *Commentario breve allo statuto del lavoro autonomo e del lavoro agile*, Padova: Cedam, 490 ss.;
- Spinelli C (2021), “Il lavoro agile post pandemico nelle pubbliche amministrazioni”, in *Lavoro Diritti Europa*, 4:2021 (online);
- Spinelli C (2020), “Le potenzialità del lavoro digitale nelle pubbliche amministrazioni: da modalità ordinaria di gestione dell’emergenza a volano per l’innovazione?”, *Il Lavoro nelle Pubbliche Amministrazioni*, 2: 21;
- Talamo V (2018), “Diversamente agile? Lo Smart Work nelle pubbliche amministrazioni”, in Perulli A e Fiorillo L, *Il Jobs Act del lavoro autonomo e del lavoro agile*, Torino: Utet, 257;
- Torchia L (2023), *Lo Stato digitale. Una introduzione*, Bologna: Il Mulino;
- Zoppoli L (2021), “Riformare ancora il lavoro pubblico? L’“ossificazione” delle pubbliche amministrazioni e l’occasione post-pandemica del POLA”, *Il lavoro nelle Pubbliche Amministrazioni*, 1: 3;
- Zoppoli L e Monda P (2020), “Innovazioni tecnologiche e lavoro nelle pubbliche amministrazioni”, *Diritto delle relazioni industriali*, 2: 312;
- Zurla P (a cura di) (1999), *Telelavoro e pubblica amministrazione*, Milano: Franco Angeli. Più in generale, si veda la voce enciclopedica di Gaeta L, *Telelavoro*, in *Enciclopedia Treccani-Diritto online*, 2015.

# *O regime jurídico do teletrabalho na administração pública portuguesa*

MÁRIO SIMÕES BARATA<sup>1</sup>

*Doutor em Direito. Professor Adjunto do Politécnico de Leiria.*

*Investigador do Instituto Jurídico da Portucalense (IJP) - Pólo de Leiria.*

ANTÓNIO LUÍS BENTES DE OLIVEIRA<sup>2</sup>

*Mestre em Direito do Trabalho. Inspetor da Autoridade de Condições de Trabalho (ACT) – Delegação de Coimbra.*

---

**Sumário:** I. INTRODUÇÃO; II. VÍNCULO DE EMPREGO PÚBLICO E TELETRABALHO; III. REGIME JURÍDICO E APRECIÇÃO CRÍTICA; III.1 Noção de teletrabalho e âmbito do regime. III.2 Acordo para a prestação de teletrabalho. III.3 Direito ao regime de teletrabalho. III.4 Duração e cessação do acordo de teletrabalho. III.5 Equipamentos e sistemas. III.6 Privacidade de trabalhador em regime de teletrabalho.. III.7 O princípio da igualdade de direitos e deveres. III.8 Organização, direção e controlo do trabalho. III.9 Os deveres especiais das partes. III.10 Segurança e saúde no trabalho. III.11 Fiscalização do teletrabalho. IV. CONCLUSÃO.V. BIBLIOGRAFIA

## I. INTRODUÇÃO

O teletrabalho é um fenómeno ligado à moderna sociedade de informação e da digitalização (Ramalho, 2023) e o advento do mesmo convocou a necessidade de regulação deste novo formato de prestação de trabalho. A origem da regulação do teletrabalho em Portugal remonta ao Acordo-Quadro

---

<sup>1</sup> Mário Simões Barata. E-mail: [mario.barata@ipleiria.pt](mailto:mario.barata@ipleiria.pt)

<sup>2</sup> António Luís Bentes de Oliveira. E-mail: [bentesdeoliveira@gmail.com](mailto:bentesdeoliveira@gmail.com)

Europeu sobre Teletrabalho que foi transposto por via legislativa através do Código do Trabalho em 2003. Este Código dedicou-lhe um pequeno conjunto de normas que veio a ser ainda comprimido na codificação de 2009 (artigos 165º a 171º) (Fernandes, 2022). O regime legal aí estabelecido durou mais do que uma década e nunca foi verdadeiramente posto à prova, dado o número residual de casos de teletrabalho em Portugal e na maior parte dos países da Europa. Paralelamente, o fenómeno do teletrabalho nunca captou a atenção da doutrina até à emergência da pandemia COVID-19 e a regulamentação em vigor durante aqueles anos era tida como adequada (Barata, 2020).

No entanto, o recurso massivo ao teletrabalho no quadro da pandemia suscitou várias questões que a escassa regulamentação legal não foi capaz de resolver.<sup>3</sup> Dai a intervenção do legislador em 2021 com a adoção da Lei nº 83/2021, de 6 de dezembro, que alterou significativamente o regime jurídico do teletrabalho. Por sua vez, as modificações legislativas de 2021 suscitaram algumas questões que culminaram numa nova intervenção do legislador em 2023 através da Lei nº13/2023, de 03 de abril, que operou duas alterações cirúrgicas ao regime jurídico do teletrabalho<sup>4</sup>.

Este artigo visa analisar as regras que disciplinam o teletrabalho subordinado na Administração Pública portuguesa, nomeadamente os Artigo 68º e 69º da Lei Geral de Trabalho em Funções Públicas, bem como a remissão que estas normas estabelecem para o regime jurídico do teletrabalho constante dos Artigos 165º e seguintes do Código do Trabalho (CT). Contudo, a doutrina aponta para várias limitações conexas com aquela regulamentação legal e a sua aplicabilidade à Administração Pública que serão igualmente apresentadas e examinadas antes de teceremos algumas breves considerações finais.

## II. VÍNCULO DE EMPREGO PÚBLICO E TELETRABALHO

O trabalho livre, subordinado e remunerado na administração pública portuguesa é desenvolvido no quadro da Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas (LGTFP) aprovada pela Lei nº 35/2014, de 20 de junho.<sup>5</sup> Dito de outro modo, a prestação de trabalho no sector público desenvolve-se no qua-

---

<sup>3</sup> Estima-se que mais de 30% da população ativa em Portugal tenha passado a desenvolver o seu trabalho à distância durante a pandemia (Ramalho, 2023).

<sup>4</sup> O legislador em 2023 alterou a redação do artigo 166º-A do Código do Trabalho relativo ao direito ao teletrabalho e o artigo 168º do CT referente aos equipamentos e sistemas.

<sup>5</sup> Este diploma já foi alterado dezasseis vezes, a última das quais pela Decreto-Lei nº 53/2023, de 05/07.

dro de regras que pertencem ao Direito Administrativo, que é uma disciplina ou ramo do Direito Público.

Em matéria de teletrabalho, a LGTFP encerra duas normas fundamentais que urge analisar: a primeira estabelece uma remissão para o CT, ao passo que a segunda regula o trabalho a tempo parcial e o teletrabalho para os trabalhadores nomeados. Os Artigos 68º e 69º do LGTFP fixam o seguinte:

Artigo 68º

(Remissão)

1. Sem prejuízo do disposto na presente lei é aplicável aos trabalhadores titulares de um vínculo de emprego público o regime previsto no Código do Trabalho em matéria de trabalho a tempo parcial e de teletrabalho.
2. O empregador público não pode excluir o recurso ao trabalho a tempo parcial por regulamento.
3. Não é aplicável ao vínculo de emprego público o regime da comissão de serviço e do trabalho intermitente previstos no Código do Trabalho.

Artigo 69º

(Trabalho a tempo parcial e teletrabalho para os trabalhadores nomeados)

1. A aplicação do regime de tempo parcial e do teletrabalho a trabalhadores nomeados pode ser determinada pelo empregador mediante requerimento do trabalhador.
2. Relativamente aos trabalhadores com vínculo de nomeação, o empregador pode, por regulamento estabelecer para a admissão em regime de tempo parcial preferências em favor dos trabalhadores com responsabilidades familiares, dos trabalhadores com capacidade de trabalho reduzida, pessoa com deficiência ou doença crónica e dos trabalhadores que frequentem estabelecimentos de ensino médio ou superior.

Assim, o artigo 68º da LGTFP estabelece o regime regra para os trabalhadores titulares de um vínculo de emprego público em matéria de trabalho a tempo parcial e teletrabalho que passa pela aplicação do regime previsto para o teletrabalho no CT e aplicável às “relações jurídico privadas de trabalho livre, subordinado e remunerado” (Fernandes, 2022, p. 24). Por outras palavras, aplica-se as disposições do CT relativo ao teletrabalho aos trabalhadores da Administração Pública que prestam a sua atividade no quadro de um vínculo de emprego público.

Um vínculo de emprego público “é aquele pelo qual uma pessoa singular presta a sua atividade a um empregador público”.<sup>6</sup> Por sua vez, o vínculo de

---

<sup>6</sup> Ver o artigo 6º, nº 2, da LGTFP.

emprego público reveste as seguintes modalidades: contrato de trabalho em funções públicas; nomeação; comissão de serviço.<sup>7</sup> O vínculo de emprego público constitui-se, em regra, através de um contrato de trabalho em funções públicas.<sup>8</sup> Contudo, a aplicação da legislação laboral constante do Código de Trabalho em matéria de trabalho a tempo parcial e teletrabalho sofre uma importante limitação, na medida em que só poderá ser aplicado aos trabalhadores da Administração Pública que são nomeados (por exemplo: trabalhadores que desempenham funções conexas com a autoridade do Estado e funções de soberania) mediante requerimento destes.

No entanto, entendemos que a remissão estabelecida pelo último segmento do n.º 1 do Artigo 68.º da LGTFP para o Código de Trabalho (CT) constitui a disposição central que urge analisar, na medida em que o regime jurídico do teletrabalho que se encontra nos Artigos 165.º e seguintes do CT aplica-se aos trabalhadores da administração pública (i. e., cujo vínculo de emprego público é disciplinado pela LGTFP) quando exercem as suas funções no formato de teletrabalho.

### III. REGIME JURÍDICO E APRECIÇÃO CRÍTICA

#### III.1. Noção de teletrabalho e âmbito do regime

O legislador define o teletrabalho no Artigo 165.º do CT como “a prestação de trabalho em regime de subordinação jurídica do trabalhador a um empregador, em local não determinado por este, através do recurso a tecnologias de informação e comunicação”. Esta noção de teletrabalho adotado pelo legislador em 2021, através da Lei n.º 83/2021, de 06 de dezembro, veio substituir a noção adotada pelo legislador na versão original do CT de 2009 que definia o teletrabalho como “a prestação laboral realizada com subordinação jurídica, habitualmente fora da empresa e através do recurso a tecnologias de informação e comunicação”.

---

<sup>7</sup> Ver o artigo 6.º, n.º 3, da LGTFP.

<sup>8</sup> Ver o artigo 7.º da LGTFP. A lei reserva o vínculo de nomeação para um número limitado de carreiras específicas conexas com o exercício de funções públicas no âmbito nas atribuições, competências e atividades identificadas no n.º 1 do artigo 8.º da LGTFP. Os três casos de exercício de funções públicas em comissão de serviço encontram-se reguladas no artigo 9.º da LGTFP.



Apesar de se ter afastado da noção inicial de teletrabalho, o legislador manteve os dois elementos tradicionais na construção da mesma (Redinha, 2022). De acordo com João Leal Amado (2016), os dois elementos que caracterizam o teletrabalho são: o elemento geográfico (i.e., o trabalho realizado à distância) e o elemento tecnológico (i.e., com recurso às tecnologias de informação e de comunicação). No mesmo sentido, Maria do Rosário Palma Ramalho (2023) alude ao fator geográfico e ao fator funcional.

Diferentemente, António Monteiro Fernandes (2022) dá destaque às características da subordinação e da distância quando analisa a noção de teletrabalho. Assim, ao contrário do contrato de trabalho comum onde o empregador e trabalhador partilham o mesmo espaço, i.e., a relação laboral é presencial, o teletrabalho subordinado “organiza-se de modo que o empregador ou a chefia tem, em cada momento (de um horário de trabalho), a possibilidade de transmitir instruções, acompanhar diretamente a sua execução e realizar eventuais ações corretivas, sem que se acham na presença um do outro” (p. 233).

Contudo, a noção oferecida pelo legislador é alvo de críticas na doutrina. Nesse sentido, António Monteiro Fernandes (2022) considera que a expressão “tecnologias de informação e de comunicação” é débil e vaga. O autor sustenta que o significado do enunciado aponta para os domínios da informática e da eletrónica e afirma que estas “existem há muito, com distintas características e diferentes graus de sofisticação. A expressão não é, pois, inteiramente esclarecedora” (p. 233).

O elemento “geográfico” é igualmente criticado por Maria Regina Redinha quando a autora afirma que o segmento atinente “ao local não determinado” é um *nonsense* jurídico e constitui um retrocesso face à noção anterior que aludia à prestação de trabalho habitualmente realizado fora da empresa. Assim, haverá “teletrabalho quando a prestação realizada com TIC se execute em local não determinado pelo empregador” (Redinha, 2022, 27). Tal significa que o legislador adotou uma noção de teletrabalho que se afasta da ideia de trabalho prestado em determinado local (por exemplo: em casa ou em espaço destinado em co-working). Contudo, a autora recorda o leitor que não podemos esquecer que a determinação de um local de trabalho é relevante na ótica da legislação laboral, dado que o local é objeto de proteção especial nos termos do artigo 193º, nº 1, do CT bem como o artigo 129º, nº 1, alínea f), do Código. Acresce ainda que a legislação impõe uma referência ao mesmo no quadro da informação a prestar pelo empregador ao trabalhador nos termos do artigo 106º, nº 3, alínea b) do CT (Redinha, 2022). A noção de teletrabalho oferecida pelo legislador é igualmente criticada por Maria do Rosário Palma

Ramalho (2023) que aponta para a contradição da mesma com o estatuído no artigo 166º, nº 4, alínea b), do CT que alude ao local de trabalho nas menções obrigatórias do acordo de teletrabalho, bem como no nº 8 do mesmo preceito relativamente à necessidade de obter o acordo do empregador quando o teletrabalhador pretende alterar o local de trabalho conforme analisaremos adiante.

Para além de uma noção de teletrabalho, o legislador estendeu a aplicabilidade dos artigos 168º (equipamentos e sistemas), 169º (igualdade de direitos e deveres), 169º-A (organização, direção e controlo do trabalho), 170º (privacidade de trabalhador em regime de teletrabalho) e 170º-A (segurança e saúde no trabalho) do Código de Trabalho em 2021 através da adoção da Lei nº 83/2021 a “todas as situações de trabalho à distancia sem subordinação jurídica, mas em regime de dependência económica” (i.e., o trabalho no domicílio). Tal constatação convoca duas observações. A primeira aponta para um terceiro elemento ou fator do contrato do teletrabalho: a subordinação jurídica. Em segundo lugar, o legislador resolveu aplicar um conjunto de disposições do regime jurídico do teletrabalho subordinado a situações de trabalho à distância sem subordinação jurídica (Ramalho, 2023). Em suma, “o regime do contrato de teletrabalho subordinado passa-se a aplicar, em parte a situações de trabalho parasubordinado” (Ramalho, 2023, p. 196). Contudo, o artigo 165º, nº 2, do CT não se aplica ao teletrabalho na administração pública, na medida em que as regras atinentes ao mesmo no CT apenas se aplicam aos trabalhadores com um vínculo de emprego público (Santos & Santos, 2021).

### **III.2. Acordo para a prestação de teletrabalho**

A instituição do regime de teletrabalho assenta num acordo entre as partes. Para além de estabelecer esta regra geral, o legislador pretendeu no artigo 166º, nº 1, do CT responder à seguinte pergunta: quem pode trabalhar em regime de teletrabalho? A qualidade de teletrabalhador pode ser assumida por um trabalhador que já pertence à empresa/entidade pública (trabalhador interno) ou por um trabalhador especificamente recrutado para esse efeito (trabalhador externo). Esta distinção encontra-se igualmente no nº 2 do preceito em questão, dado que o legislador alude à figura do contrato inicial bem como à possibilidade de o acordo para a prestação de trabalho neste regime ser autónomo daquele. Assim, um trabalhador interno pode passar a exercer a sua atividade em regime de teletrabalho por um período determinado ou indeterminado.

Independentemente do momento da celebração de o acordo entre as partes, o legislador disciplina o conteúdo do mesmo no n.º 3 e n.º 4 do artigo 166.º do CT. Em primeiro lugar, o artigo 166.º, n.º 3, do CT dispõe que o acordo disciplinará o regime “de permanência ou da alternância de períodos de trabalho à distância e de trabalho presencial”. Esta redação dá luz verde, na opinião de Joana Vicente (2022), aos chamados regimes mistos ou híbridos. Para além desta questão, o artigo 166.º, n.º 4, do CT define um conjunto de elementos que deverão constar do acordo. Assim, o acordo deverá conter:

“a) a identificação, assinaturas e domicílio ou sede das partes; b) o local em que o trabalhador realizara habitualmente o seu trabalho, o qual será considerado, para todos os efeitos legais, o seu local de trabalho; c) o período normal de trabalho diário e semanal; d) o horário de trabalho; e) a atividade contratada, com indicação da categoria correspondente; f) a retribuição a que o trabalhador terá direito, incluindo prestações complementares e acessórias; g) a propriedade dos instrumentos de trabalho, bem como o responsável pela respetiva instalação e manutenção; h) A periodicidade e o modo de concretização dos contactos presenciais a se refere a alínea c) do artigo 169.º-B.

A doutrina destaca algumas das menções obrigatória que acabamos de expor. Neste sentido, António Monteiro Fernandes (2022) aponta para as seguintes menções; local de trabalho; horário de trabalho; propriedade dos instrumentos de trabalho. O local de trabalho definido no acordo é especialmente importante dado que ele será “considerado para todos os efeitos legais, o seu local de trabalho”. Por exemplo, a fixação geográfica é relevante na ótica da reparação de acidentes de trabalho.<sup>9</sup> O acordo em matéria de horário de trabalho é igualmente importante porque a lei consagra uma solução que diverge da regra geral vertida no artigo 212.º, n.º 1, do CT, onde se estabelece que cabe ao empregador definir o horário de trabalho. No quadro do teletrabalho, o legislador privilegiou o interesse do trabalhador (i.e., vida pessoal e familiar) em detrimento do interesse conexo com a organização do trabalho. A definição do horário de trabalho é ainda relevante dado o “dever de abstenção de contacto” consagrado no artigo 199.º-A do CT. Por último, a questão da propriedade dos instrumentos de trabalho será tratada numa alínea específica deste trabalho.

O artigo 166.º, n.º 5, do CT impõe que o acordo deve revestir a forma escrita. Logo, o acordo para a prestação de trabalho em regime de teletrabalho é um negócio jurídico formal. Contudo, a formalidade é apenas exigível para a prova da estipulação do regime de teletrabalho.

---

<sup>9</sup> Ver o ponto relativo ao artigo 170.º-A do Código do Trabalho.

O artigo 166º do CT disciplina igualmente a proposta de acordo de teletrabalho nos n.ºs 6 e 7 da disposição. Assim, a lei estabelece que o trabalhador não tem de fundamentar a sua oposição a qualquer proposta de acordo de teletrabalho apresentada pela entidade patronal. Dito de outro modo, o trabalhador tem “total liberdade para aceitar ou recusar a proposta patronal, sem qualquer dever adicional de fundamentar a recusa” (Vicente, 2022, p. 60). Esta falta de fundamentação não pode ser utilizada contra o trabalhador para efeitos de despedimento ou a aplicação de qualquer sanção. Diferentemente, a entidade empregadora está obrigada a fundamentar a sua recusa quando a proposta de acordo de teletrabalho é formulada pelo trabalhador e a motivação deve revestir a forma escrita. Contudo, a lei não estabelece um prazo para o empregador ponderar a proposta nem estabelece uma norma jurídica para os casos onde a entidade patronal optar pelo silêncio (Vicente, 2022). Para além deste aspeto, Maria do Rosário Palma Ramalho (2023) discorda da solução adotada e defende o seguinte:

O problema dogmático colocado por esta solução é que ela inverte a lógica estrutural da relação de trabalho, na medida em que permite que o trabalhador faça uma certa autogestão do seu contrato e de modo como o quer executar, ao passo que o empregador tem que justificar por escrito o modo como exerce os poderes laborais – no caso, o poder organizatório e o poder diretivo. Em suma, esta solução opõe-se frontalmente à essência dominial do contrato de trabalho, que, como se sabe, justifica a atribuição dos poderes laborais ao empregador, a ponto de poder interferir com o seu direito fundamental de livre iniciativa económica (art. 61º, n.º1, da CRP). É, por isso, uma solução muito questionável, de constitucionalidade duvidosa e que deve ser revista (p. 202).

Em penúltimo lugar, o legislador estabelece no n.º 8 do artigo 166º do CT que o local de trabalho no acordo de teletrabalho poderá ser modificado. Contudo, essa modificação depende de acordo escrito. Esta exigência é relevante porque manifesta a clara intenção do legislador de “atribuir alguma estabilidade ao local de trabalho no regime de teletrabalho”, dado que o local de trabalho “não é relevante apenas para delimitar geograficamente a disponibilidade do trabalhador, mas tem também implicações noutras matérias como, a segurança e saúde do trabalhador e os acidentes de trabalho” (Ramalho, 2023, p. 217).

Por fim, o último número do artigo 166º do CT determina que o empregador pode definir, no regulamento interno, “as atividades e as condições em que a adoção do teletrabalho na empresa poderá ser por ele aceite”.

A nova redação do artigo 166º do CT que entrou em vigor na sequência da adoção da Lei n.º 83/2021 diverge da redação anterior em pelo menos três matérias.

No quadro das regras anteriores, o legislador disciplinava a hipótese de trabalhador inicialmente contratado como teletrabalhador passar a exercer a sua atividade de acordo com o regime dos demais trabalhadores da empresa (i.e., a lei permitia a transição do trabalho externo para o trabalho interno). Todavia, a redação atual não trata esta hipótese no artigo 166º do CT.

A redação anterior é igualmente divergente da atual porque tratava duas situações onde o acordo era dispensado. Por outras palavras, a lei contemplava dois casos onde o trabalhador tinha um direito ao regime de teletrabalho: violência doméstica e parentalidade. Contudo, o legislador entendeu disciplinar estes casos, onde o acordo é dispensado, numa norma específica que será analisada no ponto seguinte.

Por fim, a nova redação do artigo 166º, nº 4, do CT melhorou a anterior redação quanto ao conteúdo do acordo, nomeadamente exigindo que o acordo contenha cláusulas referente ao local de trabalho e horário de trabalho bem como a atribuição de uma categoria profissional ao trabalhador. A redação atual aperfeiçoou ainda a menção obrigatória atinente à periodicidade e o modo de concretização dos contactos pessoais, no sentido de evitar situações de isolamento laboral<sup>10</sup>.

### **III.3. Direito ao regime de teletrabalho**

O artigo 166-Aº do Código do Trabalho disciplina duas situações onde o acordo para a prestação de trabalho no regime de teletrabalho é dispensado e o trabalhador tem um direito ao regime de teletrabalho. Logo, concordamos com Maria Irene Gomes (2023, p. 167) quando afirma que “a primeira nota que se impõe assinalar, a propósito do artigo 166º-A do Código do Trabalho, relaciona-se com a sua especialidade, em face da regra geral quanto ao modo de implementação de prestar atividade em teletrabalho”. A regra geral de implementação do teletrabalho subordinado assenta no acordo das partes (i.e., entre a entidade patronal e o trabalhador).

A primeira situação especial de teletrabalho que não assenta no acordo das partes prende-se com o trabalhador vítima de violência doméstica.<sup>11</sup> Neste caso, o trabalhador tem, nas palavras de Ana Lambelho e Luísa Gonçalves (2021, 136), um “direito potestativo à mudança para o regime de teletrabal-

---

<sup>10</sup> Ver a anterior redação do nº 5 do Artigo 166º do Código do Trabalho.

<sup>11</sup> Ver o nº 1 do Artigo 166º-A do Código do Trabalho. Ver ainda o artigo 195º do Código do Trabalho que impõe a apresentação de queixa e o abandono da casa de morada de família.

ho, caso este seja compatível com a atividade desempenhada”. Outra situação ocorre no contexto da parentalidade. Assim, o trabalhador com filho de idade inferior a três anos ou independentemente da idade com deficiência, doença crónica ou doença oncológica que viva em comunhão de mesa e habitação tem igualmente o direito a exercer a sua atividade em regime de teletrabalho, quando esta modalidade de prestação de trabalho é compatível com a atividade que desempenha e o empregador tenha recursos para o efeito.<sup>12</sup> Esta segunda situação contempla duas hipóteses. A primeira diz respeito ao trabalhador com filho de idade inferior a três anos. Esta hipótese que foi regulado pela Lei n.º 83/2021, de 6 de dezembro, tem uma origem europeia, na medida em que a legislação portuguesa foi influenciada pela Diretiva 2019/1158, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 20/6, relativa à conciliação entre a vida profissional e a vida familiar dos progenitores e cuidadores (Rouxinol, 2022). A segunda hipótese prende-se com um filho que tenha deficiência, doença crónica ou doença oncológica que viva em comunhão de mesa e habitação que foi introduzida pelo legislador em 2023 no quadro da Agenda do Trabalho Digno que introduziu números alterações ao Código do Trabalho.

Todavia, a redação do artigo 166.º-A, n.º 2, do CT suscita algumas dúvidas na doutrina no segmento que diz respeito aos recursos que a entidade empregadora dispõe para o efeito. Neste sentido, Milena Rouxinol (2022) escreve que “temos amplas dúvidas quanto ao significado da expressão legal que veicula esta condição de concretização de tal direito” (p. 86). A autora explica a sua dúvida com a expressão “recursos e meios” e suscita a seguinte interrogação: “supomos que os recursos e meios necessários à prestação de atividade em teletrabalho sejam as tecnologias de informação e comunicação que, precisamente, permitem este modelo de laboração. Mas, se assim for, como conceber que ele seja viável, considerada a atividade em causa, e porem, o empregador não disponha daqueles meios?” (Rouxinol, 2022, p. 86). Tal interrogação leva Rouxinol a admitir que será exigível que a entidade patronal se muna dos recursos necessários, e lamenta o facto de que o legislador não ter sujeitado essa recusa ao escrutínio da Comissão para a Igualdade no Trabalho e no Emprego (CITE) como faz nas situações de trabalho a tempo parcial ou no trabalho flexível (Rouxinol, 2022).

A doutrina discute ainda o modo de operacionalização deste direito bem como o prazo para a entidade patronal cumprir com o preceituado na disposição. Nesse sentido, Maria Irene Gomes (2023) defende em relação ao trabalhador vítima de violência doméstica que as partes devem proceder de boa-fé de acordo com o artigo 126.º do CT. Tal significa que o trabalhador deve comunicar a sua intenção de passar a realizar a sua atividade em teletrabalho

---

<sup>12</sup> Ver a anterior redação do n.º 2 do Artigo 166.º-A do Código do Trabalho.

e provar que reúne os requisitos para exercer o seu direito. Por sua vez, o empregador não deve criar qualquer obstáculo ao exercício do mesmo. A autora chega mesmo a afirmar que lhe parece que a entidade patronal tem “a obrigação legal de disponibilizar ao trabalhador os meios instrumentais de que este necessita para realizar o teletrabalho, à luz do artigo 168º, nº1, do Código do Trabalho” (Gomes, 2023, p. 170).

