

## Teletrabajo y empleo público en España

### Telecommuting and public employment in Spain

Raquel Yolanda QUINTANILLA NAVARRO \*

**RESUMEN:** En el presente trabajo, se analiza la regulación del teletrabajo en el empleo público español, tanto en la Administración General del Estado como en las Administraciones de las Comunidades Autónomas, destacando los aspectos más relevantes del régimen jurídico común a dichas normas administrativas estatal y autonómicas, que toma como punto de partida el RD Ley 29/2020, de 29 de septiembre, de medidas urgentes en materia de teletrabajo en las Administraciones Públicas y de recursos humanos en el Sistema Nacional de Salud, para hacer frente a la crisis sanitaria ocasionada por la COVID-19. En virtud del art. 1 RD Ley 29/2020 se ha introducido el art. 47 bis EBEP, como marco normativo básico para todas las Administraciones Públicas, que deben adaptar al mismo sus propias regulaciones en materia de teletrabajo.

**PALABRAS CLAVE:** Teletrabajo; trabajo a distancia; Administraciones Públicas; Comunidades Autónomas; competencias normativas.

**ABSTRACT:** In the present work, the regulation of teleworking in Spanish public employment is analyzed, both in the General State Administration and in the Administrations of the Auto-

---

\* Profesora Titular de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social de la Universidad Rey Juan Carlos (Madrid). Contacto: <yolanda.quintanilla@urjc.es>. Fecha de recepción: 14/04/2022. Fecha de aprobación: 09/05/2022.

nomous Communities, highlighting the most relevant aspects of the legal regime common to said state and regional administrative regulations, which takes as its starting point the RD Law 29/2020, of September 29, on urgent measures regarding teleworking in Public Administrations and human resources in the National Health System, to deal with the health crisis caused by COVID -19. Under art. 1 RD Law 29/2020, art. 47 bis EBEP, as a basic regulatory framework for all Public Administrations, which must adapt their own regulations on teleworking to it.

KEYWORDS: Telework; distance work; Public Administrations; Autonomous Communities; regulatory powers.

## I. INTRODUCCIÓN

La relevancia del teletrabajo como nueva realidad jurídica de organización laboral, que ha originado un nuevo marco de relaciones, en las que destaca el trabajo en remoto y la flexibilidad en materia de jornada y horario<sup>1</sup>, ha quedado constatada a escala internacional en los últimos años, sobre todo, durante la crisis sanitaria derivada del COVID-19. Esa constatación se ha evidenciado no solo en la empresa privada sino también en las Administraciones Públicas, que han podido mantener en funcionamiento los servicios públicos, a pesar de las medidas sanitarias restrictivas adoptadas contra la pandemia.

La deslocalización y la relativización del tiempo de trabajo prestadas mediante teletrabajo ofrecen una fórmula laboral flexible que facilita la realización de servicios por razones que van más allá de las que típicamente se invocan, como la conciliación de la vida personal, familiar y laboral, desde la óptica de la persona trabajadora, y la disminución de costes o el incremento de la productividad, desde la óptica empresarial.

Entre otras razones no tan frecuentemente citadas, están la ayuda a la modernización productiva y de las Administraciones Públicas, la mejora de la prestación de los servicios públicos y del bienestar de los empleados públicos en los Objetivos de Desarrollo sostenible de la Agenda 2030, una Administración más abierta y participativa, la reducción del tiempo en los desplazamientos, la igualdad entre mujeres y hombres, la corresponsabilidad, la sostenibilidad ambiental, así como el favorecimiento del asentamiento y la fijación de población en el medio rural para revertir la despoblación.

---

<sup>1</sup> SEMPERE NAVARRO, A. V., “Caracterización formal sobre la Ley de trabajo a distancia”, en ALZAGA-SÁNCHEZ-HIERRO (dirs.), *El trabajo a distancia: una perspectiva global*, Madrid, Aranzadi, Cizur Menor, 2021, p. 55.

Hasta hace poco tiempo, el ordenamiento jurídico español disponía del art. 13 Estatuto de los Trabajadores, como regulación específica del teletrabajo, pero su insuficiencia, junto con los factores, entre otros, de la conciliación y la fijación de población en el medio rural anteriormente mencionados, llevaron a la aprobación del Real Decreto-Ley 28/2020, de 22 de septiembre, de Trabajo a Distancia, tácitamente sustituido por la Ley 10/2021, de 9 de julio, de Trabajo a distancia (en adelante, LTD). El ámbito de aplicación de la LTD se circunscribe a los trabajadores por cuenta ajena y dependientes. Por tanto, la LTD excluye de su ámbito de aplicación a los empleados públicos tanto funcionarios (ex art. 1 LTD y art. 1.3 ET) como laborales al servicio de las Administraciones Públicas (Disp. Adic. 2ª LTD).

Con posterioridad a la LTD, se aprobó el RD Ley 29/2020, de 29 de septiembre, de medidas urgentes en materia de teletrabajo en las Administraciones Públicas y de recursos humanos en el Sistema Nacional de Salud, para hacer frente a la crisis sanitaria ocasionada por la COVID-19.

En virtud del RD Ley 29/2020 se introdujo un nuevo artículo, el art. 47 bis del Texto Refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público, aprobado por Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre (en adelante, EBEP), artículo titulado “Teletrabajo”, cuyo ámbito de aplicación abarca a los empleados públicos funcionarios y laborales.

En este sentido, las Administraciones Públicas están dotadas de un marco regulador básico en el art. 47 bis EBEP, que impulsa el teletrabajo con la finalidad de prestar un mejor servicio a los intereses generales de la comunidad.

## II. DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS NORMATIVAS ENTRE EL ESTADO