As alterações efetuadas pelo legislador em 2023 ao nº 2 do artigo 166º-A do CT relativamente ao direito ao teletrabalho quando o trabalhador tem um filho com deficiência, doença crónica ou doença oncológica que viva em comunhão de mesa e habitação” suscitam igualmente uma sugestão na doutrina no sentido de aperfeiçoamento da norma. Nesse sentido, Maria Irene Gomes (2023) defende que “parece-nos que o legislador poderia ter ido mais longe e ter também, contemplado, no âmbito do artigo 166º-A, caso a atividade em causa seja suscetível de ser prestadas nesses moldes, um direito ao regime de teletrabalho relativamente ao próprio trabalhador que sofra de deficiência, doença crónica ou doença oncológica” (p. 175).

O direito ao regime de teletrabalho conexo com a parentalidade pode ainda ser estendido até 8 anos de idade em determinadas condições de acordo com o Artigo 166º-A, nº 3, do CT Assim, a extensão depende:

- a) Nos casos em que ambos os progenitores reúnem condições para o exercício da atividade em regime de teletrabalho, desde que este seja exercido por ambos em períodos sucessivos de igual duração num prazo de referência máxima de 12 meses;
- b) Famílias monoparentais ou situações em que apenas um dos progenitores, comprovadamente, reúne condições para o exercício da atividade em regime de teletrabalho.

O artigo 166º A, nº 4, do CT reforça a ideia de que estamos perante um direito subjetivo privado do trabalhador na medida em que determina que “o empregador não pode opor-se ao pedido do trabalhador” quando este invoca as situações que acabamos de descrever (i.e., violência doméstica e parentalidade) para exercer o seu direito.

Para além das duas situações já descritas, o artigo 166º-A, nº 5, do CT estabelece que “tem ainda direito a exercer a atividade em regime de teletrabalho, pelo período máximo de quatro anos seguidos ou interpolados, o trabalhador a quem tenha sido reconhecido o estatuto de cuidador informal não principal, mediante comprovação do mesmo, nos termos da legislação aplicável, quando este seja compatível com a atividade desempenhada e o empregador

disponha de recursos e meios para o efeito”. Esta inovação legislativa – fruto da entrada em vigor da Lei n.º 83/2021 - prende-se com a aprovação, em Portugal, do Estatuto do Cuidador Informal, aprovado pela Lei n.º 100/2019, de 6 de setembro, que consagra um conjunto de normas que regula os direitos e deveres do cuidador e da pessoa cuidada e estabelece as respetivas medidas de apoio.<sup>13</sup> Contudo, a entidade patronal pode opor-se ao exercício deste direito do trabalhador quando não estão reunidas as condições para o trabalhador exercer a sua prestação em regime de teletrabalho ou quando esta invoca necessidades imperiosas do funcionamento da empresa ou entidade pública, sendo que o pedido e a oposição ao mesmo são tramitados de acordo com o procedimento subjacente ao pedido de autorização para trabalhar em tempo parcial ou em regime de horário flexível nos termos dos n.ºs 3 a 10 do artigo 57.º do CT. Esta opção legislativa leva Milena Rouxinol (2022) a questionar porque a mesma solução não foi aplicada designadamente “aos progenitores de bebés ou crianças até três anos, ou oito, se for o caso” (p. 94).

O artigo 166.º-A, n.º 7, do CT estabelece uma importante restrição ao exercício do direito ao regime de teletrabalho por parte dos trabalhadores que queiram estender a sua prestação de trabalho neste regime quando tenham crianças até 8 anos. A lei determina que esse direito não é aplicável aos trabalhadores das microempresas. Dito de outro modo, a possibilidade de estender a prestação de trabalho em regime de teletrabalho de modo a conciliar a parentalidade e o trabalho apenas se aplica às empresas que tenha as dimensões seguintes: pequenas; médias; grandes.<sup>14</sup> Contudo, esta restrição não se aplica aos trabalhadores da administração pública.

Por fim, o legislador considera que a violação de quaisquer normas atinentes ao direito ao regime de teletrabalho constitui uma contraordenação grave nos termos do artigo 166.º-A, n.º 8, do CT.

### **III.4. Duração e cessação do acordo de teletrabalho**

O artigo 167.º do CT trata a matéria atinente à duração e cessação do acordo de teletrabalho. O legislador estabelece no n.º 1 que o acordo de teletrabal-

---

<sup>13</sup> O ato normativo em questão foi complementado pelo Decreto-Regulamentar n.º 1/2022, de 10/01.

<sup>14</sup> O legislador estabelece quatro tipos de empresa no artigo 100.º do Código do Trabalho consoante o número de trabalhadores. Assim, no ordenamento jurídico português existem: microempresas (que empregam menos de 10 trabalhadores); pequenas empresas (que empregam 10 a menos de 50 trabalhadores); média empresa (que empregam 50 a menos de 250 trabalhadores); grandes empresas (que empregam mais de 250 trabalhadores).



ho pode ter uma de duas durações: determinada ou indeterminada. A doutrina entende que a redação do preceito diz respeito ao teletrabalho interno quer o teletrabalho externo. Por outras palavras, o preceito “tem em vista quer a situação reativa a um trabalhador contratado *ab initio* como teletrabalhador quer a situação em que há um acordo modificativo do contrato de trabalho inicial” (Vicente, 2023, p. 70).

Na eventualidade do acordo ter sido celebrado com uma duração determinada, o CT estabelece no artigo 167º, nº 2, que o mesmo não pode perdurar para além de seis meses (i.e., sujeito a termo resolutivo). A norma regula ainda os termos da renovação do acordo. Assim, o acordo renova-se automaticamente, por iguais períodos (i.e., sem qualquer limite ao número de renovações), salvo se as partes declararem por escrito a sua oposição à renovação. Esta terá de ser manifestada até 15 dias antes do final do período de duração inicial ou da renovação do acordo. A propósito da possibilidade de o acordo ser renovado, Joana Vicente afirma que “o sistema legal facilita a renovação do acordo de teletrabalho, ao estabelecer que o mesmo se renova “automaticamente por iguais períodos, se nenhuma das partes declarar por escrito, até 15 dias antes do seu término, que não pretende a renovação” (2022, p. 71). Em nossa opinião, trata-se de uma solução legislativa semelhante àquela que facilita a renovação dos contratos de trabalho a termo certo no artigo 344º do CT.

Contudo, o legislador tratou diferentemente o acordo por tempo indeterminado. Nesse sentido, o artigo 167º, nº 3, do CT estabelece que qualquer uma das partes pode fazer cessar o mesmo, mediante comunicação escrita que produzirá efeitos no 60º dia posterior àquela.

Para além da questão referente à duração do acordo de teletrabalho, o artigo 167º do CT trata a denúncia do mesmo. Assim, qualquer uma das partes pode denunciar o acordo de teletrabalho nos primeiros 30 dias da execução do mesmo.<sup>15</sup> Trata-se, na opinião de Joana Vicente, de uma espécie de “período experimental” (2023, 72). Neste período, à semelhança do período inicial da execução de um contrato de trabalho, o trabalhador avalia as condições materiais e organizatórias oferecidas pelo empregador e este avalia a adaptação do teletrabalhador. Em suma, a denúncia permite exercer um “direito ao arrependimento” (Ramalho, 2023, p. 204). Um outro aspeto que merece referência prende-se com o facto de a denúncia ser livre e não tem de ser fundamentada.

A doutrina alude ainda a uma possibilidade de extinguir o acordo de teletrabalho que não surge positivada na lei: a revogação. Afirma igualmente que

---

<sup>15</sup> Ver o artigo 167º, nº 4, do Código do Trabalho.

os efeitos da revogação seriam os mesmos aos da denúncia, o que determina o conseqüente retorno do trabalhador para o regime presencial (Vicente, 2022).

Por sua vez, o artigo 167º, nº 5, do CT disciplina o efeito conexo com a denúncia. Nesse sentido, o legislador estabelece que o trabalhador retorna à atividade presencial quando o acordo cessa no âmbito do contrato de trabalho por tempo indeterminado, ou cujo termo ainda não tenha sido atingido. Tal configura uma “solução de reversibilidade” (Vicente, 2023, p. 74). Contudo, a doutrina entende que a solução apresentada se aplica mais facilmente ao trabalhador interno do que externo e aponta para os limites literais ou gramaticais do preceito (Vicente, 2022). O legislador determina ainda que o regresso à atividade presencial não afeta a categoria, antiguidade e quaisquer outros direitos reconhecidos aos trabalhadores em regime presencial.

Por fim, a violação do regime acabado de descrever atinente aos efeitos da denúncia do acordo não pode ser violado sob pena disso constituir uma contraordenação grave nos termos do artigo 167º, nº 5, do CT.

### **III.5. Equipamentos e sistemas**

O dever de custódia é, de acordo com António Monteiro Fernandes (2022), um dos deveres acessórios do trabalhador. Tal dever resulta do facto de que os instrumentos de trabalho não são propriedade do trabalhador, mas adstritos pelo empregador. Contudo, importa saber se este dever se mantém no quadro do teletrabalho.

O legislador estabeleceu no artigo 168º, nº 1, do CT que “o empregador é responsável pela disponibilização dos equipamentos e sistemas necessários à realização do trabalho e à interação do trabalhador-empregador, devendo o acordo a que se refere o artigo 166º especificar se são fornecidos diretamente ou adquiridos pelo trabalhador, com a concordância do empregador acerca das suas características e preços”.

No entanto, o teletrabalho convoca outras despesas para além dos custos iniciais associados à aquisição dos equipamentos. Assim, o legislador fixou no número imediatamente a seguir que “são integralmente compensadas pelo empregador todas as despesas adicionais que, comprovadamente, o trabalhador suporta como direta consequência da aquisição ou uso dos equipamentos e sistemas informáticos ou telemáticos necessários à realização do trabalho, nos termos do número anterior, incluindo os acréscimos de custos de energia

e da rede instalada no local de trabalho em condições de velocidade compatível com as necessidades de comunicação de serviço, assim como os custos de manutenção dos mesmos equipamentos e sistemas”.<sup>16</sup>

A atual redação do artigo 168º do CT resulta das alterações introduzidas pelo legislador em 2023 que pretendia resolver as dúvidas suscitadas pela redação de alguns números que foram modificados em 2021 e alteraram a redação primitiva. A comparação entre as várias formulações permite concluir que cabe ao empregador disponibilizar os equipamentos necessários para a realização do teletrabalho e interagir com o mesmo. Na versão inicial do CT este dever não era tão nítido, dado que a norma sobre a propriedade dos instrumentos de teletrabalho previa que na falta de estipulação no contrato a lei presumia que os instrumentos de trabalho respeitantes à tecnologia de informação e de comunicação pertenciam ao empregador. Ao empregador cabia igualmente a instalação, manutenção e pagamento das inerentes despesas de acordo com a parte final do n.º 1 do Artigo 168º do CT em vigor até 2021. Aplicando a disposição ao teletrabalho na administração pública Ana Catarina Sá Gomes de Melo Matos Salgado (2015, p. 351, nota 364) afirma o seguinte: “cumpre referir, porém, que, nos termos do artigo 168.º do Código do Trabalho, quando não existir qualquer estipulação contratual, presume-se que os instrumentos de trabalho utilizados pelo teletrabalhador respeitantes a tecnologias de informação e de comunicação são da propriedade do empregador público, que é responsável pela instalação e manutenção, bem como pelo pagamento das inerentes despesas”.

Contudo, Maria Irene Gomes (2022) critica a redação demasiado amplo que o legislador utilizou na formulação do atual artigo 168º, n.º 1, do CT. Assim, quando o legislador responsabiliza o empregador pela “disponibilização ao trabalhador dos equipamentos e sistemas necessários à realização do trabalho e à interação do trabalhador-empregador” está a incluir exatamente o quê? Será que o legislador tinha só em vista os equipamentos informáticos ou queria incluir o mobiliário de escritório. Esta interrogação estende-se na opinião da autora aos “sistemas necessários à realização do trabalho” que poderão eventualmente incluir os softwares e a rede wifi bem como as licenças necessárias à execução da prestação (Gomes, 2022).

As interrogações quanto à amplitude da redação aplicam-se igualmente à compensação devida pela entidade patronal pelas despesas adicionais. Aqui o legislador pecou por defeito ao não explicitar que despesas poderiam estar eventualmente cobertas pela regulamentação quando consideramos o local

---

<sup>16</sup> Ver o artigo 168º, n.º 2, do Código do Trabalho.

da prestação: as despesas associadas à prestação do trabalho no domicílio ou noutros locais eventualmente acordados entre as partes (Gomes, 2022). Para além destas questões, o legislador não ofereceu um critério de cálculo consistente para determinar o montante das despesas adicionais quando o trabalhador vive no local de trabalho.

Por último, Maria Irene Gomes questiona a amplitude da obrigação da entidade patronal em matéria de equipamentos e sistemas. Nesse sentido, a autora afirma que

importa assinalar que esta obrigação da disponibilização dos equipamentos e sistemas a cargo do empregador parece estar prevista para qualquer modalidade de teletrabalho, independentemente do local da sua realização, independentemente de se tratar de um teletrabalhador interno ou externo, independentemente do quantum de trabalho remoto acordado em face do trabalho presencial, no caso de modalidade de trabalho híbrido, ou independentemente do modo da sua constituição ser o acordo das partes, como é a regra decorrente do n.º 2 do artigo 166.º, ou ser a consequência do exercício do direito a teletrabalhar nas situações excecionais legalmente previstas no atual artigo 166.º - A do Código do Trabalho (2022, p. 114).

Estas interrogações prendem-se com o facto de que a obrigação imposta à entidade patronal pode desincentivar o recurso ao teletrabalho dado que impõe um sacrifício demasiado oneroso sobre uma das partes (Gomes, 2022). Por outras palavras, a autora aponta para uma eventual violação do princípio da proporcionalidade quando se exige à entidade patronal a obrigação de disponibilizar equipamento e sistemas em determinadas combinações entre o trabalho presencial e o trabalho remoto onde o quantum de trabalho remoto é pouco expressivo, o que convoca a ponderação e eventual positivação de uma percentagem mínima.

Os custos adicionais e os acréscimos de despesa conexas com a energia e a velocidade da internet bem como os custos atinentes à manutenção dos equipamentos e sistemas gera uma obrigação na esfera do empregador. Assim, o artigo 168.º, n.º 3, do CT dispõe que “o contrato individual de trabalho e o instrumento de regulamentação coletiva de trabalho aplicável devem fixar na celebração do acordo para prestação de teletrabalho o valor da compensação devida ao trabalhador pelas despesas adicionais”. Esta foi a solução encontrada pelo legislador em 2023 para pôr termo a controvérsia suscitada pela regra constante da versão anterior do artigo 168.º, n.º 3, do CT, que determinava que se efetuasse uma comparação com as “despesas homologas do trabalhador no mesmo mês do último ano anterior” à aplicação do acordo do teletrabalho para determinar o valor das despesas adicionais.

Todavia, nem sempre é possível chegar a um acordo dado as múltiplas questões que podem ser suscitadas em torno das despesas efetuadas. Nesse sentido, o legislador oferece um critério para calcular a compensação. Esse critério está patente na redação do artigo 168º, nº 2, do CT quando este estabelece o seguinte: “para efeitos do presente artigo e na ausência de acordo entre as partes sobre um valor fixo nos termos do número anterior, consideram-se despesas adicionais as correspondentes à aquisição de bens e ou serviços de que o trabalhador não dispunha antes da celebração do acordo a que se refere o artigo 166.º, assim como as determinadas por comparação com as despesas homólogas do trabalhador no último mês de trabalho em regime presencial”.

A propósito da obrigação do empregador de compensar as despesas adicionais, a doutrina suscita igualmente questões ou dificuldades interpretativas com a redação da lei. Assim, uma primeira dificuldade prende-se com o tipo de despesas que estão incluídas no conceito de despesas adicionais. O legislador não quis incluir aqui todas as despesas, mas tão somente as despesas adicionais enquanto “direta consequência da aquisição ou uso de equipamentos e sistemas informáticos ou telemáticos necessários à realização do trabalho”. Assim, o legislador quis incluir os acréscimos de eletricidade, de internet e de comunicações e não as despesas conexas com a água e a climatização do ambiente. Para além destas, as despesas conexas com os custos de manutenção dos mesmos instrumentos de trabalho parecem incluir os bens consumíveis (i.e., o tinteiro e papel) na hipótese de se revelarem imprescindíveis à realização do trabalho (Gomes, 2022).

Uma segunda questão associada à obrigação de compensar as despesas adicionais prende-se com a determinação do seu cálculo. Aqui o legislador oferece um critério que assenta numa comparação “entre os custos usuais/comuns inerentes à vivência no domicílio, já existentes antes de se realizar o teletrabalho, e os custos adicionais posteriores ocorridos como consequência da aquisição, ou da utilização e manutenção dos instrumentos de trabalho agora presentes no domicílio do trabalhador” (Gomes, 2022, p. 120). Contudo, tal despesa pode não ter existido no mês anterior. Assim, este critério não é isento de críticas, na medida em que as despesas podem ser variáveis e o critério que manda comparar com o mesmo mês no ano anterior pode não resolver o problema se o trabalhador estava igualmente em teletrabalho e não equaciona os múltiplos variáveis da vida.

Por último, a doutrina suscita a questão de saber a que modalidades de teletrabalho é aplicável a obrigação da entidade patronal de compensar as despesas adicionais. Nesse sentido Maria Irene Gomes (2002) questiona se a obri-

gação de compensação se aplica apenas aos casos de teletrabalho voluntário ou se abrange também as situações conexas com o direito ao teletrabalho no artigo 166º-A do CT e se se aplica apenas às modalidades de teletrabalho no domicílio do teletrabalhador.

Os nºs 5 e 6 do artigo 168º do CT tratam do pagamento da compensação e a sua caracterização no quadro do direito fiscal. Assim, o pagamento da compensação prevista no artigo 168º, nº 2 do CT é devido imediatamente após a realização das despesas do pelo trabalhador. Para além da questão temporal, o legislador estabelece que a compensação é considerada, para efeitos fiscais como um custo e não constitui um rendimento para o trabalhador. Logo, a compensação está isenta de qualquer tributação ou desconto (i.e., segurança social/ caixa geral de aposentações; subsistema de saúde) à semelhança daquilo que acontece com o subsídio de refeição (Gomes, 2023). Contudo, este tratamento fiscal está sujeito a um limite que foi introduzido pelo legislador em 2023. Nesse sentido, o legislador estabelece que a compensação devido ao trabalhador não é considerada como rendimento “até ao limite do valor definido por portaria dos membros do Governo responsáveis pelas áreas dos assuntos fiscais e da segurança social”.<sup>17</sup> O valor da compensação foi recentemente fixado em 22,00 euros por mês pelo Governo na Portaria n.º 292-A/2023 de 29 de setembro.<sup>18</sup> Este valor poderá ser majorado em 50% se for definido na negociação coletiva.<sup>19</sup>

Os nºs 7 e 8 do artigo 168º do CT tratam da questão relativa ao uso dos equipamento e sistemas utilizados no teletrabalho para além das necessidades de serviço. Assim, o legislador estabelece, como regra geral, que as condições de uso dos equipamentos e sistemas para além do teletrabalho são regulados pelo regulamento interno constante do artigo 166º, nº 9, do CT. No entanto, a entidade privada/pública pode não dispor de um regulamento interno. Nestas situações, as condições de uso dos equipamento e sistemas devem ser definidas no acordo de teletrabalho.

Por fim, o legislador estabelece a aplicação de uma contraordenação grave a qualquer entidade que aplique uma sanção ao trabalhador pelo uso dos equipamentos e sistemas para além das necessidades de serviço quando esse uso não está expressamente concionado pelo regulamento interno ou pelo acordo.<sup>20</sup>

---

<sup>17</sup> Ver a parte final do artigo 168, nº 5, do Código de Trabalho.

<sup>18</sup> Ver o nº 1 do artigo 2º e o artigo 4º da Portaria n.º 292-A/2023, de 29 de setembro.

<sup>19</sup> Ver o nº 2 do artigo 2º conjugado com o artigo 4º da Portaria n.º 292-A/2023, de 29 de setembro.

<sup>20</sup> Ver o artigo 168º, nº 9, do Código do Trabalho.

### **III.6. Privacidade de trabalhador em regime de teletrabalho**

O artigo 170º do CT trata a matéria atinente à privacidade de trabalhador em regime de teletrabalho e disciplina duas questões distintas: as visitas do empregador e os meios de controlo da prestação de trabalho.

O nº 1 do artigo 170º do CT estabelece como princípio geral de que o empregador deve “respeitar a privacidade do trabalhador, o horário de trabalho e os tempos de descanso e de repouso da família deste, bem como proporcionar-lhe boas condições de trabalho, tanto do ponto de vista físico como psíquico”.

De seguida o nº 2 do mesmo preceito determina que “sempre que o teletrabalho seja realizado no domicílio do trabalhador, a visita ao local de trabalho requer aviso prévio de 24 horas e concordância do trabalhador”.

Assim, as visitas da entidade patronal ao domicílio do trabalhador estão condicionadas ao aviso prévio e à concordância do mesmo. Estes requisitos constituem uma inovação em face da anterior redação do preceito que não previa qualquer aviso prévio nem fazia depender as mesmas da anuência do trabalhador.

O nº 3 do artigo 170º do CT baliza a finalidade da visita e limita temporalmente a mesma. Assim, o preceito atualmente em vigor estabelece que esta “só deve ter por objeto o controlo da atividade laboral, bem como dos instrumentos de trabalho, e apenas pode ser efetuada na presença do trabalhador durante o horário de trabalho”.

A redação constitui um avanço em comparação àquilo que estava estabelecido até 2021 onde as visitas podiam ocorrer entre as 9 e as 19 horas. Contudo, estas podiam se efetuadas tanto em dias de trabalho como de não trabalho, o que levou Maria do Rosário Palma Ramalho (2019) e Teresa Moreira (2022) a defenderem que tais visitas só podiam ocorrer em dia normal de trabalho dado que uma interpretação pouco restritiva da norma suscitava sérias questões em torno da privacidade bem como dos tempos de descanso e de repouso da família do trabalhador.

O legislador aplicou ainda o princípio da proporcionalidade às visitas da entidade patronal ao domicílio do trabalhador. Nesse sentido, o nº 4 do artigo 170º do CT dispõe que “no acesso ao domicílio do trabalhador, as ações integradas pelo empregador devem ser adequadas e proporcionais aos objetivos e finalidade da visita”. Tal significa que o empregador está vinculado às dimensões deste princípio: adequação e proporcionalidade em sentido restrito.

Conforme já referimos a problemática conexas com as visitas da entidade empregadora ao domicílio do trabalhador não constitui a única questão que se coloca em matéria de privacidade. Na verdade, o poder de controlar a execução da prestação laboral, que assenta na liberdade económica da entidade patronal, levanta igualmente questões ligadas à privacidade do trabalhador quando o empregador recorre a meios de vigilância a distância. A propósito desta questão Teresa Coelho Moreira (2020, p. 76) alude à multiplicidade de dispositivos eletrónicos que incluem “a videovigilância, que engloba agora todos os sensores num contexto da Internet das Coisas, a audiovigilância, a geolocalização, o controlo das comunicações eletrónicas, o controlo através das redes sociais, das mensagens instantâneas, dos dados biométricos, do reconhecimento facial, da crescente utilização da *Inteligência Artificial*, que permitem monitorizar, virtualmente, todos os aspetos da vida profissional, assim como a vida extraprofissional, e mesmo, por vezes, a vida íntima dos trabalhadores, muitas vezes através do cruzamento deste tipo de informação”. Assim, a utilização de meios e programas conexos com o controlo do cumprimento das obrigações laborais em contexto de teletrabalho subordinado tem um limite, na medida em que não podem ser recolhidos dados que constituem uma invasão ilegítima e ilegal da esfera privada do teletrabalhador e da sua família.

Perante o poder do empregador de monitorizar a execução da prestação laboral do teletrabalhador subordinada, Teresa Moreira (2020, p. 78) defende uma utilização restrita de programas que tem por objetivo o controlo dos trabalhadores. Nesse sentido, convoca a posição da Comissão Nacional de Proteção de Dados (CNPd) que se encontra vertida na Orientação sobre o controlo à distância de trabalhadores. Assim, a CNPD defende a proibição da utilização de programas e de “softwares que, para além do rastreamento do tempo de trabalho e de inatividade, registam as páginas de Internet visitadas, a localização do terminal em tempo real, as utilizações dos dispositivos periféricos (ratos e teclados), fazem captura de imagem do ambiente de trabalho, observem e registam quando se inicia o acesso a uma aplicação, controlam o documento em que se está a trabalhar e registam o respetivo tempo gasto em cada tarefa (v.g., *TimeDoctor*, *Hubstaff*, *Timing*, *Manic Time*; *TimeCamp*, *Toggl*, *Harvest*)”<sup>21</sup>.

Teresa Moreira (2020) oferece ainda vários exemplos de programas que controlam a atividade dos trabalhadores e descreve pormenorizadamente o tipo de dados recolhidos pelos mesmos. Por exemplo, os arquivos e ficheiros log do servidor identificam o emissor e o recetor de cada mensagem, o

---

<sup>21</sup> Orientação de 17 de abril de 2020 e disponível em [http://www.cnpd.pt/home/orientacoes/Orientacoes\\_controlo\\_a\\_distancia\\_em\\_regime\\_de\\_teletrabalho.pdf](http://www.cnpd.pt/home/orientacoes/Orientacoes_controlo_a_distancia_em_regime_de_teletrabalho.pdf).



assunto, os anexos, bem como a hora da comunicação, com o propósito de saber quais os números marcados, a natureza da chamada (i.e., pessoal ou profissional) e a duração da mesma. Um outro exemplo reside nos programas que detetam certas e determinadas palavras, de natureza obscena, nos e-mails enviados ou recebidos, de modo a aferir se existe umnexo com a atividade profissional. Um terceiro exemplo encontra-se nos programas que controlam os conteúdos do correio eletrónico e de todas as mensagens trocadas pelo trabalhador por outros meios de comunicação. De acordo com a referida autora estes programas “vão para além da procura de determinados palavras-chave, pretendendo analisar o conteúdo da mensagem, realizando uma verdadeira análise contextual, tentando encontrar o próprio sentido da mensagem” Por último, alude aos programas que ciclicamente fotografam aquilo que está a ser visualizado no computador do trabalhador. Os “screenshots” que são tirados “permitem ver as pessoas que estão por exemplo numa reunião com este trabalhador, o interior das casas dessas pessoas, assim como do próprio trabalhador e do seu agregado familiar, nomeadamente menores de idade” (Moreira, 2020, p. 80).

Acontece que a utilização dos programas que acabámos de descrever por parte da entidade patronal suscita questões de natureza jurídico-constitucional em linha com a seguinte constatação de Jorge Miranda e Rui Medeiros (2007, p. 291): “a relação laboral pode também levantar questões relativas à intimidade da vida privada”. Tal utilização é, em nossa opinião, inconstitucional, dado que viola a privacidade do trabalhador que está protegida pelo n.º 1 do Artigo 26.º da Constituição da República Portuguesa (CRP). Nesse preceito, a lei fundamental portuguesa consagra um direito à reserva da intimidade da vida privada e familiar. O direito em questão implica, de acordo com Gomes Canotilho e Vital Moreira (2007, p. 467) “o direito a impedir o acesso de estranhos a informações sobre a vida privada e familiar,” bem como “o direito que ninguém divulgue as informações que tenha sobre a vida privada e familiar de outrem”. Assim, qualquer tipo de controlo através do recurso a programas informáticos só respeitará a Constituição se não aceder e recolher informações sobre a vida privada e familiar do teletrabalhador e cumprir como “todos os requisitos do tratamento de dados pessoais, nomeadamente o princípio da finalidade, da proporcionalidade e da transparência, assim como o princípio da proteção de dados desde a conceção e por defeito, previsto no artigo 25.º do Regulamento Geral de Proteção de Dados” (Moreira, 2020, p. 81).

No entanto, a doutrina constata que as vendas destes programas triplicaram desde o início da pandemia, número que exprime uma clara insensibilidade relativamente aos direitos dos teletrabalhadores e desrespeito rela-

tivamente às normas em vigor (Moreira, 2020). Ora, o direito à reserva da intimidade da vida privada e familiar do trabalhador é um direito, liberdade e garantia diretamente aplicável e vincula, por força do n.º 1 do Artigo 18.º da Constituição da República Portuguesa, as entidades públicas (i.e., a administração pública em sentido lato) e privadas (leia-se as empresas/ entidade patronal). Consequentemente, cabe ao legislador proteger a privacidade do teletrabalhador subordinado, concretizando assim o n.º 2 do Artigo 26.º da lei fundamental assim como a função garantística do Direito do Trabalho (Barata, 2022), i.e., “de promover a específica realização, no domínio das relações laborais, de valores e interesses reconhecidos como fundamentais na ordem jurídica global” (Fernandes, 2022, p. 32).

Perante as constatações que acabamos de expor o legislador determinou no n.º 5 do artigo 170.º do Código do Trabalho que “é vedada a captura e utilização de imagem, de som, de escrita, de histórico, ou o recurso a outros meios de controlo que possam afetar o direito à privacidade do trabalhador”.

Por fim, a violação das regras conexas com as visitas da entidade patronal e a proibição de utilização de meios de controlo que afetam a privacidade do teletrabalhador dão origem a contraordenações com diversa gravidade. Assim, a violação das regras conexas com as visitas (i.e., os n.º 1, 2, 3 e 4 do artigo 170.º do CT) constitui uma contraordenação grave.<sup>22</sup> Diferentemente, a violação da regra atinente à utilização de meios de controlo que violem a privacidade do teletrabalhador constitui contraordenação muito grave.<sup>23</sup>

### III.7. O princípio da igualdade de direitos e deveres

O teletrabalho foi objeto de regulação, pela 1.ª vez em Portugal, na Seção IV, do Capítulo II, Livro I, da Lei 99/2003, de 27/8 que aprovou e publicou em anexo o CT (2003), por força do Acordo-Quadro Europeu sobre o Teletrabalho, de 2002, celebrado (UNICE/UEAPME e ECPE). Contudo, foi por força da Lei 23/2004, de 22/6, que definiu o regime jurídico do contrato de trabalho nas pessoas coletivas públicas (Batalha, 2008)<sup>24</sup>, com exclusão de algumas entidades elencadas no n.º 3, do art.1.º, que ficou estabelecido que era aplicável o regime do Código do Trabalho de 2003 e demais legislação especial (Ramalho & Brito, 2005), ou seja, incluindo a respeitante do teletrabalho,

---

<sup>22</sup> Ver o artigo 170.º, n.º 6, do Código do Trabalho.

<sup>23</sup> Ver o artigo 170.º, n.º 7, do Código do Trabalho.

<sup>24</sup> O autor defendia que ex vi e da sua interpretação extensiva do art. 23.º, do DL 259/98, de 18/8, era possível praticar o regime do teletrabalho na Administração Pública.

o que se explica pelo fenómeno da intercomunicabilidade dos regimes de trabalho no setor privado e público. consubstanciada, no que nos interessa, na progressiva privatização da função pública, pese embora com limites nomeadamente constitucionais (Moura, 2004).

O princípio de igualdade de tratamento veio atribuir aos teletrabalhadores a mesma proteção global concedida aos trabalhadores que prestassem trabalho nas instalações do empregador, consagrando um princípio geral no que tange aos direitos e obrigações, com o fito de salvaguardar o seu estatuto sócio-laboral (incluindo, os teletrabalhadores da Administração Pública), nomeadamente no que respeita às matérias de formação/promoção profissionais, bem como quanto às condições de trabalho, envolvendo uma remissão implícita para o regime comum, como aduz (Dray, 2007).

Contudo, segundo (Redinha, 2005, 7) o art. 236.º do CT de 2003 estabelecia um “princípio de equiparação de tratamento e não de verdadeira igualdade, ao arrepio do que sugere a sua epígrafe, porquanto para obtenção da igualdade em situações de menor proteção é sempre necessária a introdução de medidas corretivas de conteúdo discriminatório positivo. De todo o modo, trata-se de um desenvolvimento concretizador do princípio geral consagrado no art. 22.º” do CT de 2003 com particular incidência na formação e promoção profissionais, bem como nas condições de trabalho, uma vez que se se trata de aspetos que evidenciam a vulnerabilidade, na altura, deste tipo de trabalhadores. No entanto, o nó górdio para delinear o âmbito de proteção concedido é densificar em que se cifrava a expressão “condições de trabalho”, sendo que Maria do Rosário Palama Ramalho (2005), identifica as normas de proteção dos trabalhadores de carácter imperativo, como as relativas aos tempos de trabalho, segurança e higiene no trabalho, proteção contra riscos sociais e deveres sociais para com o Estado, as quais surgiram no dealbar do Direito do Trabalho. Mas na verdade o regime do teletrabalho no CT de 2003 concretizou diversos aspetos, como o direito à privacidade para o teletrabalhador ao domicílio garantindo tempo de descanso/repouso e permissão do controlo do teletrabalhador na sua residência/local de trabalho (art. 236.º), o direito aos limites máximos do período normal de trabalho diário e semanal (art.240.º). bem como o direito a possuir isenção de trabalho<sup>25</sup> (art.241.º conjugado com o arts. 177.º e 178.º), direito à participação e representação coletiva (art. 243.º), direito ao favorecimento no contato com outros colegas ou serviço para quebra de eventual isolamento (art. 242.º, n.º 2), mas também

---

<sup>25</sup> A isenção de horário de trabalho, nas suas diversas modalidades, no contexto da natureza, em regra, do teletrabalho, de tempos de trabalho mais flexíveis e dúcteis para responder à dinâmica do just in time, on line, em que se concretiza possibilita(va) a vulneração da proteção concedida pelos artigos precedentes.

proporcionar informação e formação sobre sistemas e equipamentos de trabalho (art. 242.º, n.º1).

De todo o modo, Maria do Rosário Palama Ramalho (2007) alude ao princípio de igualdade de tratamento *au passant*, partindo para a identificação dos aspetos do estatuto do teletrabalhador que o colocam em desvantagem em comparação com os trabalhadores adstritos apenas às instalações da empresa., assim afigura-se com um mero princípio programático (um “statement”) do legislador sem capacidade regulatória específica. Todavia, António Batalha (2008) alertava para o facto que o princípio de igualdade de tratamento não poderia ser interpretado restritivamente sob pena de cimentar eventual desigualdade que a Lei pretendia obviar. Com efeito, o fundamento deste princípio estriba-se na noção enquanto forma de realizar o mesmo trabalho (que os trabalhadores presenciais) à distância, subordinado e topograficamente fora da empresa, com recurso às TIC’s.

Ainda quanto ao princípio de igualdade de tratamento o Legislador consagrou no art. 237º/1 in fine, do CT um dever patronal de proporcionar boas condições de trabalho físicas e mentais ao teletrabalhador, reproduzindo *ipsis verbis* o teor desse dever geral já plasmado no art. 120.º, alínea c)., do CT de 2003. Tal reconduzia-se à prevenção de riscos e doenças profissionais, tendo em conta a proteção de segurança e saúde, a adoção das medidas de segurança e saúde no trabalho (SST) prescritas pela ordem jurídica, e o dever de fornecer informação e formação nesta área, constante dos arts. 120.º, h), i) do mesmo diploma. Sucede que o art. 239.º/1 que concretizou o princípio em análise, além de remeter para o regime jurídico da segurança e saúde no trabalho da altura, consagrado nos arts. 270.º a 278.º, do CT de 2003 e nos arts. 211.º a 280.º, da Lei 35/2004, de 29/7 enunciava ainda a necessidade do empregador assumir uma política de SST que abrangesse especificamente os teletrabalhadores, designadamente em matéria de exames de saúde no trabalho periódicos (Quintas & Quintas, 2005; Cabral et al, 2006)<sup>26</sup> e de equipamentos de proteção visual, matérias relevantes face ao modo de prestação laboral, realizado através de equipamentos dotados de visor (já então o Decreto-Lei nº 349/93, de 1/10.)

Igualmente, se declarava a aplicabilidade do regime jurídico dos acidentes de trabalho e doenças profissionais (art. 281.º e ss, do CT de 2003), designadamente ao nível da reparação dos danos oriundos de acidentes de trabalho (art. 120.º, alínea g), do CT). Sucede que com exceção dos trabalhadores da Administração Pública vinculados através de contrato individual de trabal-

---

<sup>26</sup> Estes autores referem que a periodicidade dos exames de saúde se devia prender com particularidade dos grupos de trabalhadores mais vulneráveis.

ho : (a que na altura se aplicava o CT de 2003 e o RCT de 2004) onde atualmente rege a Lei 98/2009, de 4/9, porventura a maioria dos trabalhadores públicos estavam abrangidos pelo regime jurídico dos acidentes em serviço das doenças profissionais no âmbito da administração pública, consagrado no DL 503/99, de 30/11, tanto mais que a maioria dos empregadores públicos ainda hoje não possuem apólice de seguro de acidente de trabalho válidas e com risco da ocorrência de sinistros do trabalho transferidas para seguradora.

Também o direito à formação profissional se encontrava prevista como forma de garantir a carreira e promoção do teletrabalhador que pelo facto de estar afastado das instalações do empregador seria suscetível de ser prejudicado face aos trabalhadores comuns. Aquele direito tem como correlativo o dever geral do empregador (art. 123.º, do CT), concretizando-se quanto ao “quantum” e o “quando” da formação contínua (inicialmente 20 tendo passado a 35 horas/ano em 2006), a convolação do crédito em remuneração nos últimos três anos, entre outros aspetos nos artigos 162.º a 169.º, da RCT de 2004, extensível, naturalmente, aos teletrabalhadores públicos. Isto além de lhes ser aplicável, incluindo os teletrabalhadores, o regime jurídico da formação profissional da administração pública, constante do Decreto-Lei n.º 50/98, de 11 de março, entretanto revogado.

Com o CT de 2009, de 12/2, na sua redação original, procedeu-se a uma re-arrumação das matérias reguladas no estatuto do teletrabalho sendo o princípio da igualdade de tratamento do teletrabalhador face aos atribuídos aos trabalhadores presenciais, quer ao nível dos direitos, quer ao nível dos deveres, tendo sido enriquecido p.e. no art. 169.º, n.º 1, a referência aos limites ao período normal trabalho que anteriormente estava previsto em artigo autónomo; também assim com a obrigação patronal de promover contacto do teletrabalhador com os colegas e com a própria organização. De todo o modo, não deixa de ser assinalável a referência a uma clausula aberta, através do advérbio nomeadamente, que permitia teoricamente abranger ainda outras condições de trabalho.

A novel Lei 83/2021 procedeu à densificação da noção do princípio de igualdade de tratamento (Dray, 2022)<sup>27</sup> onde estabeleceu que se aplica trabalhadores com a mesma categoria e idênticas funções irradiando, nas palavras de (Vicente, 2023), para a igualdade retributiva (incluindo o subsídio de refeição, que segundo (Amado, 2023), mantendo-se como devido no teletrabalho, nomeadamente para a modalidade do teletrabalhador interno), men-

---

<sup>27</sup> O autor aponta criticamente a confusão resultante da junção num mesmo preceito de duas matérias com lógicas e autonomia dogmática distinta e previamente consagradas em artigos diferentes, ao arripio do enunciado no Acordo-quadro do Teletrabalho, de 2002.

cionando o gozo de férias, períodos de descanso, desenvolvendo os direitos coletivos e que legitimou, operacionalizando, a utilização do teletrabalhador e das estruturas sindicais de utilizar as TIC's cedidas ao primeiro para trabalhar, garantindo igualdade na proteção social. O cumprimento desta disposição legal encontra-se acautelada pela previsão de uma contraordenação grave imputável ao empregador caso a não observe.

Assim, pode referir-se sem pejo que apesar das críticas de que foi alvo com alguma razão, a nova redação do princípio da igualdade de tratamento dos teletrabalhadores melhorou a sua efetividade dando-lhe alguma capacidade regulatória e protetiva, no âmbito do teletrabalho, incluindo, por remissão, os trabalhadores da função pública.

### III.8. Organização, direção e controlo do trabalho

O advento do teletrabalho obrigou o legislador a reponderar o poder de direção do empregador. Neste sentido, (Fernandes, 2022, p.19) afirma que é “preciso reconhecer que os poderes de direção, controlo e disciplina integrantes da clássica posição jurídica do empregador perdem grande parte da sua substância no trabalho remoto, entendido este como atividade desenvolvida num ou vários lugares escolhidos, não pelo empregador, mas pelo próprio prestador”. Tal leva o autor a sustentar que o poder de controlo da atividade do trabalhador no quadro do teletrabalho tende a incidir sobre a realização de *objetivos*, e não sobre o *se* e o *como* da atividade em cada momento (Fernandes, 2020).

Contudo, o controlo associado à realização de objetivos suscita questões conexas com a forma de exercício desse poder. Por outras palavras, como poderá a entidade patronal controlar o desempenho do trabalhador. Este controlo terá de ser feito utilizando os mesmos meios que o trabalhador utiliza para prestar a sua atividade (i.e., os meios informáticos). Partindo desse pressuposto, o legislador aligeirou, de acordo com (Ramalho, 2023), o princípio geral de proibição da vigilância do trabalhador à distância, que está consagrado no n.º 1 do Artigo 20º do CT.<sup>28</sup> No caso do teletrabalho o aligeiramento deveu-se à própria natureza da atividade, na medida em que “não há outra forma de exercer o poder de vigilância ou controlo” (Ramalho, 2023) e este

---

<sup>28</sup> O aligeiramento da proibição encontra-se na parte final do n.º 2 do Artigo 20º do Código do Trabalho.

foi expressamente admitido no n.º 4 do artigo 169.º-A do CT conforme veremos adiante.

O n.º 1 do artigo 169.º-A do CT disciplina as reuniões de trabalho à distância e as tarefas que devem ser realizadas em tempos precisos e em articulação com outros trabalhadores. Estas devem ter lugar dentro do horário de trabalho e ser agendadas preferencialmente com 24 horas de antecedência. Com este preceito o legislador pretende zelar pelo cumprimento das normas atinentes ao repouso do teletrabalhador e facilitar a organização da prestação de trabalho.

O n.º 2 do artigo 169.º-A do CT regula as situações onde o teletrabalhador é obrigado a comparecer nas instalações da empresa ou noutro local designado pela entidade patronal. Assim, o legislador alude a reuniões, ações de formação ou outras situações que exigem a presença física do trabalhador. Esta obrigação de comparência depende de convocatória com, pelo menos, 24 horas de antecedência.

A redação destas duas normas é criticada por (Ramalho, 2023) na medida em que a autora considera que “são exemplos de normas excessivamente rígidas e que não tem adesão à realidade das relações de trabalho e à dinâmica das empresas”.

As deslocações do teletrabalhador às instalações da empresa/entidade pública ou outro local designado pela entidade empregadora é objeto de regulamentação no n.º 3 do artigo 169-A do CT. Assim, o empregador suporta os custos associados a estas deslocações “na parte em que, eventualmente, exceda o custo normal do transporte entre o domicílio do trabalhador e o local em que normalmente prestaria trabalho em regime presencial”. Por outras palavras, o legislador obriga a entidade patronal a cobrir a diferença de custos atinentes à deslocação do teletrabalhador quando solicita a comparência deste em outro local que não seja o local em que normalmente prestaria trabalho em regime presencial.

De seguida o legislador regula o meio através do qual o empregador exerce os seus poderes de direção. Nesse sentido, o artigo 169.º-A do CT determina o seguinte: “os poderes de direção e controlo da prestação de trabalho no teletrabalho são exercidos preferencialmente por meio dos equipamentos e sistemas de comunicação e informação afetos a atividade do trabalhador”. Contudo, o legislador impôs uma condição no último segmento do preceito quando estabelece que o poder de direção e controlo está sujeito a procedimentos previamente conhecidos pelo teletrabalhador e compatíveis com o respeito pela sua privacidade.

Para além desta limitação, o n.º 5 do artigo 169.º-A do CT fixa que “o controlo da prestação de trabalho, por parte do empregador, deve respeitar os princípios da proporcionalidade e da transparência, sendo proibido impor a conexão permanente, durante a jornada de trabalho, por meio de imagem ou som. A primeira parte da norma reafirma dois princípios: proporcionalidade e transparência. O princípio da proporcionalidade está consagrado na Constituição da República Portuguesa e o Código do Procedimento Administrativo (CPA) e alusões à ideia de transparência encontra-se igualmente naquele diploma.<sup>29</sup> Para além de subordinar o poder de controlo da entidade patronal à proporcionalidade à transparência, a norma proíbe a conexão permanente entre a entidade patronal e o teletrabalhador durante a jornada de trabalho.

Por fim, o n.º 6 do artigo 169.º-A do CT estabelece que a violação dos números 1 a 3 do preceito em análise constitui uma contraordenação muito grave. No entanto, não estabelece qualquer sanção para a eventual violação dos preceitos relativos à proteção da privacidade ou que impedem a conexão permanente entre a entidade patronal e o teletrabalhador. Poderá dizer-se que a matéria da privacidade é objeto de regulamentação no artigo 170.º do CT. Contudo, as situações reguladas nesse preceito são diferentes conforme veremos na alínea seguinte. Assim, entendemos que a privacidade do teletrabalhador na administração pública está deficientemente protegida neste preceito e que tal constitui motivo suficiente para o legislador reponderar a questão numa futura revisão do regime jurídico do teletrabalho subordinado.

### III.9. Os deveres especiais das partes

O artigo 169.º B, do CT, criado pela Lei 83/2021, procedeu à concentração da panóplia de deveres patronais (alguns novos, outro(s) com alterações de tomo) que impendem sobre os empregadores beneficiários do teletrabalho, bem como dois deveres dos teletrabalhadores num único artigo. Os deveres ditos especiais (ou secundários) patronais, em contraponto com os deveres gerais existentes no Código do Trabalho, apresentaram-se como importantes avanços na salvaguarda do regime do teletrabalho hodierno, e visam colmatar dificuldades colocadas por uma das características basilares do

---

<sup>29</sup> O princípio da proporcionalidade está consagrado no artigo 266.º, n.º2, da Constituição da República Portuguesa bem como o artigo 7.º do Código do Procedimento Administrativo. Alusões à ideia de transparência encontra-se nos artigos 14.º e 201.º do Código do Procedimento Administrativo e a menção expressa desta ideia encontram-se em vários diplomas de Direito Administrativo conforme recorta Débora Melo Fernandes (2015).



teletrabalho que é a separação topográfica entre instalações do serviço e domicílio do teletrabalhador impeditivas de controlo presencial do empregador.

Destarte, a alínea a), do n.º1, deste preceito legal consagra uma nova obrigação do empregador de informar o teletrabalhador, se for necessário (o que deixa alguma margem para a interpretação do caso concreto), sobre as características e o modo de utilização de todos os dispositivos, programas e sistemas que fiscalizam e/ou vigiam a sua prestação laboral, sem paralelo na história da regulação do teletrabalho (quer no CT de 2003, quer na redação originária do CT de 2009). Tudo isto porquanto o (des)conhecimento ou conhecimento deficiente de como é exercido o poder de direção e controlo patronal através dos meios das TIC's decorre do princípio da boa-fé contratual, por isso Amado (2022b), designa esta obrigação patronal como sendo um dever de transparência telemática, atenta a imensa mole de dispositivos/ferramentas intrusivas<sup>30</sup> que também podem bulir com a sua intimidade dos teletrabalhadores<sup>31</sup>. Pelo que será também proibida a instalação de programas ou outras ferramentas de controlo, de forma oculta, e/ou à revelia do teletrabalhador, exigindo-se consulta escrita a este antes de se proceder a mudanças em equipamentos ou sistemas nas funções atribuídas ou características da atividade deste, conforme a alínea e), do n.º 1, deste artigo, visando deixá-lo a par de alterações que em caso contrário poderiam ditar a sua própria obsolescência profissional, ou que levariam a que fossem detetadas condutas “auto-incriminatórias” por desconhecimento de novas formas ou gadgets instalados pelo empregador de forma recetícia por isso mesmo algo insidiosa<sup>32</sup>.

A alínea b), do n.º1, veio consagrar um dever patronal, que recai igualmente sobre os seus superiores hierárquicos ou mandatários, de se abster de contactar o trabalhador durante o seu período de descanso, remetendo para o dever geral constante do art. 199.ºA, do CT, reforçando o direito dos teletrabalhadores no domicílio, nomeadamente na separação (e não na usual diluição) entre tempos de trabalho e tempos de descanso pessoal e/ou familiar; excecionado em situações de força maior ou necessidade de feitura de trabalho suplementar, sob pena de sancionamento contraordenacional qualificado

---

<sup>30</sup> Vide nota n.º 21.

<sup>31</sup> Aliás, também por isso o n.º 5, do art. 170.º, do CT2 proíbe ao empregador a gravação de imagem, som, escrita, histórico (ou outros meios), bem como veda-lhe a possibilidade de exigir a conexão permanente de som ou imagem ao trabalhador durante o trabalho, o que pode ser estrénuo e stressante, especialmente quem possua isenção de horário (incluindo a que não está sujeita a limites máximos do período normal de trabalho) e lhe é exigido 10 ou mais horas, sabendo que se encontra a ser vigiado pelo “Big Brother”.

<sup>32</sup> (Ramalho, 2023) critica esta solução normativa por conflitar, na sua opinião, com o exercício normal do poder de direção e regulamentar patronal.

como grave. Ora, (Fernandes, 2022) aventa a possibilidade de se interpretar este dever como garantia de gozo efetivo do descanso, não podendo, por isso, o empregador contactar e o teletrabalhador não responder ou não aceitar trabalhar caso seja importunado, já que uma interpretação restritiva deste segmento do preceito constituiria um *flatus vocis*, ou seja, redundaria numa medida de alcance social reduzido e apenas acautelado pela sanção administrativa. Mesmo sendo obrigatória a menção do período normal de trabalho diário e semanal no acordo do teletrabalho podem suscitar-se dificuldades face à não concretização cabal de que descanso aqui se trata para efeito de legitimar o contacto patronal, podendo ser o diário mínimo obrigatório ou todo o período de descanso ou de não trabalho (Ramalho, 2023).

Relacionada com esta matéria (e com especial relevância no teletrabalho) a DGAEP (Direção Geral da Administração e do Emprego Público) no início do ano de 2022 veio assumir um entendimento<sup>33</sup> de que não se estaria “perante uma situação de incumprimento do dever de abstenção, no caso de um empregador público que enviasse um email ao trabalhador durante o período de descanso deste, em que não fosse solicitada resposta ou se determinasse qualquer outra ação imediata por parte do trabalhador» Ora, tal posicionamento foi objeto de forte repúdio por (Amado, 2022a), por entender que o direito ao descanso também seria lesado se o Estado pudesse enviar e-mails e contactar os funcionários públicos desde que não efetuasse questões ou determinasse instruções diretas para ações. Tal esvaziaria a teleologia e a letra da norma proibitiva, já que tais comunicações telemáticas levariam, provavelmente, a pressionar um trabalhador medianamente zeloso, induzindo-o a estar ligado ou a pensar no trabalho, e porventura até “convencê-lo/manobra-lo” a prestar trabalho por sua iniciativa. Felizmente, aquele organismo estatal “arreprou caminho” retirou aquela FAQ do seu sítio, pensamos por influência daquele eminente juslaboralista, tendo introduzido uma FAQ em 11.09.2023, que salvo em casos de força maior, o empregador deve(ia) abster-se de contactar o trabalhador durante os períodos de descanso daquele, inclusive através do envio de mensagens de correio eletrónico.

O dever da alínea c), do n.º1, do art. 169.º-B do CT, já havia sido regulada timidamente no art.241º, n.º2, do revogado CT de 2003, tendo sido literalmente reproduzida na versão originária do CT de 2009 (cfr art. 169.º), visa prevenir o isolamento do teletrabalhador mitigando, pelo menos, riscos psicossociais deles decorrentes e corresponde ao que (Amado, 2022) chama de

---

<sup>33</sup> Entendimento este que foi publicitado em plena crise epidémica da COVID 19, através da FAQ n.º 30, no seu site, atualizada a 11/02/2022, cfr. <https://observatorio.almedina.net/index.php/2022/04/18/a-desconexao-profissional-e-a-dgaep-tomemos-a-serio-o-dever-de-abstencao-de-contacto/#notas>

direito à sociabilidade informática e da pertença à comunidade de trabalho/entidade empregadora. Por conseguinte este dever visa que o empregador promova contactos entre o teletrabalhador com a entidade e restantes colegas, sendo pressuposto que ocorra amiúde, e não mais de dois em dois meses, devendo também constar concretizado no acordo de teletrabalho exarado entre as partes (art. 166.º). O cumprimento desta obrigação, com o fito retroferido, afigura-se particularmente importante para os teletrabalhadores que prestam trabalho no domicílio, bem como os alocados a centros de teletrabalho e moveis (ou itinerantes que dificilmente se vislumbra existirem na administração pública) com estruturas organizativas comuns (quer privadas, quer públicas), sendo já eventualmente bastante questionável a necessidade estrita deste dever quando o teletrabalho é híbrido com uma componente presencial e outra remota (blended telework), no que se refere aos teletrabalhadores alocado sem escritórios-satélite (Redinha, 2014), de pertença ou gestão do empregador (Rodrigues, 2011), sendo certo que a redação do preceito não exclui qualquer tipo de teletrabalho.

(Romeira, 2023)<sup>34</sup> critica a necessidade de o empregador estabelecer contactos regulares no mínimo de 2 em 2 meses, propondo a consideração desta norma como sendo supletiva, logo de imperatividade mínima, pelo facto de poder ser inadequada e não beneficiar a saúde mental do teletrabalhador, considerando-a e de cariz excessivamente paternalista e defendendo a possibilidade do aumento da periodicidade. Face ao teor desta norma e tendo em consideração o que se encontra plasmado no n.º4, do art. 3.º (que refere que os contratos de trabalho só podem afastar norma legal se estabelecerem condições mais favoráveis para o trabalhador), (Amado, 2022b), parece contraditar aquela posição considerando a dita norma relativamente imperativa e, consequentemente, só poder estabelecer periodicidade de encontros presenciais inferiores aos dois meses para acautelar a redução do isolamento em prazos mais reduzidos.

Na senda da reforço do estatuto do teletrabalhador foi (re)criado através da alínea d), do art. 169.ºB, do CT de 2009 (e que deve ser lido conjuntamente com o art. 169.º 8, nº 2, relativo ao dever patronal de custear (ou garantir) as despesas de manutenção e correção de avarias de equipamentos e sistemas utilizados, quer aqueles tenham sido adquiridos diretamente pelo empregador e por ele cedidos, quer tenham sido adquiridos à sua custa ou sejam propriedade do teletrabalhador, devendo constar do acordo de teletrabal-

---

<sup>34</sup> No mesmo sentido, Ana Cristina Ribeiro Costa (2022) que dá o exemplo do teletrabalhador residente em Trás-os-Montes, a quem se dá a entender, parecer ser muito moroso deslocar-se á sede da empresa uma vez em cada dois meses para estabelecer contacto com colegas e empregadora.

ho como o refere o art. 166.º, n.º 4, alínea g), do CT de 2009. Esta opção legislativa parece ser materialmente justificada face à lógica da telesubordinação, pois na verdade se os proventos da atividade laboral do teletrabalhador, com recurso àqueles dispositivos de TIC's, são recebidos pelo empregador é justo que este se responsabilize por estes custos de contexto - ubi commoda ibi incommoda... Anteriormente, face ao silêncio quanto à propriedade dos instrumentos de trabalho de TIC's utilizados pelo teletrabalhador, anteriormente constante do art. 238.º, n.º 1, do CT de 2003), presumia-se que pertenceriam ao empregador o qual também respondia pela manutenção dos mesmos.

Por fim, na alínea f), do n.º1, do art. 169.ºB do CT, o legislador veio “re-pescar” uma obrigação que constava do n.º 3, do art. 242.º, do CT de 2003, sob a epígrafe de dever secundário do empregador, com redação distinta entre si, mas com sentidos próximos: onde constava formação específica para utilização e manuseamento de TIC's necessárias ao exercício da teleprestação laboral determinou que o empregador tivesse de disponibilizar formação adequada para que o teletrabalhador tivesse “know how” suficiente para utilizar os equipamentos e sistemas envolvidos na sua prestação laboral de forma produtiva.

De realçar que a tal formação específica, soma-se à formação profissional contínua prevista nos arts 130 e ss do CT de 2009, a qual deve ser tida em conta conjugadamente com o princípio geral de equiparação de tratamento entre teletrabalhadores e presenciais, acima já aludido, e ainda o Decreto-Lei n.º 86-A/2016, de 29 de dezembro, que definiu o regime da formação profissional na Administração Pública, criando condições para tornar mais efetivos o direito e o dever de formação profissional dos trabalhadores em funções públicas, aplicável, por isso aos teletrabalhadores.

Em paralelo, os empregadores públicos estão sujeitos a deveres gerais perante os (tele) trabalhadores, como reza o art. 71.º, n.º 1, alínea d), da Lei 35/2014, de 20.6 (Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas que quase reproduz integralmente o teor do art. 126.º, n.º 1, d). do CT de 2009), respeitante a formação direcionada para o aumento da produtividade (Moura, 2014) e que tem como finalidade desenvolver as competências comportamentais e os conhecimentos indispensáveis para lograr maior produtividade.

Note-se que a violação por inobservância (total ou parcial) de qualquer dos deveres patronais referidos<sup>35</sup> poderá determinar a aplicação de uma

---

<sup>35</sup> Acrescem aos deveres específicos analisados do teletrabalho os gerais constantes quer do CT de 2009, como sejam os previstos nos artigos 127.º e 129.º, entre outros, do CT de 2009, mas igualmente os previstos nos artigos 70.º e 71.º da Lei nº 35/2014, de 20/6.

sanção contraordenacional por banda da Autoridade para as Condições de Trabalho (ACT) se o vínculo dos teletrabalhadores públicos for privado, ou por parte da Inspeção Geral de Finanças (IGF) se os teletrabalhadores tiverem um dos tipos de vínculo jurídico público (ou uma das Inspeções sectoriais dos respetivos Ministérios), como se verá à frente.

Já no que tange aos deveres que recaem sobre o teletrabalhador diga-se que a sua inobservância poderá acarretar responsabilidade disciplinar, contudo, o processo seguirá uma tramitação distinta consoante, novamente, os teletrabalhadores públicos estejam vinculados com contrato individual de trabalho caso em que lhes é aplicável o CT de 2009 (nomeadamente a tramitação processual e demais regras constantes dos arts.351<sup>o</sup> e ss) ou estejam vinculados através de um vínculo de emprego público, nas suas distintas modalidades,<sup>36</sup> são-lhe aplicáveis os distintos procedimentos disciplinares previstos na Lei n.º 35/2014, de 20/6, (em especial, os previstos nos arts. 176.º e ss) e até cível, nos termos gerais de direito (Moura, 2011; Carvalho, 2014).

O art. 169.º - B, n.º 2, do CT elencou os deveres específicos dos teletrabalhadores (Amado, 2022a) a que se somam os deveres gerais<sup>37</sup> que sobre eles recaem, quer por força da aplicação do CT de 2009 (mercê da natureza privacidade do vínculo (Martinez et al, 2020), quer por força da retro referida Lei 35/2014 (Moura, 2014), relativa aos funcionários com vínculo público.

A alínea a), do n.º2, do art.169.º-B, do CT constitui a outra face da alínea d), do n.º deste preceito legal já tratada, determina que o teletrabalhador, até para poder suscitar a reparação de avarias ou a manutenção necessária de equipamentos ou sistemas utilizados na sua prestação laboral e a sua consequente resolução às custas do empregador deve ser lesto na sua sinalização, fazendo-o atempadamente, tanto mais que lhe cumpre o dever geral de custódia sobre os equipamentos que lhe foram fornecidos. A prontidão da informação dos defeitos/avarias dos equipamentos das TIC's reportadas ao empregador é tão mais precisa quanto é certo dever também o teletrabalhador concorrer com a sua prestação para a produtividade da organização para quem trabalha.

Já a alínea b), deste preceito reconduziu-se à criação de um dever específico de obediência a acatar pelo teletrabalhador quanto às instruções para garantir a segurança da informação produzida ou utilizada na sua prestação, o que se prende também com o dever de sigilo, e consequente dever lealdade, no sentido preservar a confidencialidade. Este dever tem o antecedente histó-

---

<sup>36</sup> A saber contrato de trabalho em funções públicas; nomeação; comissão de serviço.

<sup>37</sup> (Rodrigues, 2011), menciona nomeadamente o dever de lealdade, assiduidade e pontualidade, custódia, prevenção e obediência.

rico no revogado artigo 242.º, do CT de 2003, onde lhe era exigida a guarda, já então, do segredo sobre a informação e as técnicas que lhe tenham sido fornecidas pelo empregador no contexto laboral.

O dever instituído na alínea c), deste artigo, que consiste em dar uso aos equipamentos, sistemas e acessórios que sejam da propriedade do empregador (e não sejam pertença do teletrabalhador) uso profissional em conformidade com o estatuído em sede de acordo de teletrabalho ou, a priori, através de regulamento interno que regule àquela utilização (cfr. art. 168.º, n.ºs 6 e 7), já se encontrava regulado no CT de 2003 no artigo 238.º onde se referia que salvo acordo em contrário estava vedado dar uso diferente aos equipamentos/sistemas ao teletrabalhador ao pressuposto pela sua prestação laboral, e que veio a ser replicado na redação original do CT de 2009, no n.º 3, do art. 168.º. O fundamento desta obrigação prende-se com um aprofundamento do dever de custódia do teletrabalhador sobre os equipamentos que é reforçado dada a circunstância da prestação laboral ser efetuada fora da órbita tradicional do empregador e das suas instalações (Dray, 2020).

“Last but not the least”, de acordo com a alínea d), deste artigo, ao teletrabalhador é imposta a observância das diretrizes concernentes à matéria de segurança e saúde no trabalho, que caso o não faça pode incorrer em violação também, do dever de desobediência. Esta obrigação é tanto mais compreensível face ao facto indelével, em especial para o teletrabalhador o domicílio, de que o empregador tem que assegurar a segurança e saúde no trabalho no local de trabalho/residência daquele e, por conseguinte, tem que o instruir sobre como deve respeitar as regras aplicáveis tendo em vista a prevenção de riscos profissionais durante o desempenho profissional. Este dever imana do princípio geral de igualdade de tratamento entre teletrabalhadores e os presenciais que como se viu, tem incidência também em matéria de segurança, higiene e saúde no trabalho (SHST) e nos deveres do trabalhador, previstos na Lei n.º 102/2009, como seja: o cumprimento das prescrições de segurança e saúde determinadas através de instruções patronais, zelar pela sua saúde e segurança e cooperar ativamente no sistema de segurança da empresa, p.e. tomando conhecimento da informação prestada pelo empregador neste domínio (cfr. o art. 15.º, n.º1, alíneas a), b) e d)).

### **III.10. Segurança e saúde no trabalho**

A matéria de segurança e saúde no trabalho, enquanto direito fundamental (também) dos (tele)trabalhadores constituiu, desde o dealbar da regu-

lação do teletrabalho, uma preocupação do legislador português inicialmente passou pela sua referenciação no princípio geral de igualdade de tratamento entre teletrabalhadores e trabalhadores comuns, em regra, presenciais, ao nível das condições de trabalho, que, como se referiu acima, abarcando as matérias de (SST) e a sua articulação com uma clausula geral remissiva para o regime jurídico relativo à segurança, higiene e saúde no trabalho que constava do artigo 239.º, n.º 1, ab initio do CT de 2003 (revogado), (e legislação avulsa de SST) que, por seu turno, se aplicava aos teletrabalhadores, incluindo os públicos, por força da remissão operada pelo artigo 2.º, n.º 1, da Lei 23/2004, de 22/6 (revogado), (Ramalho & Brito, 2005).

Desta feita aos teletrabalhadores a prestar trabalho na Administração Pública eram-lhes aplicáveis os preceitos gerais relativos aos deveres dos empregadores em matéria de SST, respetivamente, artigo 120.º alínea c), g), i), do CT de 2003, no sentido de proporcionar boas condições de trabalho físico, bem como moral (parafrazeando o plasmado no artigo 59º da CRP), prevenir riscos profissionais, fornecer informação e formação adequada à prevenção de acidentes de trabalho, bem como os deveres dos trabalhadores resultantes do artigo 121.º, n.º1, alínea h) e i, respetivamente, cooperando na melhoria do sistema de SHST, incluindo através de representantes dos trabalhadores para SST e o RCT (Lei nº 35/2004, de 29/7 revogada).

Acresce que todo o Capítulo IV, do CT de 2003, respeitante à segurança, higiene e saúde no trabalho (Quintas, 2006), que estatuiu as linhas mestras desta matéria possuíam uma minúcia, porventura mais adequada para uma lei regulamentar devido aos objetivos de combate à sinistralidade e às enfermidades laborais, impondo condições de trabalho para tutelar a pessoa do trabalhador e aumentar a produtividade (Martinez, 2007). O mesmo inicia-se com a consagração dos princípios gerais de prevenção (272.º), as obrigações gerais do empregador (artigo 273.º) e as obrigações dos trabalhadores desenvolvendo as ideias constantes do CT de 2003, já referidas, artigo 275.º (informação e consulta) e o artigo 278.º (formação). Quanto à organização dos serviços de segurança e saúde, nas suas diferentes modalidades e as regras relativas aos representantes dos trabalhadores para este efeito eram regidas pelo DL nº 488/99, de 17 de novembro (regime jurídico de enquadramento da segurança, higiene saúde na Administração Pública (Cabral & Roxo, 2005).

Cumpre ainda mencionara que o artigo 239.º, n.º2, do CT de 2003, de forma tecnicamente imperfeita aludiu a matérias constantes do Acordo -Quadro do Teletrabalho, já mencionado e até dir-se-ia “desgarrada” instituiu o dever do empregador dos teletrabalhadores ao envolver e abranger na definição e execução da política de SST, bem como a feitura de exames de saúde no tra-

balho (vide o enquadramento legal supra a propósito do princípio de igualdade de tratamento periódicos para aferição da aptidão dos teletrabalhadores, com menção da expressão algo obtusa de equipamentos de proteção visual).

De referir que legislação resultante da transposição de diretivas comunitárias, de prescrições mínimas de segurança, direcionada para a organização do trabalho, atualmente ainda em vigor e potencialmente aplicáveis ao teletrabalho, como p.e., o Decreto-Lei n.º 347/93, de 1 de outubro, regulado pela Portaria n.º 987/93, de 6 de outubro, relativo aos locais de trabalho, bem como o Decreto-Lei n.º 349/93, de 1 de outubro, regulado pela Portaria n.º 987/93, de 6 de outubro (que o atual regime do teletrabalho manda o empregador observar), eram e são aplicáveis a este coletivo de trabalhadores.

Posteriormente, com a entrada em vigor do CT de 2009, e a entrada em vigor do novo regime da promoção de segurança e saúde no trabalho que resulta da Lei n.º 102/2009, de 10 de setembro,<sup>38</sup> que revogou os CT de 2003 e o RCT, o legislador, uma vez mais, através do método remissivo veio a aplicar aos teletrabalhadores o princípio de igualdade de tratamento dos teletrabalhadores, que atribui os mesmos direitos em segurança e saúde no trabalho, conforme visto supra, aplicáveis por força também da remissão do artigo 4.º, n.º1, alínea i), da Lei n.º 35/2014, de 20 de junho.

Após generalização da prática do teletrabalho durante a crise pandémica por imposição legal, e que persistiu tornaram-se mais evidentes os novos riscos profissionais derivados deste tipo de organização de trabalho, (Gomes, 2023), parafraseando Lafourcade, refere que no teletrabalho ao domicílio o trabalhador em matéria de SST seria “o grande esquecido”. Isto por existirem existem riscos específicos (e gerais), do tipo físico, que são usuais como p.e. as radiações produzidas pelos PC’s desktop, falta de exercício e obesidade com agravamento do risco cardiovascular, instalações elétricas inapropriadas, falta de arejamento. Mas também de origem e tipo psicossocial (Moreira, 2021) derivado da diluição da vida familiar e profissional, da necessidade de se estar permanentemente *on line* e/ou contactável, bem como da prestação de trabalho ser realizado longas horas sentados causando fadiga visual<sup>39</sup>, posturas forçadas originando lesões musculoesqueléticas, para além de problemas ao nível da saúde mental derivado do isolamento proporcionado, particularmente, pelo trabalho ao domicílio, do stress e pressão criado pela possibilidade de controlo patronal da performance do teletrabalhador.

---

<sup>38</sup> Para maiores desenvolvimentos vide Marecos, D. (2016).

<sup>39</sup> Sobre os riscos que inerem ao teletrabalho vide Barros, A. M. (2008).



Daí que a Lei n.º 83/2021 tenha aproveitado para reformar e completar o estatuto dos teletrabalhadores também em matéria de SST, de forma minuciosa, para além da referência já costumeira ao reconhecimento do princípio de igualdade de tratamento teletrabalhadores e demais funcionários, já abordado noutra local, no artigo 170.º-A do CT.

O n.º 1, deste preceito legal presta-se a algumas críticas na medida em que veda (teoricamente bem) a prática de teletrabalho que impliquem o uso de substâncias e materiais perigoso para a saúde ou integridade física do teletrabalhador, o que só se consegue equacionar se p.e. a residência do teletrabalhador for simultaneamente utilizada para o desenvolvimento de atividades produtivas a título de trabalho ao domicílio, conforme se prevê, que possa ocorrer no regime jurídico atinente.<sup>40</sup>

O n.º 2, deste artigo, esclarece que ao empregador incumbe organizar de forma específica e adequada os meios, dir-se-ia organizacionais, técnicos, humanos físico para cumprir com as suas obrigações em SST, nomeadamente a sua obrigação de segurança e saúde, perante os seus trabalhadores e no tocante a todos os aspetos de SST no trabalho, bem como assegurar que a exposição a fatores de riscos, incluindo os psicossociais, nos locais de trabalho não constituam risco para a SST do trabalhador, adaptar o trabalho ao homem – princípio cogente da ergonomia (na escolha de equipamentos de trabalho, métodos e produção) nomeadamente para (...) reduzir os riscos psicossociais (artigo 15.º), o que na verdade terá de levar que seja realizada uma visita de SST, em princípio técnico de segurança e saúde no trabalho, para avaliação dos riscos profissionais existentes no local de trabalho (se for prestado no seu domicílio, a divisão ou divisões onde é desenvolvido o teletrabalho o que pressuporá para respeito da intimidade daquele em período previamente combinado e durante o horário de trabalho estabelecido, entre as 9.00 e 19.00 (período estabelecido também para o regime do trabalho ao domicílio). Pode suceder, contudo, que o horário estipulado pelas partes, no regulamento interno e/ou no acordo, se inicie antes daquela hora e/ou termine após a hora de paragem, nesse caso parece ser curial tentar proceder a tal controlo das condições de trabalho no período balizado nesta disposição legal<sup>41</sup>.

---

<sup>40</sup> Lei n.º 101/2009, de 8 de setembro.

<sup>41</sup> Outras dificuldades poderão equacionar-se se o teletrabalhador trabalhar em turnos, nomeadamente noturnos, ora neste caso cumpriria fazer uma interpretação hábil da lei, permitindo-se fazer fora do horário pré-estabelecido no período diurno, ou noturno respaldado pela autorização prévia do teletrabalhador, uma vez que também é para o seu bem que o empregador zeze pelas suas condições de trabalho e quicá, face ao avaliado fornecer-lhe equipamentos acessórios que lhe melhorem as condições de trabalho, como é pressuposto na Lei. Contudo, e mesma que seja observada a baliza temporal nas visitas de SST, além de ter de existir acordo,

De todo modo, entende-se que os empregadores, nesta atividade e forma de organização de trabalho, continuam a ter o papel essencial de devedores da obrigação de segurança e saúde no trabalho para com os teletrabalhadores, pelo que parece não poder aceitar-se como justificável a não feitura (ou diferimento no tempo da sua feitura) da avaliação de riscos ao local de trabalho/residência de todo e qualquer teletrabalhador pela dificuldade logística e custos económicos associados<sup>42</sup>, bem como a realização de exames de saúde de admissão a esta atividade (sendo teletrabalhadores internos ou externos) ou periódicos fora do tempo legalmente estipulado para o efeito, em virtude da sede do serviço/empregador estarem a uma distância significativa (o que também seria incómodo para o trabalhador), sob pena de não se poder assegurar as condições de segurança do teletrabalhador, bem como da vigilância de saúde<sup>43</sup> a que tem de estar sujeito. Por isso, também, não se perfilham parte das críticas apontadas por (Vicente, 2023) quanto ao (des)conforto do empregador e técnicos de segurança de intervirem no local da residência do teletrabalhador, tanto mais que obrigação análoga consta no regime do trabalho ao domicílio e recai sobre o beneficiário da prestação do trabalhador economicamente subordinado ao domicílio há mais, pelo menos, de dez anos, e doutra forma os teletrabalhadores ver-se-iam arredados de garantias de segurança e saúde no trabalho, independentemente, do seu concurso e colaboração serem relevantes para identificar perigos e necessidades ao nível equipamentos e acessórios das TIC's, mas também lograrem um grau de pro-

---

parece lógico dever decorrer no horário dito normal, já não assim, o horário que poderia ser praticado pelo teletrabalhador a coberto de eventual isenção de horário, na modalidade que fosse, que tivesse acordado, sob pena de desfeitear o escopo de preservação do descanso e intimidade do teletrabalhador.

<sup>42</sup> Parece, poder inferir-se uma certa “compreensão” das palavras de (Costa, 2022) pelo incumprimento (pelo menos parcial) dalgumas suas regras basilares. Aliás, sendo o empregador a colher os frutos económicos da atividade laboral do teletrabalhador e, também a poupar significativamente nos custos de contexto, por não carecer porventura de espaços físicos tão amplos, e a reduzir bastante ou eliminar parte do gasto com água, eletricidade (e climatização), parece ser proporcionado e adequado que assuma em contrapartida as deslocações dos técnicos de segurança e a deslocação dos trabalhadores a outros locais para serem submetidos a exames de saúde no trabalho.

<sup>43</sup> Aliás, a Direção Geral de Saúde (DGS) em recomendação veda a possibilidade de feitura de consultas para efeito de submissão a exame de saúde no trabalho a teleconsultas, para prevenir eventuais fraudes, sendo arriscado que os médicos do trabalho caiam na tentação, sob pena, de poderem incorrer em responsabilidade disciplinar, sendo considerada má prática <https://www.dgs.pt/saude-ocupacional/perguntas-frequentes/pergunta-frequente-302015-pdf.aspx>. Advoga-se também essa impossibilidade *mutatis mutandis* para as visitas de segurança para avaliação de locais de trabalho/domicílio do teletrabalhador, que não devem ser realizadas telematicamente mas com presença efetiva nos locais de trabalho também podem ser objeto de sancionamento disciplinar designadamente face ao Decreto-Lei n.º 42/2012, de 28 de agosto.

teção doutros trabalhadores presenciais com idênticas funções ou categorias profissionais.

Discorda-se, igualmente, de Joana Vicente quando vê com dificuldade que o pagamento das despesas inerentes à aquisição de cadeiras e secretárias ergonómicas se pudessem incluir no conceito de equipamentos e sistemas de trabalho necessários para a teleprestação, ao contrário de (Ramalho, 2023), que interpreta extensivamente o artigo 168.º do CT por forma a acomodar a despesa da cadeira ergonómica. Ao invés de (Gomes, 2022), cuja opinião se assemelha doutra professora referida em primeiro lugar, reconhecendo contudo, que a assunção das despesas, pelo menos com uma cadeira ergonómica poderia ser aceitável à luz das obrigações de SST, ora, o que nos parece, salvo melhor opinião, que está em causa é o eventual (in)cumprimento do n.º2, do artigo 170.ºA, do CT, na sua redação atual, o qual tem prevista, em caso de incumprimento, prevista uma contraordenação muito grave.

Com efeito, o diploma respeitante aos écrans dotados de visor – o Decreto-Lei n.º 349/93, de 1 de outubro<sup>44</sup> – que transpôs a Diretiva 90/270/CEE, de 29/5, estabelece no artigo 6.º, a obrigatoriedade do empregador avaliar as condições de trabalho de SST dos postos de trabalho quanto à visão, afeções físicas e tensão mental, assumir medidas corretivas (e preventivas) face ao resultado daquela no local de trabalho e a Portaria n.º 989/93, de 6/10, estabelece exigências ao nível de características de visores e teclados (1.º), mas também especificamente a mesa (flexível) e cadeira de trabalho (boa estabilidade, altura ajustável e possuir um espaldar regulável), bem como indicações para o ambiente/iluminação (3.º) informar (cfr. 8.º, n.º1) n.º 2), e por fim o interface computador/homem (4.º), que exige software adaptável à tarefa, de fácil utilização de acordo com os conhecimentos do utilizador e a um ritmo a ele adaptado. Estas normas técnicas quando infringidas têm associada uma contraordenação laboral grave.

Deste breve excurso pode-se concluir que existem regras previstas no diploma supra que dão cobertura expressa, parece, à aquisição de tais equipamentos acessórios às custas do empregador, desde que previamente se realize a avaliação de riscos que identifique a adoção/compra daqueles móveis (ou outros, p.e. descanso de pés) como sendo necessários à prestação laboral em boas condições de trabalho, o que não se verificará caso o (tele)trabalhador

---

<sup>44</sup> O art. 3.º, c) remete a definição dos trabalhadores abrangidos para a alínea a), do art. 3.º, do DL n.º 441/91, que transpôs a Diretiva-quadro da segurança e saúde no trabalho Diretiva 89/391/CEE, referia aplicar-se a todos os sectores de atividade, privados ou públicos, logo, também aos teletrabalhadores.

ele próprio possua material de escritório no seu local de trabalho que cumpra as regras, nomeadamente ergonómicas.

Ainda cumpre recordar que a Diretiva 89/391/CEE, refere expressamente no artigo 6.º, n.º 5, que as medidas relativas à SST no local de trabalho não devem em caso algum implicar encargos financeiros para os trabalhadores, o que se parece ser de aplicar sem reбуço à matéria de cadeiras/secretárias e outras conexas com a utilização de écrans dotados de visor, aplicáveis ao teletrabalho. Ora, a Lei n.º 102/2009 no n.º 12, do artigo 15.º prevê que o empregador suporte a totalidade dos encargos com organização e funcionamento do serviço de segurança e demais sistemas de prevenção.

Por fim, o n.º 3, do artigo 170.º-A do CT, determina que o empregador promova a feitura de exames de saúde antes dos teletrabalhadores iniciarem a sua atividade de teletrabalho, o que pode levar a que um teletrabalhador interno e que possua exame de saúde válido e efetuado em tempo, possa, no rigor, ser submetido a novo exame de saúde, estabelecendo uma regra de submissão a exame de saúde de periodicidade inferior à a geral (artigo 108.º da n.º3, alínea b), da Lei 102/2009), para confirmar a aptidão física e psíquica para o exercício das condições em que há de ser prestada e medidas preventivas adequadas.

Como se já referiu oportunamente e em linha com o Acordo Quadro do Teletrabalho de 2002, sempre ocorreu uma preocupação com o assegurar da reparação dos acidentes de trabalho e com as doenças profissionais. Assim, no CT de 2003 o artigo 236.º fazia referência ao princípio da igualdade de tratamento também na matéria de sinistros e doenças do trabalho, sendo depois assumido no n.º 1, do artigo 239.º, in fine, que se aplicava ao teletrabalhador o regime jurídico naquelas matérias. O CT de 2003 reiterou através do princípio da igualdade de tratamento a aplicabilidade do regime jurídico dos acidentes de trabalho, contudo, como aduzido supra, em princípio, é de aplicar aos teletrabalhadores públicos o regime previsto no DL n.º 503/99, de 20 de Novembro.<sup>45</sup> No entanto, existindo empregadores públicos que tenham teletrabalhadores com contrato individual de trabalho seria de aplicar, salvo melhor opinião em contrário, o regime jurídico de reparação de acidentes de trabalho e doenças profissionais, incluindo a reabilitação e reintegração profissionais, consagrado na Lei 98/2009, de 4 de setembro.

Dada a circunstância do teletrabalho decorrer fora das instalações do empregador, em regra, foi operada uma alteração à já referida Lei n.º 98/2009,

---

<sup>45</sup> Vide Costa (2022) para problemas existentes entre a articulação deste diploma e atual Lei 98/2009, respeitante aos acidentes de trabalho (privados).

de 4 de setembro, que alterou o artigo 8.º, n. 2<sup>46</sup>, referindo-se que o local de trabalho (enquanto um dos elementos-chave para caracterização de sinistro como sendo de trabalho ou serviço, convencionou-se que seria aquele que constasse do acordo de teletrabalho. Contudo, como a Maria do Rosário Palma Ramalho (2023), bem aponta, nem todas situações de teletrabalho carecem de acordo escrito, ora quando é exercido um direito, por um dos trabalhadores do artigo 166.ºA do CT, não terá que haver um acordo, entendendo-se que, em princípio, seja coincidente com a sua residência, depois em casos de trabalho híbrido parece ter de se entender que local de trabalho terá de ser qualquer um dos que estão estabelecidos. Também os acidentes *in itinere* suscitam questões duvidosas sendo certo que deverão incluir os acidentes ocorridos na deslocação para as instalações da empresa, para clientes, para aquisição de equipamentos necessários à sua prestação ou que se encontrem a reparar.

### III.11. Fiscalização do teletrabalho

O novo artigo 179.º do CT, prevê que seja a Inspeção do Trabalho – atualmente a Autoridade para as Condições de Trabalho (ACT), a proceder ao controlo das regras do teletrabalho, não só, mas também em matéria de SST. Ora, sendo essencial a efetivação das normas através da aplicação suscita-se a questão de quem são destinatários da intervenção e fiscalização inspetiva, da ACT<sup>47</sup>, e quem poderia ser autuado em caso de infração das regras referidas. A priori, parece ser de admitir que intervenção operasse sobre os teletrabalhadores (públicos) que fossem detentores de um vínculo privado de trabalho, quer ao nível das relações de trabalho, quer ao nível das condições de trabalho.

O Artigo 171.º, n.º 2, do CT de 2009 estabelece a possibilidade da intervenção e controlo da ACT nos locais de trabalho coincidentes com o domicílio dos teletrabalhadores, o que pressupõe a anuência prévia destes, e concomitantemente tenham sido informados com antecedência mínima de, pelo menos, dois dias. (Almeida, 2023) considera que a ACT devia poder intervir

---

<sup>46</sup> A propósito desta questão ver Leitão (2021).

<sup>47</sup> A ACT viu a sua orgânica aprovada pelo Decreto Regulamentar n.º 47/2012, de 31/7, encontrando-se inserida no Ministério do Trabalho e Solidariedade, Segurança Social. Com interesse vide ainda o DL 102/2000 que aprovou o estatuto da Inspeção do Trabalho alterado pela Rect n.º7-M/2000, de ¾, DL 326-B/2007, entretanto revogado pelo Decreto Regulamentar acima identificado, e, por último através da Lei 13/20023 de ¾ (relativa à agenda de trabalho digno.

no domicílio do teletrabalhador através de processo simplificado onde obtivesse autorização sem pré-aviso e/ou sem anuência do teletrabalhador, ora, esta proposta parece ser timorata e despropositada na medida em que não tem em conta a intimidade do domicílio do teletrabalhador, deste tipo, que a Lei 83/2021 tenta preservar, e por outro lado, sendo a visita inspetiva efetuada pelo inspetor do trabalho, de noite ou de dia, em qualquer local de trabalho, com o intuito de inspecionar e sem necessidade de aviso prévio tal pressupõe concomitantemente que se observem as regras do direito processual penal sobre a busca domiciliária, o que de todo seria atingido caso se intervisse nos termos apresentados.

Por outro lado, a maioria dos teletrabalhadores da função pública possuem vínculos públicos pelo que a entidade competente para fiscalização do regime será a Inspeção Geral de Finanças (IGF)<sup>48</sup>, juntamente com as inspeções setoriais dos ministérios respetivos, ex vi art. 5.º, n.º 2, da Lei n.º 35/2014, de 2 de junho, na redação que lhe foi dada pela Lei n.º 79/2019, de 2 de setembro. Anteriormente (Costa, 2018), defendia de iure condendo o sancionamento administrativo para os empregadores públicos infratores na legislação da segurança e saúde no trabalho.

Depois, por força da redação dos artigos 16.ºA, 16.ª B, 16.ºC, 16.º-D, 16.ºE, 16.ºF, 16.º G, da lei 35/2014, operada pela Lei 79/2019, foi devolvida a competência à ACT para efetuar o controlo em matéria de SST dos trabalhadores na administração pública, sendo-lhe ainda atribuída a competência para sancionar com coimas de índole laboral (nos termos do CT de 2009) no que respeita a infrações a regras de segurança e saúde, logo, parece também no que tange aos teletrabalhadores, prevendo-se que a empregadora pública possa ter direito de regresso sobre o dirigente máximo da instituição, em caso de dolo ou culpa grave.

Fica a fundada dúvida qual(ais) é(são) a(s) entidade(s) competente(s) para controlar a o regime do teletrabalho, de que tipo de vínculos e quais os procedimentos eventualmente aplicados, porventura sanções (administrativas) laborais. Sendo certo que a IGF é uma entidade inspetiva, bem como as setoriais dos ministérios, de índole interna (atua dentro do Estado), enquanto que a ACT é, ao invés, uma inspeção externa atuando nos locais de trabalho das mais diversas entidades patronais e contextos, com uma experiência de terreno de mais de cem anos, logo mais atreita, ao que nos parece a apresentar

---

<sup>48</sup> De acordo com a lei orgânica desta entidade, uma das várias atribuições do IGF prende-se com a sua capacidade para “avaliar e controlar o cumprimento da legislação que regula os recursos humanos da Administração Pública”. Ver a alínea j) do n.º 2 do Artigo 2º do Decreto-Lei n.º 96/2012, de 23 de abril, que aprovou a orgânica da Inspeção Geral de Finanças.

um trabalho de controlo mais consistente, até à pouco a IGF nem se quer possui competências e conhecimentos atribuídas ao nível da segurança e saúde no trabalho na administração pública.

#### IV. CONCLUSÃO

Em suma, a pandemia conexas com o COVID-19 veio expor a deficiente regulamentação legal conexas com o teletrabalho no sector privado e na administração pública. A opção vertida na Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas que simplesmente remete o regime jurídico do teletrabalho subordinado no Estado para aquela constante do Código de Trabalho aplicável ao sector privado é censurável, na medida em que não cuidou da especificidade do trabalho em funções públicas. Para além disso, as várias intervenções do legislador em matérias conexas com o regime jurídico do teletrabalho ainda não foram capazes de resolver todas as questões suscitadas pela doutrina conforme expusemos ao longo do artigo. Assim, o legislador deverá, em nossa opinião, continuar a refletir sobre o regime jurídico do teletrabalho de modo a ajustar o mesmo ao mundo pós-covid 19, que certamente será diferente, para todas as administrações públicas incluindo a portuguesa.

#### V. BIBLIOGRAFIA

- Almeida, M. (2023). A intervenção inspetiva em teletrabalho: um problema sem solução? *Questões Laborais*, XXX (62), 171-216.
- Amado, J. L. (2023). *Direito do Trabalho - relação individual*, 2.<sup>a</sup> Edição. Coimbra: Almedina.
- Amado, J. L. (2022a). A desconexão profissional e a DGAEP: tomemos a sério o dever de abstenção de contacto, *Observatório*. Abril. Coimbra: Almedina.
- Amado, J. L. (2022b). Teletrabalho: os deveres especiais das partes, *Questões Laborais*, XXIX (60), 131-132.
- Amado, J. L. (2016). *Contrato de Trabalho: Noções Básicas*. Coimbra: Almedina.
- Barata, M. S. (2022). Meios de Vigilância à Distância e o Direito à Privacidade do Teletrabalhador. In F. Veiga & M. Załucki (coord.), *LegalTech, Artificial Intelligence and the Future of Legal Practice* (pp. 434 -443). Porto, Portugal: IberoJur.
- Barata, M. S. (2021). O teletrabalho na administração pública portuguesa: tópicos para uma revisão do regime jurídico, In F. Veiga; P. Brito & Z.L. Pierdoná (coord.), *Future Law*, vol. II (pp. 613-621). Porto: IberoJur.

- Barata, M. S. (2020). O regime do teletrabalho em Portugal. *Revista Ibérica de Direito*, I (1), 58-65.
- Barros, A. M. B. (2008). *Contratos e regulamentações especiais de trabalho, peculiaridades, aspetos controvertidos e tendências*, 3.ª edição revista e ampliada. S. Paulo: LTR.
- Batalha, A. L. (2008). *A alienabilidade no direito laboral – trabalho ao domicílio e teletrabalho*. Lisboa: Edições Universitárias Lusófona.
- Cabral, F. & Roxo, M. (2005). *Segurança e Saúde no Trabalho, Legislação anotada*, 4.ª Edição, Coimbra: Almedina.
- Canotilho, J. J. G. & Moreira, V. (2007). *Constituição da República Portuguesa Anotada*, Volume I, 4ª edição revista. Coimbra: Coimbra Editora.
- Carvalho, R. (2014). *Comentário ao regime disciplinar dos trabalhadores em funções públicas*. Lisboa: Edições Universidade Católica Editora.
- Costa, A. C. R. (2022). A saúde e segurança no novo regime do teletrabalho, reflexões sobre o sentido mais favorável aos trabalhadores, *Questões Laborais*, XXIX (60), 153 – 179.
- Costa, A.C.R. (2020). Segurança e saúde no trabalho: particularidades e problemas no âmbito da administração pública. In M. Cavaleira, F. Duarte, A.C.D. Palma (orgs.), *Direito do trabalho em funções públicas* (pp. 101-126). Lisboa: Centro de Estudos Judiciários.
- Dray, G. (2022). *Prontuário do Direito do Trabalho, 2.º semestre de 2022*. Lisboa: CEJ.
- Dray, G. (2020). *Código do Trabalho anotado*, 12ª Edição. Coimbra: Almedina.
- Dray, G. (2007). *Código do Trabalho Anotado*, 5ª edição. Coimbra: Almedina.
- Fernandes, A. M. (2022). *Direito do Trabalho*, 22ª edição. Coimbra: Almedina.
- Fernandes, A. M. (2022). O teletrabalho – Um feixe de problemas. *Questões Laborais*, XXIX (60), 21-30.
- Fernandes, D. M. (2016). O Princípio da Transparência Administrativa: Mito ou Realidade? *Revista da Ordem dos Advogados*, 75, 425-457.
- Fernandes, L. (2022). O dever de o empregador se abster de contactar o trabalhador. *Questões Laborais*, XXIX (60), 148-150.
- Gomes, J. (2022). Teletrabalho obrigatório em tempos de COVID-19 e algumas insuficiências do regime jurídico português, In M. R. P. Ramalho, C. Carvalho & J. N. Vicente (coord.), *Trabalho na era digital: que direito?* Lisboa: AAFDL Editora.
- Gomes, M. I. (2023). As alterações do teletrabalho à luz da Lei nº 13/2023, de 3 de abril. *Questões Laborais*, XXX (63), 165-180.
- Gomes, M. I. (2022). Disponibilização de equipamentos e sistemas e compensação das despesas adicionais. *Questões Laborais*, XXIX (60), 99-125.
- Lambelho A. & Gonçalves, L. A. (2017). *Direito do Trabalho: Da Teoria à Prática*. Lisboa: Rei dos Livros.
- Leitão, S. (2021). Os acidentes de trabalho em teletrabalho, *PDT*, 1, 211-232.
- Marecos, D. V. (2016). *Regime jurídico da promoção de segurança e saúde no trabalho*, anotado. Lisboa: Editora Petrony, Lda.



- Martinez, P. R., Brito, p. M. & Dray G. (2020). *Código do Trabalho anotado*, 12.<sup>a</sup> edição. Coimbra: Almedina.
- Martinez, P. R. (2008). *Código do Trabalho anotado*, 6.<sup>a</sup> edição. Coimbra: Almedina.
- Miranda, J. & Medeiros, R. (2007). *Constituição Portuguesa Anotada, Tomo I: Introdução Geral, Preâmbulo, Artigos 1º a 79º*. Coimbra: Coimbra Editora.
- Moreira, T. C. (2020). Privacidade em Tempos de Pandemia? In M. R. P. Ramalho & T. C. Moreira (coord.), *Covid-19 e Trabalho: O Dia Seguinte* (pp. 65-88). Lisboa: AAFDL.
- Moreira, T. C. (2022). Teletrabalho e privacidade. *Questões Laborais*, Ano XXIX (60), 181-197.
- Moreira, T. C. (2021). *Direito do Trabalho na Era Digital*. Coimbra: Almedina.
- Moura, P. V. (2014). *Comentários à lei geral do trabalho em funções públicas, 1.º vol., arts. 1.º a 240.º*. Coimbra: Coimbra Editora.
- Moura P. V. (2011). *Estatuto disciplinar dos trabalhadores da administração pública anotado*, 2.<sup>a</sup> edição. Coimbra: Coimbra Editora.
- Moura P. V. (2004). *A Privatização da função pública*. Coimbra: Coimbra Editora.
- Quintas, P. (2006). *Manual de direito, segurança, higiene e saúde no trabalho*. Coimbra: Almedina.
- Quintas, P. & Quintas, H. (20005). *Regulamentação do Código do Trabalho Anotada*, 2.<sup>a</sup> edição. Coimbra: Almedina.
- Ramalho, M. R. P. (2023). *Tratado de Direito do Trabalho: Parte IV – Contratos e Regimes Especiais*, 2.<sup>a</sup> edição. Coimbra: Almedina.
- Ramalho, M. R. P. (2019). *Tratado de Direito do Trabalho: Parte IV – Contratos e Regimes Especiais*. Coimbra: Almedina, 2019.
- Ramalho, M. R. P. (2007). *Direito do Trabalho, Parte II, Situações laborais individuais*. Coimbra: Almedina.
- Ramalho, M. R. P & Brito, P. M. (2005). *Contrato de Trabalho na Administração Pública, anotação à Lei 23/2004, de 22/6*, 2.<sup>a</sup> edição. Coimbra: Almedina.
- Ramalho, M. R. (2005). *Direito do Trabalho, Parte I, Dogmática Geral*. Coimbra: Almedina.
- Redinha, M. R. (2022). A noção de teletrabalho na Lei n.º 83/2021, de 6 de dezembro. *Questões Laborais*, XXIX (60), 21-30.
- Redinha, M. R. (2020). Teletrabalho 2020 ou o encanto de Janos. In M. R. P. Ramalho & T. C. Moreira (coord.), *Covid-19 e Trabalho: O Dia Seguinte* (pp. 39-48). Lisboa: AAFDL.
- Redinha, R. (2014). *Relações atípicas de emprego – a cautionary tale*. Porto: CIJ/FDUP.
- Redinha, R. (2004). Anotação aos artigos 233º a 243º do Código do Trabalho de 2003, 7, acedido em :/https://cij/up.pt.UPfile:///C:/Users/luis.bentes/Downloads/Teletrabalho\_annot-1.pdfna FDUP.
- Rodrigues, P. P. (2011). O Teletrabalho: Enquadramento Jus-Laboral. In Fernandes, A. M. (org.), *Estudos do Direito do Trabalho*. Coimbra: Coimbra Editora.

- Romeira, M. (2023). Novo regime de teletrabalho: deveres especiais do empregador – análise crítica do art. 169.º-B, n.º1, alínea c), do Código do Trabalho. *Questões Laborais*, XXXI (62), 153 – 169.
- Rouxinol, M. (2022). O direito ao teletrabalho após a Lei n.º 83/2001, de 6/12. *Questões Laborais*, XXIX (60), 79-97.
- Rouxinol, M. D. S. (2017). A promoção da segurança e saúde no trabalho no âmbito da administração Pública à luz da legislação nacional, comunitária e internacional. In A. C. Carvalho, S. David, C. Flora, & M. Reis (Eds.), *Direito do Trabalho na Administração Pública* (pp. 89-105). Centro de Estudos Judiciários. <http://hdl.handle.net/10400.14/23357>
- Salgado, A. C. S. G. M. M. (2015). *O Contrato de Trabalho em Funções Públicas* [tese de doutoramento]. Universidade de Lisboa: Lisboa.
- Santos, S. F & Santos, M. N. (2021). Emprego público municipal: teletrabalho e proteção de dados em tempo de covid-19. In L. F. M. Almeida; L. Sousa & M. F. Ramos (coord.), *Poder Local em Tempos de Covid*. Coimbra: Almedina.
- Sousa, M. R. S. (2006). *Direito Administrativo Geral: Introdução e princípios fundamentais*, Tomo I, 2ª edição. Lisboa: Dom Quixote.
- Vicente, J. N. (2023). *Direito do Trabalho - relação individual*, 2.ª edição revista e atualizada. Coimbra: Almedina.
- Vicente, J. N. (2022). A nova disciplina do acordo para a prestação de teletrabalho – comentário aos artigos 166º e 167º do Código do Trabalho. *Questões Laborais*, XXIX (60), 57-78.

# *Teletrabajo en el sector público: hacia una nueva forma de prestación del servicio público en Latinoamérica*<sup>1</sup>

MIRKO A. MALDONADO MELÉNDEZ<sup>2</sup>

*Profesor de la Escuela de Gobierno Local de la Unión Iberoamericana de Municipalista*

---

Sumario: I. PUNTO DE PARTIDA: A MODO DE INTRODUCCIÓN. I.1. Algunas definiciones conceptuales relacionados con el Teletrabajo. II. LA EVOLUCIÓN DEL TRABAJO EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA: DEL TRABAJO A DISTANCIA AL TELETRABAJO EN EL SECTOR PÚBLICO. II.1. Desarrollo de la figura del Teletrabajo en los ordenamientos positivos a nivel de los países de Latinoamérica. II.2. Unificando nociones sobre el concepto de Teletrabajo en el sector público: definiciones, características, derechos y obligaciones de los “teletrabajadores”. II.2.1. Definiciones conceptuales sobre el teletrabajo. II.2.2. Características del Teletrabajo en el sector público. II.2.3. Derechos del Teletrabajador del sector público. II.2.4. Obligaciones del Teletrabajador del sector público. II.3. Derechos fundamentales del teletrabajador en el sector público: especial referencia a la desconexión digital, intimidad y privacidad. II.3.1. Derecho a la desconexión digital. II.3.2. Derecho a la intimidad o privacidad del trabajador. II.4. Principios del teletrabajo en el sector público. II.5. Requisitos indispensables para la eficiencia y eficacia del Teletrabajo en el sector público. III. ASPECTOS REGULATORIOS DEL TELETRABAJO EN LATAM. III.1. Bolivia. III.2. Colombia. III.3. Chile.

---

1 El presente trabajo se ha elaborado de 01 de setiembre al 15 diciembre de 2023, en el marco del proyecto de investigación: “Nuevas formas de organización y prestación de los servicios públicos en una administración digital: especial referencia al Teletrabajo”, acrónimo ADyTE, referencia: TED2021-131550B-I00 (cuyo investigador principal es el Prof. Dr. Federico Castillo Blanco), y financiado por el Ministerio de Ciencia e Innovación, convocatoria 2021 – proyectos orientados a la transición ecológica y la transición digital.

2 Doctor en Derecho por la Universidad del País Vasco. Profesor de la Escuela de Gobierno Local de la Unión Iberoamericana de Municipalistas, Presidente del Instituto Peruano de Buen Gobierno y Buena Administración, Miembro de la Red Eurolatinoamericana de Buen Gobierno y Buena Administración e integrante del Think Tank de la Cátedra Rafael del Riego, de Buen Gobierno y Buena Administración de la Universidad de Oviedo.

III.4. Ecuador. III.5. Perú. III.6. Paraguay. III.7. Uruguay. IV. LAS CARTAS IBEROAMERICANAS COMO INSTRUMENTOS CONFIGURADORES DEL TELETRABAJO, HACIA UNA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA INNOVADORA Y EFICIENTE. IV.1 Carta Iberoamericana de principios y derechos en los entornos digitales (2023). IV.2. Carta Iberoamericana de Innovación pública (2020). IV.3. Carta Iberoamericana de Gobierno abierto (2016). IV.4. Otros instrumentos que indirectamente coadyuvan a la implementación del Teletrabajo en el sector público en iberoamericana. V.- EL TELETRABAJO EN EL SECTOR PÚBLICO: ESTADO DE LA CUESTIÓN EN LATINOAMERICA. VI. EL TELETRABAJO EN LA ERA POST COVID: PRINCIPALES DESAFÍOS A RAÍZ DE SU IMPLANTACIÓN EN LATINOAMÉRICA. VII. CONCLUSIONES. VIII. BIBLIOGRAFIA.

## I. PUNTO DE PARTIDA: A MODO DE INTRODUCCIÓN

El presente trabajo pretende analizar la figura del teletrabajo como modalidad de prestación de labores en la Administración Pública latinoamericana en países como Colombia, Ecuador, Perú, Costa Rica, Bolivia, Paraguay, Uruguay, Chile, Argentina, México, en el contexto del proceso de transformación digital iniciado hace varios años, que sin duda se viera acelerado por las medidas de confinamiento y aislamiento social dictadas durante la pandemia del SARS-COV 2, lo cual implica un punto de partida en sus antecedentes, durante la pandemia y en su etapa posterior a la misma. Es propicia la ocasión de destacar trabajos que abordan el tema con rigor<sup>3</sup> que dan cuenta el avance y retroceso de estas medidas de implementación del Teletrabajo.

También, es preciso mencionar que -sí bien es cierto- un sinnúmero de países de la región optaron por el Teletrabajo en el sector público de modo ad-hoc (atípico) en pandemia -a efectos de no desatender- las necesidades esenciales de sus ciudadanos y dar cumplimiento con un mandato constitucional de servicio, no es menos cierto que con las medidas de flexibilización y desescalada, el Teletrabajo en el sector público ha perdido (en algunos países de la región) el interés que despertaba y con ello interesantes experiencias y con ello el valor público que se generaron. Otros gobiernos en distintos países

---

3 Como las recomendaciones de OCDE sobre el trabajo remoto en el sector público, así como los informes de la OIT; Análisis actualizado de las legislaciones nacionales sobre el Teletrabajo en el empleo público en América Latina y el Caribe, Informe de resultado fundación Nodo XXI, Santiago de Chile, noviembre, 2022 y, otros sobre el tema en diversos países en LATAM; y en ese mismo sentido véase a Gómez Macfarland, C.A. (2023). "Teletrabajo en el sector público" Cuaderno de investigación No.98, Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República, Ciudad México, 54p.

eligieron continuar con seguir desarrollando y potenciando el Teletrabajo en el sector público, como se da cuenta en el presente estudio.

Para ello, será necesario explorar conceptos como el trabajo a distancia, incluyendo el trabajo a domicilio, el trabajo remoto y el teletrabajo propiamente dicho, haciendo énfasis en su naturaleza y características, desde que fuese concebido como tal, con énfasis en el teletrabajo como modalidad de labores para el ejercicio de la función pública y cuál es el estado de la cuestión a nivel de las administraciones públicas latinoamericanas, resaltando no solo las indudables ventajas sino también las principales dificultades que se han detectado desde su adopción y los desafíos que se erigen luego de transcurridos varios años desde su implementación.

### **I.1 Algunas definiciones conceptuales relacionadas con el Teletrabajo**

El Teletrabajo, como modalidad de trabajo fuera de las instalaciones del empleador, crea muchas oportunidades tanto en el sector privado como en el sector público, permitiendo incorporar al sector laboral, a segmentos de trabajadores, funcionarios o servidores que normalmente estaban limitados de participar en estas actividades económicas por sus restricciones en cuanto al tiempo y la movilidad (Valenzuela Mena, 2023).

Pero, ¿cómo podríamos definir el teletrabajo? De modo general, es una modalidad de prestación de servicios que permite a las personas desarrollar actividades laborales con mayor flexibilidad de tiempo y lugar, lo que puede conllevar beneficios no solo para las administraciones públicas sino también para los teletrabajadores. Esta modalidad existente en el ámbito de la actividad privada con bastante éxito, viene revolucionando al día de hoy el desarrollo de las actividades en el sector público. Ello resulta particularmente útil y necesario dado el proceso de transformación digital de las administraciones públicas a nivel global, de modo que el teletrabajo ha sido viable gracias a una de sus principales características, esto es, el uso constante de las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TICs) en los procesos del trabajo. (Castillo, 2022: 345)<sup>4</sup>.

---

4 Castillo Ramos Bossini, S. (2022). *Teletrabajo en la Administración pública.*, en La Administración Digital., AA.VV., Cerrillo Martínez, A. (Dir) y Castillo Ramos-Bossini, S. (Coord). Madrid, Dykinson. pp 343-369.

Martín-Lagos Carreras, A. (2022). *La contratación electrónica.*, en La Administración Digital., AA.VV., Cerrillo Martínez, A. (Dir) y Castillo Ramos-Bossini, S. (Coord). Madrid, Dykinson. pp. 85-117.

Se ha dejado sentado que, el “(...)trabajo a distancia y el teletrabajo permiten, entre otras, mayor flexibilidad y mejor conciliación entre las responsabilidades familiares y laborales. Reducen la rotación de personal, abaratan costos para las empresas y abren el potencial talento que puedan reclutar, facilitando también la inclusión de personas con discapacidad”. (Villasmil, Bueno, Mont, 2021)<sup>5</sup> (Castillo Ramos-Bossini, 2022:350).

No obstante como bien lo ha mencionado Rastrollo: “(...) la regulación del teletrabajo en el sector público tiene un recorrido mucho mayor en otros países”, como por ejemplo: “(...)Estados Unidos, Alemania, Francia, Italia, Portugal o el Reino Unido”. (Rastrollo, 2022.a: 6-28).

La doctrina de forma unánime<sup>6</sup> (Castillo Ramos-Bossini, 2022:344), (Campos, 2022:372), (Gamero 2022:47), (Rastrollo, 2022.a:40) ha coincidido, felizmente, que “(...) gracias a la digitalización se pudo implantar el teletrabajo, se intensificaron las reuniones no presenciales de dirigentes y gobernantes con lo que se posibilitó la continuidad a la gestión pública por vías telemáticas”. (Martín-Lagos, 2022:87).

La Organización Internacional del Trabajo (OIT)<sup>7</sup>, define al Teletrabajo como trabajo a distancia (incluido el trabajo a domicilio) efectuado con auxilio de medios de telecomunicación y/o de una computadora (OIT, 2020a: 7).

Por su parte, al hilo de lo mencionado, la RAE<sup>8</sup>, define al teletrabajo, como trabajo a distancia. (Diccionario RAE en Línea).

A su turno, el Acuerdo Marco del Teletrabajo de la Unión Europea<sup>9</sup>, lo define de la siguiente manera: “El teletrabajo es una forma de organización

Gamero Casado, E. (2022). *Reflexiones introductorias de la administración electrónica a la digital (o la historia interminable)*, en en La Administración Digital, AA.VV., Cerrillo Martínez, A. (Dir) y Castillo Ramos-Bossini, S. (Coord). Madrid, Dykinson. pp. 33-51.

5 Vid. Villasmil H., Bueno C., Mont G. (2021). Lineamientos para la regulación del trabajo a distancia y el teletrabajo., en nota informativa de la OIT. Recuperado de: [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/-americas/-ro-lima/-sro-santiago/documents/publication/wcms\\_825183.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/-americas/-ro-lima/-sro-santiago/documents/publication/wcms_825183.pdf)

6 Cfr. múltiples de los trabajos de los precitados autores en: “La Administración Digital”, en AA.VV., Cerrillo Martínez, A. (Dir) y Castillo Ramos-Bossini, S. (Coord). Madrid, Dykinson, 2022, pp.436.

7 Ver (OIT:2020a). Definición y medición del Teletrabajo, el trabajo a domicilio y el trabajo basado en el domicilio, de fecha 20 de julio de 2020. Puede consultarse en: [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/-dgreports/-stat/documents/publication/wcms\\_758333.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/-dgreports/-stat/documents/publication/wcms_758333.pdf)

8 Diccionario RAE de la lengua española, puede consultarse en: <https://dle.rae.es/teletrabajo?m=form>

9 Vid. puede consultarse en: <https://www.uned.ac.cr/viplan/images/acuerdo-marco-europeo-sobre-teletrabajo.pdf>

y/o de realización del trabajo, utilizando las tecnologías de la información en el marco de un contrato o de una relación de trabajo, en la cual un trabajo que podría ser realizado igualmente en los locales de la empresa se efectúa fuera de estos locales de forma regular”.

Para mayor abundamiento, el Convenio sobre Teletrabajo de la Unión Europea<sup>10</sup> (Bruselas, 2002), señala lo siguiente: “En el acuerdo se define el teletrabajo como una forma de organización y/o de realización del trabajo utilizando las tecnologías de la información, en el marco de un contrato o de una relación laboral(...)”.

Hasta aquí podríamos afirmar que la característica predominante en el Teletrabajo, es el uso de las TIC para la prestación del servicio, el mismo que se lleva a cabo de manera regular fuera de las instalaciones del empleador.

Entonces, el teletrabajo en el sector público, viene a ser una modalidad de la organización administrativa que se realiza fuera de la infraestructura física o convencional de trabajo, con el uso intensivo de las tecnologías emergentes.

Por su parte, el trabajo a distancia (se realiza plena o parcialmente en un lugar de trabajo alternativo o distinto del lugar de trabajo predeterminado), pudiendo llevarse a cabo en diferentes ubicaciones posibles, las cuales podrían considerarse como una alternativa al lugar en el que normalmente se espera que se desempeñe el trabajo. (OIT, 2020a:6). En ese sentido, se podría afirmar que el Teletrabajo es una especie o una subcategoría del trabajo a distancia<sup>11</sup> (esta última viene a ser el género).

En cuanto al llamado trabajo remoto, este último también es una modalidad de trabajo a distancia, con la peculiaridad o diferencia que el trabajador labora en su domicilio o lugar de aislamiento domiciliario, (como sucedió durante la pandemia de la COVID-19), utilizando todo tipo de medio o mecanismo que posibilite su cumplimiento, siempre que la naturaleza de las labores lo permita. Este trabajo - no requiere de un acuerdo de partes - ni obliga al empleador a compensar al trabajador en el caso que este, proporcione alguna condición que lo haga posible (como por ejemplo equipos computacionales o internet).

Finamente, existe la figura del “Trabajo a domicilio”, en virtud del cual el trabajador por lo general puede trabajar para uno o más empleadores, puede ser habitual o temporal, de forma continua o discontinua, puede prestarlo

---

10 Ver. puede consultarse en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=LEGISSUM:c10131>

11 Cfr. OIT (2020a). ob.cit. p.6.

en su domicilio o en el lugar designado, sin supervisión directa e inmediata del empleador. Este tipo de trabajo a domicilio por lo general se aplica mediante un plan de trabajo orientado al cumplimiento de un resultado particular, mientras que la remuneración se determina por criterios de producción. (OIT, 2020a:7).

## II. LA EVOLUCIÓN DEL TRABAJO EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA: DEL TRABAJO A DISTANCIA AL TELETRABAJO EN EL SECTOR PÚBLICO

Como se ha precisado, las medidas de prevención ante el riesgo sanitario, se configuraron como un “recurso imprescindible”, como bien apunta Rastrollo<sup>12</sup>, (Rastrollo, 2022.b:251), que trajo consigo el proceso de transformación digital de las administraciones públicas, que van del trabajo convencional, (aunque en cierto sector de las administraciones públicas ya se contaba con las asesorías externas, como una modalidad de trabajo a distancia) a la prevalencia del Teletrabajo, todo lo cual es un efecto directo de las recomendaciones de los organismos internacionales. Para Castillo<sup>13</sup>, se trataría de su “(...) verdadera acta de nacimiento y generalización en el sector público, más bien por necesidad que por convencimiento propio, que se ha producido a raíz de la crisis del COVID-19, durante la cual ha jugado un papel trascendental dentro del peculiar sistema de relaciones laborales”. (Castillo Ramos-Bossini, 2022: 344).

El establecimiento del Teletrabajo, ha cambiado el paradigma y su modo tradicional de gestionar el control y la comunicación entre el empleador y el teletrabajador, por tratarse de un trabajo que se realiza fuera de las instalaciones de la corporación. (Weller, 2020). Este último autor (Weller)<sup>14</sup> recalca su importancia, “(...) no solo por su potencial papel en el ámbito laboral, sino también por su posible contribución a una mejor conciliación entre el trabajo y la vida familiar, la descongestión del tráfico urbano y la descontaminación correspondiente.” (Weller, 2020:12). (Castillo Ramos-Bossini, 2020).

A continuación, intentaremos explicar cómo este nuevo modelo de prestación de servicios que se extendió rápidamente en el ámbito privado (incluso

---

12 Rastrollo Suarez, J.J.(2022.b). *Una función pública estratégica: el teletrabajo en la Administración autonómica. Análisis jurídico-administrativo.*, en Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica, Núm. 18, octubre de 2022., págs.236-252.

13 Castillo Ramos Bossini, S. (2022). *ob.cit.*

14 Weller J. (2020). “La Pandemia del Covid-19 y su efecto en las tendencias de los mercados laborales”., (LC/TS2020/67), Santiago, Comisión económica para Latinoamérica y el Caribe (CEPAL).



en el periodo prepandemia), empezó a cobrar arraigo en las administraciones públicas de diversos países de Latinoamérica, acelerando su inclusión definitiva con las medidas de confinamiento y aislamiento social dictadas por los gobiernos como medida de prevención y precaución ante el avance del SARS-COV2.

## II.1. Desarrollo de la figura del Teletrabajo en el sector público en los ordenamientos positivos a nivel de los países de Latinoamérica.

Dado que diversos países de Latinoamérica ostentan ciertas similitudes en sus ordenamientos jurídicos en materia de teletrabajo, hemos creído conveniente graficar la evolución de esta figura a partir de un cuadro comparativo (incluyendo algunos países como Colombia, Perú, Bolivia, Uruguay, Ecuador y Paraguay), en el cual se pueden observar criterios comunes, a saber: su definición como una “modalidad especial”, usada de “modo total o parcial”, “voluntario” (pactado, previamente), “flexible”, “reversible”, en donde la principal herramienta de prestación del servicio es el “uso de las tecnologías de la información y comunicación y demás tecnologías y/o plataformas digitales”, el mismo que es realizado “fuera de las instalaciones o del centro de trabajo”.

Cuadro N° 01

COLOMBIA	PERÚ	BOLIVIA	URUGUAY	ECUADOR	PARAGUAY
Ley 1221 de 2008	Ley N° 31572	Decreto Supremo N° 4570, 18 de agosto de 2021	Ley N° 19978	Ley N° 0, organica de apoyo humanitario	Ley N°6738
Artículo 2° Teletrabajo.	Artículo 3° Teletrabajo	Artículo 12° (Definición)	Artículo 1° (Teletrabajo).	Disposición reformatoria primera	Artículo 6°
Es una forma de organización laboral, que consiste en el desempeño de actividades remuneradas o prestación de servicios a terceros utilizando como soporte las tecnologías de la información y la comunicación - TIC para el contacto entre el trabajador y la empresa, sin requerirse la presencia física del trabajador en un sitio específico de trabajo	3.1 El teletrabajo es una modalidad especial de prestación de labores, de condición regular o habitual. Se caracteriza por el desempeño subordinado de aquellas sin presencia física del trabajador o servidor civil en el centro de trabajo, con la que mantiene vínculo laboral. Se realiza a través de la utilización de las plataformas y tecnologías digitales.	La condición especial de teletrabajo, es aquella en que la actividad laboral o prestación de servicios es realizada de manera no presencial mediante la utilización de Tecnologías de Información y Comunicación - TIC's o herramientas análogas, para facilitar la comunicación entre el empleador y la trabajadora o trabajador, servidora o servidor público, personal eventual y consultores individuales de línea del sector público.	Entiéndese por "teletrabajo" la prestación de trabajo total o parcial (régimen híbrido), fuera del ámbito físico proporcionado por el empleador, utilizando preponderantemente las tecnologías de la información y de la comunicación, ya sea en forma interactiva o no (online - offline). En los casos que la prestación de trabajo sea parcialmente realizada (régimen híbrido) en las condiciones antedichas, habrá teletrabajo cuando las partes así lo establezcan de común acuerdo	Del teletrabajo.- El teletrabajo es una forma de organización laboral, que consiste en el desempeño de actividades remuneradas o prestación de servicios utilizando como soporte las tecnologías de la información y la comunicación para el contacto entre el trabajador y la empresa, sin requerirse la presencia física del trabajador en un sitio específico de trabajo. En esta modalidad el empleador ejercerá labores de control y dirección de forma remota y el trabajador reportará de la misma manera.	“[E]s una modalidad especial de trabajo en relación de dependencia, que consiste en desempeñar una actividad, elaborar un producto o prestar un servicio a distancia, sin requerirse la presencia física del trabajador o trabajadora, mediante el uso de las Tecnologías de la Información y Comunicación (TIC), realizado en el domicilio del trabajador o trabajadora o en un establecimiento distinto al lugar de trabajo del empleador, bajo un sistema de control y supervisión de sus labores a través del empleo de medios tecnológicos.

Elaboración: propia.

Fuente: normatividad sectorial de cada país.

## II.2. Unificando nociones sobre el concepto de Teletrabajo en el sector público: definiciones, características, derechos y obligaciones de los “teletrabajadores”

Tomando como punto de partida, las definiciones jurídicas proporcionadas por las leyes y reglamentos de diversos países latinoamericanos en referencia al teletrabajo, intentaremos encontrar puntos de coincidencia entre todas ellas, con la finalidad de unificar el concepto, en particular en relación con el sector público, en el entendido de que su utilización ha pasado de ser excepcional (precipitada por la pandemia del Covid 19) a convertirse en una figura permanente al interior de las administraciones públicas latinoamericanas, que puede ser usada en función de las necesidades de las entidades públicas y de las características del trabajo a ser prestado por el funcionario o servidor.

### II.2.1. *Definiciones conceptuales sobre el teletrabajo*

Campos<sup>15</sup> sostiene que a la hora de abordar “(...) la noción de teletrabajo debemos plantearnos, en primer lugar, su conceptualización siguiendo, en primer lugar, a la OIT, que lo define como la forma de trabajo efectuada en un lugar alejado de la oficina central o del centro de producción y que implica una nueva tecnología que permite la separación y facilita la comunicación”. (Campos, 2022:390).

Aunque ya muchos han coincidido inicialmente sobre la dificultad de tener un criterio uniforme en cuanto a su conceptualización, Castillo Ramos-Bossini ha señalado que aun cuando “(...) es difícil encontrar una definición que sea compartida comúnmente por todos, podría definirse como una forma de organización y/o ejecución del trabajo realizado a distancia, en gran parte o principalmente, mediante el uso intensivo de las técnicas informáticas y/o de telecomunicación”. (Castillo Ramos-Bossini, 2020:345).

Por su parte, tratadistas como Valencia<sup>16</sup> señalan: “[E]l teletrabajo es una modalidad especial de prestación de servicios donde se utilizan medios infor-

---

15 Campos Acuña, C. 2022. Competencias digitales de los empleados públicos: la base para transformación digital a través de las personas. En AAVV. La Administración digital., AA.VV., Cerrillo Martínez, A. (Dir) y Castillo Ramos-Bossini, S. (Coord). Madrid, Dykinson., pp.370-401.

16 Véase interesante trabajo de Valencia Cantuta AMC. (2018). Aspectos regulatorios del teletrabajo en el Perú: análisis y perspectivas., en IUS Revista del Instituto de

máticos y de telecomunicaciones. Esto lo diferencia de otras figuras que se le asemeja. Permite que los ciudadanos, especialmente aquellos que conforman poblaciones vulnerables y las empresas tengan la oportunidad de mejorar su calidad de vida y productividad, respectivamente”. (Valencia Cantuta, A.M, 2018: 204).

Siguiendo a Rastrollo, convenimos que: “[E]l teletrabajo es una realidad impuesta en el sector público por las circunstancias derivadas de la crisis sanitaria” (Rastrollo, 2022.a:40) y de otras medidas interventoras del poder de policía en la mitigación de riesgo sanitario (Maldonado, 2021) y otras situaciones de crisis. En este sentido, el Teletrabajo y sus tendencias impactan en la provisión del servicio público, además en la economía por ejemplo para Weller “(...) afecta las tendencias vigentes en los mercados laborales –muchas de ellas, si bien no todas, relacionadas con el cambio tecnológico caracterizado por la digitalización– tanto en el corto como en el largo plazo”. (Weller, 2020:27).

Teniendo en consideración todo lo antes expuesto, así como las definiciones proporcionadas por las distintas legislaciones latinoamericanas, el Teletrabajo en el sector público, a mi modo de ver, es la actividad que realiza un funcionario o servidor público a distancia dentro del marco de la ley del empleo público, que utilizando medios tecnológicos, de telecomunicación, otros medios informáticos y/o telemáticos, además de otras nuevas tecnologías, cumple con la labor encomendada de prestar un servicio personalísimo por disposición de su empleador que es, por lo general, una administración pública, fuera de las instalaciones de la entidad estatal.

### *II.2.2. Características del Teletrabajo en el sector público*

De las aproximaciones conceptuales a las que nos hemos referido en los apartados anteriores, pueden deducirse algunas características consustanciales al teletrabajo en los diversos países de LATAM, entre las que cabe destacar las siguientes:

- Proviene de una relación jurídica que nace de un acuerdo entre las partes (un contrato entre la entidad y el servidor o funcionario), siendo una relación de naturaleza subordinada.

- Es realizada por un funcionario, servidor civil, que adquiere el nomen iuris de teletrabajador.
- Su prestación se desarrolla fuera de los establecimientos de las entidades de la administración estatal, se realiza a distancia.
- Utiliza las tecnologías de la información, plataformas digitales y la ofimática para su prestación efectiva y para relacionarse con el empleador.
- Puede ser total o parcial, esto es, combinarse con actividad presencial (modalidad híbrida).
- Su vinculación es voluntaria, no puede ser impuesta por el empleador (entidad pública).
- El control y la entrega de trabajo se producen mediante las tecnologías de la información, a distancia.
- Existe jornada de trabajo, aunque caracterizada por su flexibilidad.
- Es reversible, esto es, se puede variar del teletrabajo a la presencialidad y viceversa.

### *II.2.3. Derechos del Teletrabajador del sector público*

Existe consenso entre las legislaciones de los países de Latinoamérica, en cuanto a los derechos del teletrabajador. En primer lugar, se otorga los mismos derechos que a los demás trabajadores o servidores civiles, lo que implica un piso uniforme para todos los servidores o funcionarios públicos.

No obstante, dado que la transformación digital en las administraciones públicas se encuentra fuertemente marcada por el progreso tecnológico y el uso de la informática y demás tecnologías emergentes, se habla de la protección de nuevos derechos derivados del uso de la tecnología, en beneficio del ciudadano. A tono con dicha tendencia, en el caso de la prestación de servicios del personal bajo la modalidad del teletrabajo que hace uso de las plataformas y las tecnologías digitales como una característica propia e inherente a su naturaleza, resulta ineludible atender a especiales derechos fundamentales que deben ser tutelados y protegidos en favor del personal que presta servicios en la organización administrativa estatal.

En tal orden de ideas, diversas legislaciones han coincidido en los siguientes derechos del teletrabajador:

- Derecho a la desconexión digital: estipula el derecho fundamental que tiene todo teletrabajador a no ser contactado por el empleador más allá de su jornada laboral (8 horas diarias en promedio) para atender asuntos vinculados a su trabajo.
- Derecho a la intimidad: esto es, su derecho a mantener la privacidad de su información y de sus comunicaciones y a que las supervisión y control del trabajo por parte de su empleador, no afecten tales derechos.
- Derecho a la protección de datos: prevee el derecho que tiene todo el trabajador a que su información personal y familiar, sus datos personales (por ejemplo, su dirección domiciliaria, datos de los miembros de su grupo familiar, fenotipo, credo religioso, redes sociales, entre otros) no sean puestos a disposición de terceros sin su consentimiento.
- Derecho a la formación: garantiza el derecho fundamental a ser capacitado, sin costo alguno, para la mejor realización de las labores encomendadas.
- Derecho a la provisión de la tecnología y equipamiento para la prestación.
- Derecho a la promoción interna y una carrera de ascenso.

#### *II.2.4. Obligaciones del Teletrabajador del sector público*

Aunque no todas las legislaciones analizadas cuentan con un marco expreso de obligaciones a cumplir por parte del Teletrabajador del sector público, con honrosas excepciones como Costa Rica, Paraguay, Perú, se podría unificar criterios uniformes siendo obligatoriamente lo siguiente:

- Cumplir el horario establecido en la jornada laboral y estar disponible durante la misma para las coordinaciones que resulten necesarias.
- Realizar el trabajo asignado de modo “intuitu personae” (personalmente), no siendo posible ser realizado por persona distinta.
- Sujetarse y someterse a las políticas internas (código de ética) e instrumentos de gestión (reglamento interno de trabajo) y los códigos de conducta laboral y otros vinculantes.

- Guardar la confidencialidad de la información que esta a su cargo con respecto al acceso y manejo de la información y datos sensibles a los que tengan acceso.
- Informar dentro de las 24 horas cualquier tipo de situación anómala donde el teletrabajador se vea imposibilitado de realizar sus labores o estas se vean interrumpidas por fuerza mayor o caso fortuito.
- Participar en las capacitaciones que organice la entidad de la administración pública.
- Cuidar los equipos que le hayan sido confiados para la prestación de sus labores e informar dentro del plazo perentorio cualquier imprevisto que no permita su utilización.

### **II.3. Derechos fundamentales del teletrabajador en el sector público: especial referencia a la desconexión digital, intimidad y privacidad**

#### *II.3.1. Derecho a la desconexión digital*

Es el derecho fundamental a tener “contacto cero” con su empleador fuera de la jornada ordinaria o jornada máxima legal de teletrabajo, pactada o convenida, mucho menos en sus vacaciones o descansos. En ese sentido, el empleador deberá abstenerse de formular órdenes u otros requerimientos al trabajador por fuera de la jornada laboral.

La reciente regulación del Derecho a la desconexión legal, debe ser taxativa e importante, su oscilación dependera de que haya sido incluida en el proceso de reforma de la administración pública, en algunos países aún no existe como tal derecho.

En otros países, existe como derecho a desconexión continua de doce horas durante la jornada laboral, mientras que en otros también se sostiene como un derecho que solo se puede ejercer una vez terminada la jornada laboral. Aunque las recientes regulaciones son perfectibles, lo importante es el recogimiento legal que cada país le da en concordancia con las Constituciones de los países latinoamericanos.

En el presente estudio, se da cuenta sin orden de prelación, que países como Colombia, Perú, Uruguay, Ecuador, Costa Rica y Paraguay poseen una regulación de corte progresista en cuanto al derecho a la desconexión en términos comparados de otros países.

Los diseños legales de los países que en el presente trabajo se analizan, lo prescriben como un derecho Colombia, Perú, Uruguay, Paraguay pero también como una garantía, en el caso de Ecuador.

**COLOMBIA:** “[E]ntiéndase como el derecho que tienen todos los trabajadores y servidores públicos, a no tener contacto, por cualquier medio o herramienta, bien sea tecnológica o no, para cuestiones relacionadas con su ámbito o actividad laboral, en horarios por fuera de la jornada ordinaria o jornada máxima legal de trabajo, o convenida, ni en sus vacaciones o descansos.

Por su parte el empleador se abstendrá de formular órdenes u otros requerimientos al trabajador por fuera de la jornada laboral”. (artículo 3º, Ley 2191 de 2022, Ley de Desconexión Laboral).

**PERU:** “[E]l teletrabajador tiene derecho a desconectarse digitalmente durante las horas que no correspondan a su jornada de trabajo. Dicho derecho garantiza gozar de tiempo libre con motivo de un descanso, incluye las horas diarias de descanso fuera del horario de trabajo, el descanso semanal obligatorio, el período vacacional anual, las licencias por paternidad y maternidad, y las horas de lactancia, así como los permisos y licencias por accidentes o enfermedad, y otros. La desconexión digital garantiza el disfrute del tiempo libre, el equilibrio entre la vida laboral, privada y familiar”. (artículo 22º, numeral 22.1 de la Ley N 31572).

**URUGUAY:** “[T]odo trabajador tiene derecho a la desconexión, entendiéndose por tal, el pleno ejercicio del derecho de todo trabajador a la desconexión de los dispositivos digitales y del uso de las tecnologías, y el derecho a no ser contactado por su empleador, lo cual implica que el teletrabajador no estará obligado -entre otros-, a responder comunicaciones, órdenes u otros requerimientos del empleador, a fin de garantizar su tiempo de descanso, en concordancia con lo establecido en el artículo 8º, respecto al descanso mínimo”. (artículo 14º de la Ley 19978).

**ECUADOR:** “[U]na vez finalizada la jornada de trabajo, el empleador garantizará el derecho a la desconexión del trabajador, el cual será de al menos doce horas continuas en un periodo de veinte y cuatro horas; y, durante el cual el empleador no podrá establecer comunicaciones con el teletrabajador, ni formular órdenes u otros requerimientos, salvo en el caso que se verifique

una o más de las circunstancias previstas en el artículo 52 del Código del Trabajo”. (artículo 5° del acuerdo MDT-2020-181).

**PARAGUAY:** “(...)El empleador respetará el derecho del teletrabajador a la desconexión; que será de al menos doce horas continuas, tiempo durante el cual el mismo no está obligado a responder comunicaciones, ordenes u otros requerimientos; así como en días de descanso, permisos y feriados (...)”. (artículo 8° letra d) de la Ley 6738).

En resumen, sobre el derecho a la desconexión digital, acompañamos un cuadro comparativo, que nos muestra el siguiente panorama:

**Cuadro N° 02**

Chile	Colombia	Perú	Uruguay	Ecuador	Paraguay
código del trabajo,	Ley 2191, de 2022	Ley 31672	Ley N° 19978	Acuerdo Ministerial N° MDT-2020-181	Ley N 6738
Artículo 162° (cuáter j)	Artículo 3° y 4°	Artículo 22°. Inciso 22.1 v ss	Artículo 14°	Artículo 5°	Artículo 8° inciso d)
“[E]l empleador deberá respetar su derecho a desconexión, garantizando el tiempo en el cual ellos no estarán obligados a responder sus comunicaciones, ordenes u otros requerimientos. El tiempo de desconexión deberá ser de, al menos, doce horas continuas en un periodo de veinticuatro horas. Igualmente, en ningún caso el empleador podrá establecer comunicaciones ni formular ordenes u otros requerimientos en días de descanso, permisos o feriado anual de los trabajadores”.	<b>Artículo 3°</b> Definición de Desconexión laboral. Entiéndase como el derecho que tienen todos los trabajadores y servidores públicos, a no tener contacto, por cualquier medio o herramienta, bien sea tecnológica o no, para cuestiones relacionadas con su ámbito o actividad laboral, en horarios por fuera de la jornada ordinaria o jornada máxima legal de trabajo, o convenida, ni en sus vacaciones o descansos. Por su parte el empleador se abstendrá de formular ordenes u otros requerimientos al trabajador por fuera de la jornada laboral. <b>Artículo 4°</b> Garantía del derecho a la desconexión laboral. Los trabajadores o servidores públicos gozarán del derecho a la desconexión laboral, el cual inicia una vez finalizada la jornada laboral. El ejercicio del mismo responderá a la naturaleza del cargo según corresponda al sector privado o público. Asimismo, el empleador deberá garantizar que el trabajador o servidor público pueda disfrutar efectiva y plenamente del tiempo de descanso, licencias, permisos, vacaciones y de su vida personal y familiar.	El teletrabajador tiene derecho a desconectarse digitalmente durante las horas que no correspondan a su jornada de trabajo. Dicho derecho garantiza gozar de tiempo libre con motivo de un descanso, incluye las horas diarias de descanso fuera del horario de trabajo, el descanso semanal obligatorio, el periodo vacacional anual, las licencias por paternidad y maternidad, y las horas de lactancia, así como los permisos y licencias por accidentes o enfermedad, y otros. La desconexión digital garantiza el disfrute del tiempo libre, el equilibrio entre la vida laboral, privada y familiar.	(Derecho a la desconexión).- Todo trabajador tiene derecho a la desconexión, entendiéndose por tal, el pleno ejercicio del derecho de todo trabajador a la desconexión de los dispositivos digitales y del uso de las tecnologías, y el derecho a no ser contactado por su empleador, lo cual implica que el teletrabajador no estará obligado -entre otros-, a responder comunicaciones, ordenes u otros requerimientos del empleador, a fin de garantizar su tiempo de descanso, en concordancia con lo establecido en el artículo 3°, respecto al descanso mínimo.	Una vez finalizada la jornada de trabajo, el empleador garantizará el derecho a la desconexión del trabajador, el cual será de al menos doce horas continuas en un periodo de veinte y cuatro horas; y, durante el cual el empleador no podrá establecer comunicaciones con el teletrabajador, ni formular ordenes u otros requerimientos, salvo en el caso que se verifique una o más de las circunstancias previstas en el artículo 52 del Código del Trabajo. El trabajador tendrá derecho a mantener el tiempo de descanso que mantenga en la modalidad presencial, incluyendo el tiempo de almuerzo. En los casos de jornada parcial o jornadas especiales, se deberá establecer un tiempo de descanso al menos cada cuatro horas de teletrabajo continuo. El tiempo utilizado para el descanso, formará parte del derecho a la desconexión del trabajador.	Las partes podrán establecer una distribución flexible de la jornada laboral, respetando los límites de la carga horaria diaria y semanal. El empleador respetará el derecho del teletrabajador a la desconexión; que será de al menos doce horas contiguas, tiempo durante el cual el mismo no está obligado a responder comunicaciones, ordenes u otros requerimientos; así como en días de descanso, permisos y feriados”.

Fuente: la normatividad de la materia

Elaboración: propia



### II.3.2. *Derecho a la intimidad o privacidad del teletrabajador.*

Los ordenamientos jurídicos de los países bajo análisis, contemplan el derecho fundamental a la intimidad o privacidad, tal como sucede, por ejemplo, en Perú, con la Ley N° 31572, de fecha 11 de setiembre de 2022, que establece<sup>17</sup>:

“Artículo 6 °, inciso 6.4): [A] la intimidad, privacidad e inviolabilidad de las comunicaciones y documentos privados del Teletrabajador, considerando la naturaleza jurídica del Teletrabajo”.

A su vez, el D.S. N° 002-2023-TR, de fecha 26 de febrero de 2023, en su artículo 9°, relativo al derecho a la intimidad, privacidad e inviolabilidad de las comunicaciones, dispone en los siguientes incisos lo siguiente<sup>18</sup>:

“9.1 De conformidad con el artículo 5 y el numeral 6.4 del artículo 6 de la Ley, los medios y herramientas que establece el/la empleador/a público y/o privado para las disposiciones, coordinaciones, control y supervisión del teletrabajo, deben respetar la intimidad, privacidad e inviolabilidad de las comunicaciones y documentos privados del/de la teletrabajador/a”.

“9.2 De acuerdo con el párrafo precedente, el/la empleador/a público y/o privado está impedido de:

- a) Acceder, por medios digitales, a los documentos y comunicaciones originados con motivo del trabajo o de otra índole, sin previa autorización del/de la teletrabajador/a.
- b) Realizar captaciones y/o grabaciones de la imagen o la voz del/de la teletrabajador/a, sin consentimiento previo y expreso de este/a último/a, y/o solicitar se realicen estas. No es exigible el consentimiento del/de la teletrabajador/a cuando la captación o grabación de la imagen o la voz es requerida por la naturaleza de sus funciones.
- c) Ingresar al lugar donde se realiza el teletrabajo, sin previa autorización del/de la teletrabajador/a. Ello no restringe la facultad del/la empleador/a público y/o privado de verificar, bajo cualquier medio presencial y/o digital, el cumplimiento de los acuerdos para realizar el teletrabajo.
- d) Implementar cualquier otro mecanismo de coordinación, control y/o supervisión que afecte la intimidad, privacidad e inviolabilidad de las comunicaciones y documentos privados del/de la teletrabajador/a”.

---

17 Vid. la normatividad en mención puede consultarse en: [https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/3618445/Ley\\_31572.pdf.pdf?v=1662944800](https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/3618445/Ley_31572.pdf.pdf?v=1662944800)

18 Ver., la regulación en mención puede consultarse en: <https://busquedas.elperuano.pe/dispositivo/NL/2155169-1>

“9.3 El/la teletrabajador/a tiene derecho a la intimidad, privacidad e inviolabilidad de las comunicaciones y documentos privados que se utilicen durante el teletrabajo”.

La legislación de Costa Rica, por su parte, garantiza el derecho a la intimidad dentro de las obligaciones de las personas empleadoras, al contemplar en D.L 9738, Ley para regular el teletrabajo, de fecha 30 de setiembre de 2019, que en su artículo 8° inciso a) parte infine que “Dicho acceso a la información debe darse en todo momento, en presencia de la persona teletrabajadora, respetando sus derechos de intimidad y dignidad”.

Del mismo modo, queda materializado en la Directriz 002-MTSS-MIDEPLAN de fecha 6 de julio de 2022, basta analizar el artículo 11°, por el cual “(...) se instruye a los jefes de la Administración Pública Central y se insta a los jefes de la Administración Pública Descentralizada, para que promuevan y garanticen a las personas teletrabajadoras, el derecho a la desconexión digital fuera de la jornada o el horario establecido; salvo cuando se trate de situaciones imprevistas y urgentes, en las que se debe contar con su anuencia para laborar fuera de su jornada laboral. Lo anterior, con la finalidad de garantizar el respeto de su tiempo de descanso, vacaciones, permisos, intimidad personal y familiar(...)”.

La normatividad de Paraguay, la Ley N 6738, de fecha 24 de mayo de 2022, su artículo 8 inciso e), establece el principio de privacidad, el mismo que garantiza: “El empleador debe respetar la vida privada del teletrabajador y los tiempos de descanso y reposo de la familia de éste. A tal efecto, se garantiza el derecho a la desconexión digital de los trabajadores, que consiste en el derecho de los empleados a no contestar comunicaciones, llamadas, emails, mensajes, WhatsApp, etc., de trabajo, fuera de su horario laboral”.

Del mismo modo, el artículo 18, del precitado cuerpo legal, establece que: “Los sistemas de control destinados a la protección de los bienes e informaciones de propiedad exclusiva del empleador, deberán salvaguardar los derechos de la intimidad del teletrabajador y de la privacidad de su domicilio”.

Para mayor abundamiento, el artículo 23, también señala que: “Cuando los equipos informáticos utilizados sean propiedad del teletrabajador, el empleador tendrá libre acceso a la información de su propiedad; sea durante el desarrollo de la relación de trabajo, o bien, al momento de finalizar el vínculo laboral. Dicho acceso a la información debe darse en todo momento, en presencia del teletrabajador, respetando sus derechos de intimidad y dignidad”.

## II.4. Principios del teletrabajo en el sector público

Los principios en que se sostiene el teletrabajo en el sector público, podrían perfectamente extraerse del capítulo tercero de la Carta Iberoamericana de Gobierno Abierto, plenamente acoplables a la figura del teletrabajo, siendo los siguientes:

- Calidad del servicio público: supone promover una cultura transformadora que impulse la mejora permanente y la excelencia de los servicios públicos, para satisfacer cabalmente las necesidades y expectativas de la ciudadanía con justicia, equidad, objetividad y eficiencia en el uso de los recursos públicos, a partir de un enfoque centrado en el ciudadano y para la obtención de resultados. (inciso “C”).
- Transversalidad y coordinación interinstitucional: las instituciones públicas deben actuar de manera cooperativa, coordinada y articulada en la consecución de sus objetivos y la satisfacción de las demandas de la ciudadanía, aprovechando la generación de sinergias y evitando solapamientos y duplicidades. (inciso “E”).
- Interoperabilidad: se entiende como la capacidad de las entidades públicas de trabajar y compartir recursos (infraestructura, datos e información fundamentalmente) y transacciones con las demás de forma consistente, mediante procesos coordinados y automatizados, con el fin de lograr intercambios eficientes, simples y seguros de datos, información y conocimiento. (inciso “F”).
- Eficacia y eficiencia: se buscará la consecución de los objetivos, metas y estándares orientados a la satisfacción de las necesidades y legítimas expectativas del ciudadano, a través de la optimización de los resultados alcanzados en relación a los recursos disponibles e invertidos para su consecución en un marco de compatibilidad con la equidad y con el propósito de servir al interés general. (inciso “G”).
- Responsabilidad pública y corresponsabilidad con la ciudadanía: los gobiernos y las administraciones públicas tienen que responder por su gestión, estar abiertos al escrutinio público, ser receptivos a la crítica y permeables a las propuestas de mejora continua y de cambio e innovación provenientes desde la ciudadanía. Asimismo, se promoverá la creación de espacios de trabajo conjunto con los actores de la sociedad para generar valor público. (inciso “H”).
- Innovación pública: supone promover e impulsar nuevas metodologías, procesos, procedimientos y herramientas que permitan aprove-

char ideas y crear valor público, especialmente mediante el uso de las tecnologías de la información y comunicación y la constante adaptación de su funcionamiento y estructura a las nuevas necesidades. (inciso “I”).

- Inclusión y multiculturalidad: es la condición de reconocimiento de la heterogeneidad y diversidad cultural que coexiste en la sociedad y de inclusión como parte sustantiva de la misma, que conviven y se expresan a través de diversas dinámicas, realidades y formas de complementariedad cultural. (inciso “J”).

## **II.5. Requisitos indispensables para la eficiencia y eficacia del Teletrabajo en el sector público**

A fin de que el Teletrabajo pueda sedimentarse en el sector público, se requiere de ciertas “exigencias básicas”, las que bien ha apuntado y justificado Jiménez<sup>19</sup> (Gorriti y Jiménez, 2020), relativas al contexto español, pero fácilmente extrapolables a una realidad similar como es la latinoamericana, a saber:

- Contar con una estrategia organizativa aprobada por la entidad gubernamental, que adoptará el Teletrabajo.
- Novedosos instrumentos de gestión pública adecuado al entorno virtual: como por ejemplo: Manual de organización del teletrabajador y el cuadro de asignación de personal (puestos que serán Teletrabajables).
- Despliegue de recursos tecnológicos, seguridad tecnológica y capacitación para los Teletrabajadores.
- Monitoreo en cuanto al producto que entregará el trabajador (entregables).

## **III. ASPECTOS REGULATORIOS DEL TELETRABAJO EN LATAM**

En el presente apartado, se pone en evidencia el desarrollo de los aspectos regulatorios de la figura del teletrabajo, que surgieron a raíz de la pandemia e

---

19 Gorriti, Bontiguí, M. y Jiménez Asensio, R. (10 de mayo de 2020)., Teletrabajo: ¿Aporía o ejemplo?., recuperado de: <https://rafaeljimenezasensio.com/2020/05/10/teletrabajo-aporia-o-ejemplo/>

incluso, en algunos países de LATAM, que ya se venían legislando y aplicando, aunque su uso extendido se generalizó durante el aislamiento social obligatorio establecido por los distintos gobiernos.

A continuación, un breve resumen de algunos de los países bajo estudio, que nos permiten una visión panorámica del teletrabajo:

### **III.1. Bolivia**

En Bolivia, el teletrabajo tanto en sector público o privado está regulado por el Decreto Supremo N° 4570, de 18 de agosto de 2021. El referido Decreto que tiene objetivo regular la implementación de las condiciones especiales de trabajo en el sector público, mientras dure la pandemia, derogando normas que se opongan a la presente y regulando la prestación de servicios nuevos o ya existentes, de personal eventual y consultores individuales de línea del sector público sujetas a la aplicación de la Ley del Estatuto del Funcionario Público. (artículo 3°). Identifica las actividades laborales y servicio que podrán ser realizadas (artículo 5°) y además garantiza la protección de las condiciones laborales ya pactadas para la trabajadora o trabajador, servidora o servidor público, personal eventual y consultores individuales de línea del sector público. (artículo 6°).

La norma analizada, tiene un régimen de excepción o inaplicabilidad para los servicios de salud o servicios públicos y el personal militar y policial (en servicio y de carrera), mas no para el personal administrativo. Sin perjuicio de la exclusión prevista en el párrafo anterior, estas condiciones especiales de trabajo, podrán ser aplicadas al personal administrativo de las Fuerzas Armadas, Policía Boliviana, Servicios de Salud y Servicios Públicos. (artículo 4°).

Además de lo mencionado, en la norma se establece la asignación (y el cuidado) “(...) de equipos y herramientas deberá ser realizada conforme a las previsiones establecidas en las Normas Básicas del Sistema de Administración de Bienes y Servicios - NB-SABS y/o normas y reglamentos específicos y normativa interna de cada empresa o institución del sector público”. (artículo 8°).

Respecto a la confidencialidad, “(...) la trabajadora o trabajador, servidora o servidor público, personal eventual y consultores individuales de línea del sector público, es responsable de la custodia y uso de la información, tanto la que ha sido entregada para la ejecución del trabajo, así como la generada en aplicación de las condiciones especiales de trabajo”. (artículo 11°).

Finalmente, el teletrabajo en el sector público, “(...) podrá ser aplicado de forma preferente para las personas en situación de vulnerabilidad, mayores de sesenta y cinco (65) años, mujeres embarazadas y personas con patología crónica, de acuerdo a sus actividades y naturaleza de sus funciones”. (artículo 13°).

La fiscalización (verificación) así como la implementación de las medidas correctivas, le son delegadas al Ministerio de Trabajo, Empleo y Previsión Social, para verificar in situ de la correcta aplicación de las condiciones especiales de trabajo. (artículo 18° relativo a las medidas correctivas) (artículo 19° relativo a la verificación).

La norma boliviana hace una distinción entre el Teletrabajo (artículo 13°) y el Trabajo remoto (artículo 16°).

### **III.2. Colombia**

El Teletrabajo en el sector público colombiano, se encuentra regulado en el Decreto 884 de 2012, abril 30, “Por medio del cual se reglamenta la Ley 1221 de 2008 y se dictan otras disposiciones”.

En la referida legislación se fijan las condiciones laborales (relaciones) especiales del teletrabajo entre empleadores y teletrabajadores y que se desarrolle en el sector público y privado en relación de dependencia.

Se alienta la igualdad de trato, sin distinción alguna respecto a remuneración, capacitación, formación, acceso a mejores oportunidades laborales y demás derechos fundamentales laborales, entre teletrabajadores y demás trabajadores de la empresa privada o entidad pública. (artículo 4°).

Se recomienda que las entidades deberán adaptar los manuales de funciones y competencias laborales, con el fin de permitir y facilitar la implementación del teletrabajo como una forma de organización laboral. (artículo 6°).

Además se exhorta el uso adecuado de equipos y programas informáticos y se informa al teletrabajador sobre las restricciones de uso de equipos y programas informáticos, la legislación vigente en materia de protección de datos personales, propiedad intelectual, seguridad de la información y en general las sanciones que puede acarrear por su incumplimiento (artículo 5°).

La regulación en referencia, delega a la Comisión Nacional del Servicio Civil, para el caso de los empleados públicos la adopción de un instrumento

que permita medir el desempeño laboral del teletrabajador, para los fines previstos en las disposiciones vigentes. (artículo 11°).

En materia de desconexión laboral, posee una robusta legislación en esta materia, que se encuentra regulada en la ley de desconexión laboral, Ley 2191 de 2022, de enero 6, la misma que garantiza este derecho, desconexión que inicia una vez finalizada la jornada laboral. El ejercicio del mismo responderá a la naturaleza del cargo según corresponda al sector privado o público. (artículo 4°). Al mismo tiempo, se da a conocer un marco de excepciones a esta regla - si se trata de trabajadores y servidores públicos - que desempeñen cargos de dirección, confianza y manejo. Situaciones de fuerza mayor o caso fortuito o por la naturaleza de la actividad o función que desempeñan deban tener una disponibilidad permanente. (artículo 6°).

Por otro lado, se reconoce la obligación de contar con una política de desconexión laboral de reglamentación interna sin distinción alguna si se trata de persona natural o jurídica de naturaleza pública o privada. (artículo 5°).

### III.3. Chile

En Chile, en la actualidad, no existe la posibilidad de teletrabajar en el sector público en la extensión de la palabra. No obstante, en un inicio se han reportado algunas iniciativas a la Dirección de Presupuesto DIPRES que se acercan al teletrabajo en el sector estatal, dentro de la lógica de flexibilidad laboral, pero que, en rigor, se ajustan a otro tipo de políticas.

El primer avance hacia la formalización del teletrabajo en el Estado para funcionarios regidos por el estatuto administrativo piloto impulsado en el Instituto nacional de propiedad industrial (INAPI), desde marzo de 2017. Este programa fue aprobado mediante la Ley N° 20.971 de reajuste del sector público del año 2016. Para el caso del INAPI, se trata de una modalidad laboral voluntaria, por lo tanto, es posible renunciar a ella en cualquier momento.

Mediante el Decreto 4, que dispone alerta sanitaria por el período que se señala y otorga facultades extraordinarias que indica por emergencia de salud pública de importancia internacional (espii) por brote del nuevo coronavirus (2019-nov).

Por ejemplo, en el artículo 9°, se establece: “Los servicios públicos y demás organismos de la Administración del Estado, en el ámbito de sus respectivas competencias, y otras entidades públicas o privadas deberán proporcionar

la colaboración y ejecutar las acciones que les sean requeridas por los órganos señalados en los artículos precedentes, para el cumplimiento de las facultades extraordinarias que se han dispuesto en el presente acto y las demás acciones que dichas autoridades estimen necesarias para enfrentar esta emergencia.

Lo anterior, de conformidad con lo señalado en los convenios que previamente se hayan celebrado o corresponda celebrar con las entidades privadas, en los casos que la prestación de sus servicios sea necesaria”.

Mientras que en el artículo 3° inciso 4) del presente decreto, señala: “Disponer la realización de trabajos extraordinarios para el personal de su dependencia, de acuerdo a lo establecido en los artículos 66° y 70° de la ley N°18.834, cuyo texto actualizado, refundido y coordinado fue fijado por el DFL N° 29, de 2004, del Ministerio de Hacienda, que aprueba el Estatuto Administrativo”.

El Teletrabajo o trabajo a distancia en el sector público y privado, fue establecido por el Ministerio de Salud (Minsal), por el Decreto N°10 de marzo de 2023, que prorrogó la alerta sanitaria por el Covid-19, en el contexto de la pandemia.

Esta modalidad de trabajo, es decir, de teletrabajo, solo procede en el caso que la naturaleza de las funciones de los trabajadores lo permita.

Las características de la modalidad de teletrabajo dependen del sector al que pertenece la o el trabajador: público o privado.

En el caso del sector público, la Contraloría señaló que a los funcionarios públicos se les aplica el artículo 206 bis del Código del Trabajo que reconoce el derecho a teletrabajo o trabajo a distancia en caso de alerta sanitaria.

Lo anterior incluye los siguientes casos:

- Cuando tengan el cuidado personal de al menos un niño o niña en etapa preescolar.
- Cuando tengan a su cuidado personas con discapacidad acreditada mediante certificado de inscripción en el Registro Nacional de Discapacidad.

Si el funcionario público se encuentra regulado por el Código del Trabajo deberá someterse a las disposiciones del Código. Si está regulado por el estatuto administrativo se fijará la regulación conforme a las facultades de gestión de cada jefe de servicio.



### III.4. Ecuador

En Ecuador, el teletrabajo en sector público, se rige bajo la Ley Orgánica de Servicios Públicos (LOSEP), Acuerdo Ministerial MDT-2022-035, de 2022, y en el caso de los trabajadores públicos (y privados) que se rigen bajo el código del trabajo es el Acuerdo Ministerial MDT 2020-181 de 2020, conforme lo establecido en la Disposición Reformativa Primera de la Ley Orgánica de Apoyo Humanitario del mismo año.

El objetivo de ambas normativas es viabilizar y regular la modalidad de teletrabajo, dado el contexto de crisis sanitaria derivada del COVID-19, tanto para trabajadores públicos regidos por la LOSEP (MDT-2022-035), como para trabajadores públicos y privados regidos por el código del trabajo (MDT-2020-181).

El detalle de estas normativas en materia de puestos de trabajo, uso de tecnologías y herramientas (TICs), protección de derechos y brechas de género se detallan a continuación.

En materia de puesto de trabajo, la normativa MDT-2022-035 no regula expresamente la jornada laboral, pero se subentiende que se mantiene según lo establecido por la Ley Orgánica de Servicios Públicos (LOSEP), es decir, 08 horas diarias y 40 horas semanales.

En el caso del MDT-2020-181, esta si regula la jornada laboral estableciendo que debe respetarse la jornada laboral vigente, al igual que para la fuerza laboral que se desempeña de modo presencial. Para el control de la jornada laboral, ambas normativas establecen que es deber del empleador implementar y disponer los mecanismos tecnológicos necesarios para el correcto registro de la asistencia al trabajo de quienes se encuentren teletrabajando.

En cuanto a la organización del trabajo, ambas normativas carecen de regulaciones orientadas a la organización del teletrabajo, es decir, un recambio en la forma de producción orientada a metas o productos, la carga laboral, la intensidad de este o los métodos de trabajo. Asimismo, tampoco existen disposiciones sobre la autonomía de los tiempos.

De hecho, en el MDT 2020-181 se establece que el teletrabajo no supone un cambio en las condiciones esenciales de la relación laboral, lo cual se puede interpretar como que esta modalidad no supone un cambio en el régimen de trabajo. En lo concerniente a salud y seguridad En el MDT-2022-035 se indica que quienes teletrabajan poseen los mismos derechos y beneficios que sus pares presenciales, lo cual da a entender que la seguridad y salud laboral

se encuentra contemplada por lo que este elemento se regularía según las normativas vigentes.

Ahora bien, solo en el MDT 2020-181, que es para los trabajadores sujetos al código del trabajo (CT), se indica que será deber del empleador garantizar la seguridad y salud del teletrabajador, quedando más protegida que quienes se rigen bajo la LOSEP. No obstante, en ninguna normativa hay disposiciones sobre condiciones de seguridad específicas para el teletrabajo, como el uso de espacios, equipos ergonómicos o medidas de fiscalización acordes. Finalmente, en materia de salarios, prestaciones y asignaciones, se presentan distintas disposiciones según normativas.

Para quienes están sujetos al código del trabajo (CT), el MDT 2020-181 indica que la remuneración se mantiene según la jornada de trabajo, incluyendo la posibilidad de horas extras y suplementarias.

### **III.5. Perú**

En Perú, el teletrabajo en el empleo público corresponde a la Ley N° 31572, de 07 de septiembre de 2022, y su reglamento D.S N° 002-2023-TR, de fecha 26 de febrero de 2023.

La normatividad principal regula derechos que tiene el teletrabajador (artículo 6°) y un conjunto de obligaciones de parte del empleador (artículo 8°), por otro lado crea un registro de teletrabajadores (artículo 14°), garantiza la desconexión digital (artículo 22°), establece un marco de seguridad digital (artículo 24°) y establece un régimen disciplinario y un procedimiento sancionador (artículo 28°). En esta regulación, se establece que el tiempo máximo de la jornada laboral del teletrabajador (08 horas diarias y 48 horas semanales), la misma que es igual que la del trabajador que presta servicios de manera presencial. También la norma, prevé un monitoreo o seguimiento sobre el cumplimiento de la jornada laboral, en modalidad teletrabajo, se realizará mediante plataformas digitales que disponga la entidad pública y la Autoridad Nacional del Servicio Civil, según corresponda.

La normativa señala que trabajador y empleador, pueden pactar la distribución libre de la jornada laboral (si la labor lo permite), en los horarios que mejor se adapten a las necesidades del teletrabajador, respetando siempre los límites máximos de la jornada diaria y semanal.

Cabe mencionar que los mecanismos de supervisión y control son uno de los tantos aspectos que deben ser acordados entre las partes individuales del

contrato laboral a fin de asegurar el respeto de la privacidad de quien teletrabaja.

Respecto a las condiciones específicas de seguridad y salud en el caso de teletrabajo, la normativa establece que estas se sujetan a la Ley de Seguridad y Salud en el Trabajo (N° 29783), y su reglamento, en lo que corresponda.

La norma en cuanto al uso de tecnologías de la información y comunicaciones (TICs), la normativa establece que la provisión de insumos y herramientas TICs se realiza disponiendo de los equipos existentes en la entidad pública. Mientras, que en cuanto al uso de software, plataformas y sistemas digitales, la normativa señala que es deber del empleador entregar las facilidades necesarias, incluyendo acceso, soporte y capacitación.

En el caso de no existir insumos suficientes, es deber del teletrabajador aportar sus propios equipos, y en ese caso, el empleador no compensará el costo de los equipos ni los gastos que genere su uso.

Además, se establece la posibilidad de que el empleador asuma los costos y provea servicio de internet a los teletrabajadores, no obstante, esto queda sujeto a la disponibilidad presupuestaria de cada entidad y la naturaleza de las funciones del teletrabajador. En cuanto a los sistemas de control y supervisión en el teletrabajo, la normativa establece la utilización de plataformas digitales, y que los mecanismos de comunicación, de supervisión y control que utilizará el empleador respecto a las labores que prestará el teletrabajador deben estar presentes al momento de suscribir la modalidad.

### **III.6. Paraguay**

Surge con la promulgación de la Ley N°6738 que establece la modalidad del teletrabajo en relación de dependencia, de 24 de mayo de 2021.

La ley tiene por objeto regular el teletrabajo, y establecer las condiciones de las relaciones laborales en el sector público y privado. (artículo 1°).

Esta norma establece regulaciones tanto para las empresas privadas, Organismos y Entidades del Estado (OEE), sean éstos de naturaleza privada, pública y/o mixta, para las gobernaciones, municipalidades, instituciones autónomas y autárquicas, y cualquier otro ente perteneciente al sector público, en especial las pertenecientes a los grupos en situación de vulnerabilidad. (artículo 2°).

La ley busca regular distintos aspectos como el uso de tecnologías de la información y comunicaciones (TICs), la jornada laboral, los tiempos de trabajo, el derecho a desconexión (artículo 8° inciso d), y derechos laborales individuales o colectivos tanto para el sector público como privado. (artículo 10°).

La normativa regula, en primer lugar, los límites máximos de la jornada laboral (artículo 9°) en términos de carga horaria de 08 horas diarias y 40 horas semanal, es decir de modo flexible de la jornada laboral establecidas por normativa, además de los tiempos de descanso y reposo (del teletrabajador).

Del mismo modo, se prevé la responsabilidad del empleador sobre la salud y seguridad profesional del teletrabajador, además de la salud ocupacional y prevención de riesgos laborales, conforme a lo establecido en el artículo 16°.

Finalmente, la regulación paraguaya, encarga a las autoridades administrativas del trabajo funciones fiscalizadoras, como por ejemplo la regulación de visitas a los domicilios (artículo 19°). para verificar el cumplimiento de las normativas laborales sobre seguridad e higiene. Además de la creación del programa nacional de Teletrabajo. (artículo 24°), entre otros.

### III.7. Uruguay

En Uruguay, no existe una regulación específica en materia de Teletrabajo en el sector público, pero sí data de modo en general, el inicio de su regulación, que descansó inicialmente en los Decretos N° 94/20 de 2020 y N° 89/21 del año 2021, este último dispositivo, que sí permite el teletrabajo en el empleo público y generar una guía para la gestión efectiva de la modalidad de teletrabajo, un plan de capacitaciones para una gestión efectiva del teletrabajo y un informe de evaluación sobre la gestión del teletrabajo en el ámbito de la Administración Central (artículo 1°).

De este modo, exhorta a los empleadores a instrumentar el teletrabajo, con la finalidad de mitigar y prevenir las consecuencias de la propagación del COVID-19. (Decreto N°94/20). Al respecto, existe un proyecto de Guía efectiva de la modalidad de teletrabajo en el ámbito público. En ese sentido, se le ha encargado a la Oficina Nacional del Servicio Civil y la Agencia para el Desarrollo del Gobierno de Gestión Electrónica y la Sociedad de la Información y del Conocimiento, el apoyo y seguimiento para la planificación de la referida medida de implementación (artículo 2°).

En el sector privado y de modo general, hay todo un tamiz legal Decreto N 86/022, de 23 de marzo de 2022, que van desde el uso adecuado de los insumos

y herramientas tecnológicas, la supervisión por parte del empleador, así como también las condiciones de ambiente para el teletrabajo. También se contempla que el empleador debe proveer la formación necesaria al teletrabajador en materia de uso de TICs, así como el de desconexión diaria y descansos, si bien las recomendaciones señalan que todo trabajador tendrá derecho a desconectarse de dispositivos digitales y del uso de las tecnologías, no obstante no se regula cuales son los mecanismos a adoptar para el ejercicio de este derecho.

#### IV. LAS CARTAS IBEROAMERICANAS COMO INSTRUMENTOS CONFIGURADORES DEL TELETRABAJO, HACIA UNA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA INNOVADORA Y EFICIENTE

Las Cartas Iberoamericanas elaboradas en el marco de la adhesión de los países de Iberoamérica unidos bajo la dirección del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), son instrumentos pre-configurativos, que apuestan a la libre y espontánea adhesión de los Estados, cuya naturaleza jurídica es declarativo y no vinculante.

Esta apuesta se inspira en la visión de modernizar los estados y las administraciones públicas, para lo cual promueve principios comunes para que sean tomados en cuenta por los Estados al momento de adoptar o adecuar las legislaciones nacionales o poner en marcha políticas públicas relacionadas con la protección de los derechos y el cumplimiento de los deberes en entornos digitales.

Diversas cartas iberoamericanas han abordado temas de vital importancia para la reforma del Estado, y en estos últimos tiempos, de manera específica, para promover el desarrollo de sociedades y gobiernos digitales, que hoy por hoy deben ser inclusivas (amigables), justas, seguras (confiables), resilientes y sostenibles colocando a las personas que actúan off-line y on-line en el centro de la transformación digital.

De manera ilustrativa, con el fin de analizar en qué medida estos instrumentos han servido y siguen siendo referentes, para unas administraciones públicas modernas, digitales y orientadas al servicio público desde un proceso constante de transformación digital, lo que incluye, por supuesto, la figura del teletrabajo como modalidad de prestación de servicios por parte de los funcionarios y servidores.

A continuación, explicaremos brevemente el contenido de las más relevantes para el presente caso que ocupa nuestro estudio:

#### **IV.1. Carta Iberoamericana de principios y derechos en los entornos digitales (2023)<sup>20</sup>**

Instrumento no vinculante, aprobado en Santo Domingo (República Dominicana) en la XXVIII Cumbre Iberoamericana de Jefes y Jefas de Estado y de Gobierno, de 25 de marzo de 2023, se comprometieron a que: “[S]e fomenten nuevas formas de empleo y teletrabajo, actualizando las políticas laborales y las normas para asegurar una protección social adecuada, el trabajo digno, la salud, el diálogo social y la participación de los trabajadores en la economía digital”. (CLAD 2023:27).

#### **IV.2. Carta Iberoamericana de Innovación pública (2020)<sup>21</sup>**

Instrumento no vinculante, aprobado en Andorra, en la XIX Conferencia Iberoamericana de Ministras y Ministros, Jefes de Estado de la Administración Pública y Reforma del Estado, de 8 de octubre de 2020, el precitado instrumento exhorta en el capítulo sexto, apartado 21 a formentar el teletrabajo en la organización administrativa, la misma que facilita la comunicación, ante ello: “[L]as administraciones públicas deben dotarse de los recursos tecnológicos e implantar los sistemas de capacitación necesarios para fomentar y facilitar el teletrabajo”. (CLAD 2020:15).

Este elemento preconfigurativo (declarativo), aboga por avanzar hacia una Administración pública innovadora e inteligente, a partir de la transformación digital de la administración pública hacia una organización flexible y abierta en favor del trabajo colaborativo.

#### **IV.3. Carta Iberoamericana de Gobierno Abierto (2016)<sup>22</sup>**

Instrumento no vinculante, aprobado en Cartagena de las Indias, en la XXV Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, de 8 de julio

---

<sup>20</sup> Ver texto completo de la Carta Iberoamericana de principios y derechos en los entornos virtuales de 2023, recuperado en <https://www.gob.pe/institucion/pcm/informes-publicaciones/4109208-carta-iberoamericana-de-principios-y-derechos-en-los-entornos-digitales>

<sup>21</sup> Vid. Carta Iberoamericana de Innovación pública de 2020, recuperado de: <https://clad.org/wp-content/uploads/2020/10/Carta-Iberoamericana-de-Innovacion-10-2020.pdf>

<sup>22</sup> Véase texto íntegro de la Carta Iberoamericana de Gobierno Abierto de 2016. Puede consultarse en el siguiente enlace: <https://clad.org/wp-content/uploads/2020/10/2-Carta-Iberoamericana-de-Gobierno-Abierto-2016-CLAD.pdf>

de 2016. En cuyo apartado 4), relativo al Gobierno Electrónico y plataformas tecnológicas para el mejoramiento de los servicios públicos. En ese sentido, se exhorta a que: “Los Gobiernos iberoamericanos deberán priorizar las acciones que garanticen el acceso a las plataformas tecnológicas y la reducción de la brecha digital, de forma complementaria a seguir incorporando y utilizando de manera intensiva las TIC para mejorar los procesos y servicios públicos”. (CLAD, 2016:47). Como se aprecia, esta directriz abona en favor de la implementación del Teletrabajo en el sector público.

Por todo lo anterior, las organizaciones administrativas al interior de sus procesos, procedimientos deberán aplicar las consideraciones de una administración amigable con procedimientos sencillos, predictibles bajo plataformas y enfoques de una gestión moderna, garantista de derechos, con servicios de calidad. Por ello, concido con el CLAD que: “(...) la gestión pública del futuro seguirá un modelo híbrido con trabajo en línea y trabajo presencial. Todas estas transformaciones deben realizarse con pleno respeto a las condiciones laborales de los empleados públicos”. (Carta Iberoamericana de innovación pública, 2020:6).

#### **IV.4. Otros instrumentos que indirectamente coadyuvan a la implementación del Teletrabajo en el sector público en Iberoamérica**

- Recomendaciones de la OCDE<sup>23</sup> para el trabajo remoto en el sector público de 2021, denominado: “The future of (remote) work in the public service”.
- Declaración de Montevideo e Informe sobre las condiciones del trabajo público en Iberoamérica<sup>24</sup>. Aprobadas el 22 y 23 de agosto de 2019 durante el Simposio Internacional “El Trabajo en la Función Pública”.
- Declaración de Alcalá de Henares<sup>25</sup> relativo a la “Igualdad de género en las Administraciones Públicas”, de 25 de octubre de 2019.

---

23 OCDE (2021): The future of (remote) work in the public service. [https://www.ospi.es/export/sites/ospi/documents/documentos/Administracion-Digital/OECD\\_finding-a-new-balance-between-remote-and-in-office-presence.pdf](https://www.ospi.es/export/sites/ospi/documents/documentos/Administracion-Digital/OECD_finding-a-new-balance-between-remote-and-in-office-presence.pdf)

24 Véase: <https://prueba.clad.org/2019/11/12/noticias/declaracion-de-alcala-de-henares-sobre-la-igualdad-de-genero-en-las-administraciones-publicas/>

25 Véase: <https://clad.org/wp-content/uploads/2020/07/Declaracion-AlcalaHenares-ES-10-2019.pdf>

## V. EL TELETRABAJO EN EL SECTOR PÚBLICO: ESTADO DE LA CUESTIÓN EN LATINOAMERICA

La implantación del Teletrabajo en la administración pública se encuentra en proceso de implantación, aunque no es homogéneo ni uniforme, entre los diversos países de la región latinoamericana, pues su grado de avance y desarrollo depende de la visión de los gobernantes de turno y las políticas públicas en materia de modernización del estado y del proceso de administración digital de sus administraciones públicas.

Colombia y Perú presentan un desarrollo legislativo bastante vanguardista respecto al Teletrabajo en el sector público, con un régimen donde prevalecen derechos fundamentales en favor del personal que presta servicio del Estado, que van desde el respeto a la jornada laboral, el derecho a la desconexión digital, la capacitación permanente y el derecho a la intimidad y privacidad.

En Colombia, el teletrabajo está liderado por el Ministerio de las TICs (MinTic), el Departamento de Administración de la Función Pública y el Ministerio del Trabajo, este último tiene una Guía Jurídica del Teletrabajo, en la cual se establecen criterios, aspectos TIC para el teletrabajo, sistemas de información, seguridad digital entre otros aspectos.

En Perú, por ejemplo, mediante Resolución de Presidencia Ejecutiva de SERVIR N.º 054-2023-SERVIR-PE, se establece la Guía orientadora para implementar el Teletrabajo en las organizaciones del Estado<sup>26</sup>. En ese sentido, son las oficinas de recursos humanos (o las que hagan sus veces) deberán atender las solicitudes de cambio de modalidad al teletrabajo de los servidores, en un plazo no mayor de 10 (diez) días hábiles, cuente o no con el plan de implementación del teletrabajo dentro de las organizaciones estatales. La guía contiene anexos que de modo referencial pueden adaptarse a las entidades estatales.

Asimismo, existen dos modalidades de teletrabajo que pueden aplicarse en el Estado: el teletrabajo realizado de manera total, cuya prestación de las labores se desarrolla de forma no presencial en su totalidad, salvo excepciones coordinadas entre el trabajador y la entidad; y el teletrabajo parcial (mixto) que se realiza de manera presencial y no presencial. Al hilo de lo mencionado, las Oficinas de Recursos Humanos (RR.HH) evaluarán si las

---

<sup>26</sup> Acerca de la Guía orientadora para implementar el Teletrabajo en el Estado peruano. Puede consultarse en: <https://acortar.link/NrZUGH>



funciones del puesto cuentan con las características y condiciones para ser teletrabajables.

Otros países que destacan en este estado de la cuestión son Ecuador, Paraguay, Uruguay y Bolivia, con la implementación del Teletrabajo en el Estado.

En el Ecuador cabe mencionar el Acuerdo Ministerial N° MDT-2022-035, que establece la norma técnica para regular la modalidad del Teletrabajo en el sector público, que en marzo de 2023 pudo ser aplicado al cuerpo funcional de modo obligatorio en la Provincia del Guayas ante un fenómeno climático

En el caso del Paraguay, la Secretaría de la Función Pública, autoridad rectora de la función pública, de conformidad al Decreto N° 8759/2023, Anexo "A" del artículo 122° del del reglamentario de la Ley N° 7050 que aprueba el PGN para el presente ejercicio, tiene la potestad de reglamentar el Teletrabajo para el sector público.

Por su parte Uruguay, a través de la Oficina Nacional del Servicio Civil (ONSC) entre rector del Servicio Civil, viene implementando una metodología, objetivos y resultados, además de la elaboración de Guías para la gestión efectiva de la modalidad del Teletrabajo.

En Bolivia, el estado Boliviano a través de Decreto Supremo N° 4570, de 18 de agosto de 2021, dispuso que, en atención a las restricciones dispuestas por la emergencia sanitaria, se crearán condiciones especiales de trabajo en el sector público y privado, vinculadas al lugar y horario de trabajo, forma de prestar el servicio, entre otros, que no afecten los derechos de los trabajadores y servidores.

Lo interesante de la norma dictada, fue la regulación especial del teletrabajo (no circunscrita solo a la emergencia sanitaria), en un capítulo propio (artículos 12° a 15° del precitado Decreto).

Finalmente, se establecen causales de imposibilidad de la aplicación de la figura del teletrabajo, ya sea por la naturaleza de las labores o funciones, la existencia de circunstancias que impiden la ejecución de las tareas inherentes, entre otras, las cuales deberán ser debidamente justificadas y en ningún caso producirán la terminación de la relación laboral.

Cabe señalar que esta importante norma fue reglamentada mediante Resolución Ministerial N° 864/21 de 17 de septiembre de 2021, que estableció disposiciones específicas para su implementación y, juntamente con el Decreto Supremo antes mencionado, se vienen aplicando en la actualidad para re-

gular las relaciones entre servidores y entidades dentro de la administración pública boliviana.

Mientras tanto, países como Argentina y Chile están estudiando la posibilidad de reglar e implantar este tipo de medidas de flexibilización del trabajo, bajo la figura del Teletrabajo en el sector público.

Cabe mencionar, por ejemplo, que en el caso de Argentina, con la dación del Decreto No 494/21, de fecha 07 de agosto de 2021, se retomó la presencialidad de manera plena para todas las jurisdicciones, organismos y entidades de la Administración Pública Nacional de la República Argentina, con lo cual lo dispuesto por la Ley Nacional de Teletrabajo N° 27.555, de fecha 30 de julio del 2020, con disposiciones aplicadas de manera temporal durante la emergencia sanitaria, dejaron de tener efecto, produciéndose el retorno a la presencialidad en oficinas y establecimientos, una vez que se dejó sin efecto el aislamiento social obligatorio.

En ese sentido, por tratarse de normas de carácter coyuntural, existe una fuerte corriente que a la fecha viene impulsando una reforma innovadora de la administración pública que capitalice la experiencia obtenida y potencie la figura del teletrabajo para aprovechar sus ventajas y beneficios en aras de un servicio más eficiente y de mejor calidad.

Finalmente, Chile, con fecha 24 de marzo de 2020, promulga la Ley N° 21.220, que modifica el Código de Trabajo, incorporando un nuevo Capítulo XI, a fin de regular el concepto de “trabajo a distancia” y “teletrabajo” (artículo 152° y sus acápite respectivos).

No obstante, como ya se ha dejado establecido por especialistas y analistas e incluso por los propios organismos y entidades del Estado, las disposiciones del Código de Trabajo chileno, regulan las relaciones empleador – trabajador en la esfera del derecho privado, razón por la cual dicha ley modificatoria no ha sido diseñada para el teletrabajo en el ámbito de la administración pública. Ello en aplicación de lo dispuesto por el artículo 1° del propio Código, que estipula que sus disposiciones no resultan aplicables a ninguna entidad pública o poder del estado.

En tal sentido, para poder utilizar la figura del teletrabajo en las relaciones de trabajo o de servicio entre las administraciones públicas y sus servidores, deberá pactarse en cada caso las respectivas addendas o anexos a su contrato de trabajo o de prestación de servicios, que prevean las características de dicha prestación, el motivo de su adopción, sus condiciones de trabajo, entre otras.

Nótese, por tanto, que a la fecha no existe una legislación especial en materia de teletrabajo que abarque las relaciones entre el sector público y sus servidores o trabajadores, de modo que se encuentra en manos del poder legislativo, la formulación de un proyecto de ley que, a la par de otros modelos en Latinoamérica, prevea de manera específica la figura del teletrabajo, no solamente en el ámbito privado sino también para el caso del sector público, en aras de una verdadera transformación del estado en la prestación de un servicio público moderno y eficiente, que incorpore el teletrabajo como una herramienta necesaria para cumplir con su más alta finalidad pública.

## VI. EL TELETRABAJO EN LA ERA POST COVID: PRINCIPALES DESAFÍOS A RAÍZ DE SU IMPLANTACIÓN EN LATINOAMÉRICA

No cabe duda que la crisis sanitaria del COVID-19 que envió a los servidores públicos y trabajadores de las administraciones públicas al confinamiento, aceleró la implantación del trabajo remoto, en primer término, para potenciar luego la implantación del teletrabajo a nivel del sector público.

Ello ha tenido un indudable efecto expansivo en diversos países de Latinoamérica, y aun cuando ha quedado para la discrecionalidad del empleador, en convenio expreso con el teletrabajador, el incorporar esta modalidad de prestación de servicio de sus trabajadores, lo cierto es que se viene utilizando de manera exitosa en muchas administraciones públicas en LATAM, planteándose en muchos casos su permanencia a largo plazo.

Por ello, se hace necesario reflexionar sobre los principales desafíos que se vienen enfrentando desde su implementación en las administraciones públicas, a fin de sentar bases sólidas que permitan hacer de esta modalidad contractual (a nivel del sector público), en un recurso imprescindible en este nuevo ecosistema digital que permea todas las administraciones públicas sin excepción.

Uno de los desafíos a los que se enfrenta una organización que utiliza el teletrabajo, es el velar por la seguridad y privacidad de la información que se ve comprometida en la prestación del servicio de naturaleza laboral y que corresponde a la esfera de la vida privada del servidor, considerando la intimidad de su vida personal o familiar como un aspecto esencial de su dignidad humana, en el contexto de sus derechos fundamentales.

Adicionalmente, es necesario que el empleador (la administración pública) se haga cargo de incorporar o mejorar las habilidades o aptitudes que debe poseer el trabajador que presta servicios bajo esta modalidad, pues no se trata solo de tomar decisiones administrativas internas sobre quién es candidato al teletrabajo en función de si tiene un desempeño “óptimo” en entornos virtuales o digitales, sino evaluar cuáles son aquellas funciones o actividades “teletrabajables” y que pueden contribuir a una mejora en términos de eficiencia y eficacia de la entidad pública.

Por ello, es necesario tener cuenta la necesidad de empleo, mejorar la calidad de vida y las condiciones de trabajo, procurando garantizar todos los derechos de los trabajadores y sobre todo el derecho a la desconexión digital, realizando evaluaciones de mejora constante para verificar el grado de adaptabilidad de cada tarea incluida en los distintos procesos y establecer cuáles son criterios objetivos al momento de decidir por la figura del teletrabajo.

En tercer lugar, la necesidad de una adecuada regulación de los derechos y deberes del teletrabajador lo que, entre otras cuestiones, implica la necesidad de establecer los criterios a tener en cuenta para seleccionar a quienes van a teletrabajar en el caso de que la demanda supere a la oferta.

En cuarto lugar, dentro de la tendencia hacia una administración pública inclusiva, se puede apuntar a incorporar al teletrabajo, por ejemplo, grupos de trabajadores que padecen de alguna discapacidad limitante para su desplazamiento, madres gestantes o madres con niños pequeños o madres que son cabeza de familia, entre otros.

En quinto orden, al hilo de lo mencionado, hay otros temas cruciales que también son desafíos, que merecen una reflexión en la implementación del teletrabajo a modo de desafío, algunas competencias (soft skills) que deben contar necesariamente, “(...) como son el uso de tecnologías relacionadas con la actividad laboral, empatía, autocontrol, buen manejo del tiempo y del estrés, manejo de las relaciones interpersonales, tolerancia a la frustración y un perfil psicológico que le permita manejar el aislamiento, la soledad, de manera proactiva, considerar su entorno familiar y tener un buen rendimiento laboral”. (Valenzuela Mena: 2023, 88)<sup>27</sup>.

Por todo ello, es fundamental que la organización gubernamental, disponga de las herramientas pertinentes, en cuanto a tecnología se refiere, para

---

27 Valenzuela Mena, L.P. (2023)., Problemas y criterios para la implantación del teletrabajo en las empresas públicas, tesis para optar el título de maestro en derecho de la empresa. Universidad Andina Simón Bolívar, Quito, Ecuador, pp. 96.

desarrollar el Teletrabajo en el sector estatal. Además, hay que prestar especial atención a las necesidades de cada perfil laboral asignado en el cuadro de asignación del personal de la entidad, porque no todos podrían adecuarse a la tecnología existente, teniendo en cuenta el respeto del principio de igualdad de trato y la dignidad del teletrabajador.

## VII. CONCLUSIONES

A la vista de lo expuesto cabe sacar las siguientes conclusiones:

- El teletrabajo en Latinoamérica comparte criterios que resultan comunes a los diversos países: una modalidad especial de prestación, total o parcial, de naturaleza voluntaria (previamente pactada), flexible, reversible, mediante el “uso de las tecnologías de la información y comunicación y demás tecnologías y/o plataformas digitales, fuera de las instalaciones o del centro de trabajo.
- Siendo una modalidad de prestación de servicios del personal de las administraciones públicas, que hace uso de las plataformas y las tecnologías digitales como una característica propia e inherente a su naturaleza, resulta ineludible atender a especiales derechos fundamentales que deben ser tutelados y protegidos en favor de los teletrabajadores de la organización estatal.
- Las cartas iberoamericanas, dictadas en el seno de las cumbres de países, organizadas por el CLAD, como acuerdos adoptados en consenso por los jefes de estado y de gobierno, constituyen referentes ineludibles que deben servir para fortalecer y consolidar administraciones públicas modernas, digitales y orientadas al servicio público desde un proceso constante de transformación digital, lo que incluye, por supuesto, la figura del teletrabajo como modalidad de prestación de servicios.
- El estado de la cuestión del teletrabajo en el sector público en Latinoamérica es de una gradual y progresiva toma de conciencia sobre la importancia del teletrabajo, no solo como un recurso disponible en tiempos de crisis o de emergencias sanitarias, climáticas o de cualquier índole sino, sobre todo, como una modalidad de prestación de servicios o labores cada vez más relevante y necesaria, hoy que las administraciones públicas transitan por el camino de la transformación digital.

- Existen importantes desafíos para las administraciones públicas, en el proceso de sentar bases sólidas que permitan hacer del teletrabajo un recurso imprescindible en este nuevo ecosistema digital que permea todas las administraciones públicas sin excepción: velar por la seguridad y privacidad de la información del servidor, mejorar las habilidades o aptitudes de los teletrabajadores, regular adecuadamente los derechos y deberes del teletrabajador, promover un modelo de teletrabajo moderno, eficiente, innovador e inclusivo, entre otros.

## VIII. BIBLIOGRAFÍA

- AA.VV. La Administración Digital, en Cerrillo Martínez, A. (Dir) y Castillo Ramos-Bossini, S. (coord). Madrid, Dykinson, 2022, pp.436.
- Acuerdo Marco Europeo de Teletrabajo., recuperado de: [http://www2.fsc.ccoo.es/comunes/recursos/54516/doc52811\\_Acuerdo\\_Marco\\_Europeo\\_sobre\\_Teletrabajo.pdf](http://www2.fsc.ccoo.es/comunes/recursos/54516/doc52811_Acuerdo_Marco_Europeo_sobre_Teletrabajo.pdf)
- Campos Acuña, C. 2022. Competencias digitales de los empleados públicos: la base para transformación digital a través de las personas. En AAVV. La Administración digital., AA.VV., Cerrillo Martínez, A. (Dir) y Castillo Ramos-Bossini, S. (Coord). Madrid, Dykinson., pp.370-401.
- Castillo Ramos-Bossini, S. (2022). *Teletrabajo en la Administración pública.*, en La Administración Digital., AA.VV., Cerrillo Martínez, A. (Dir) y Castillo Ramos-Bossini, S. (Coord). Madrid, Dykinson. pp 343-369.
- Carta Iberoamericana de innovación pública de 2020, recuperado de: <https://clad.org/wp-content/uploads/2020/10/Carta-Iberoamericana-de-Innovacion-10-2020.pdf>
- Carta Iberoamericana de principios y derechos en los entornos digitales de 2023., recuperado de: <https://www.gob.pe/institucion/pcm/informes-publicaciones/4109208-carta-iberoamericana-de-principios-y-derechos-en-los-entornos-digitales>
- Carta Iberoamericana de Gobierno Abierto de 2016., recuperado de: <https://clad.org/wp-content/uploads/2020/10/2-Carta-Iberoamericana-de-Gobierno-Abierto-2016-CLAD.pdf>
- Gamero Casado, E. (2022). *Reflexiones introductorias de la administración electrónica a la digital (o la historia interminable).*, en La Administración Digital., AA.VV., Cerrillo Martínez, A. (Dir) y Castillo Ramos-Bossini, S. (Coord). Madrid, Dykinson. pp. 33-51.
- Gorriti, Bontiguí, M. y Jiménez Asensio, R. (10 de mayo de 2020)., Teletrabajo: ¿Aporía o ejemplo?., recuperado de: <https://rafaeljimenezasensio.com/2020/05/10/teletrabajo-aporia-o-ejemplo/>

- Jiménez Asensio, R. (10 de marzo de 2020). Crisis sanitaria, responsabilidad individual y teletrabajo., en el Blog La Mirada institucional., recuperado de: <https://rafaeljimenezasensio.com/2020/03/10/crisis-sanitaria-responsabilidad-individual-y-teletrabajo/>
- Martín-Lagos Carreras, A. (2022). *La contratación electrónica.*, en La Administración Digital., AA.VV., Cerrillo Martinez, A. (Dir) y Castillo Ramos-Bossini, S. (Coord). Madrid, Dykinson. pp. 85-117.
- OCDE (2021): The future of (remote) work in the public service. [https://www.ospi.es/export/sites/ospi/documents/documentos/Administracion-Digital/OECD\\_finding-a-new-balance-between-remote-and-in-office-presence.pdf](https://www.ospi.es/export/sites/ospi/documents/documentos/Administracion-Digital/OECD_finding-a-new-balance-between-remote-and-in-office-presence.pdf)
- OIT (2020). El teletrabajo durante la pandemia de COVID-19 y después de ella - Guía práctica. Oficina Internacional del Trabajo – Ginebra: OIT.
- OIT (2020). Definición y medición del Teletrabajo, el trabajo a domicilio y el trabajo basado en el domicilio, de fecha 20 de julio de 2020. Puede consultarse en: [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/—dgreports/—stat/documents/publication/wcms\\_758333.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/—dgreports/—stat/documents/publication/wcms_758333.pdf)
- OIT (2021). Desafíos y oportunidades del teletrabajo en América Latina y el Caribe. Oficina Internacional del Trabajo – Ginebra: OIT.
- Rastrollo Suárez, J.J. (2022.a.). La integración del teletrabajo en la organización administrativa., en Revista General de Derecho Administrativo Núm. 59, págs. 1-44.
- 2022.b). *Una función pública estratégica: el teletrabajo en la Administración autonómica. Análisis jurídico-administrativo.*, en Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica, Núm. 18, octubre de 2022., págs.236-252.
- Valencia Cantuta AMC. (2018). Aspectos regulatorios del teletrabajo en el Perú: análisis y perspectivas., en IUS Revista Del Instituto De Ciencias Jurídicas De Puebla, México. ISSN 1870-2147. Nueva Época Vol. 12, No. 41. Enero - Junio De 2018. pp 203-226.
- Villasmil H., Bueno C., Mont G. (2021) Lineamientos para la regulación del trabajo a distancia y el teletrabajo., en nota informativa de la OIT. Recuperado de: [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/—americas/—ro-lima/—sro-santiago/documents/publication/wcms\\_825183.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/—americas/—ro-lima/—sro-santiago/documents/publication/wcms_825183.pdf)
- Valenzuela Mena, L.P. (2023)., Problemas y criterios para la implantación del teletrabajo en las empresas públicas, tesis para optar el título de maestro en derecho de la empresa. Universidad Andina Simón Bolívar, Quito, Ecuador, pp. 96.
- Recuperado de: <https://repositorio.uasb.edu.ec/bitstream/10644/9155/1/T4002-MDEM-Valenzuela-Problemas.pdf>
- Weller J. (2020). “La Pandemia del Covid-19 y su efecto en las tendencias de los mercados laborales”. (LC/TS2020/67), Santiago, Comisión económica para Latinoamérica y el Caribe (CEPAL).



**MANTÉNGASE INFORMADO  
DE LAS NUEVAS PUBLICACIONES**

**Suscríbase gratis  
al boletín informativo  
[www.dykinson.com](http://www.dykinson.com)**

**Y benefíciense de nuestras ofertas semanales**



Proyecto TED2021-131550B-I00 financiado por:



UNIVERSIDAD  
DE GRANADA



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



9 788410 703438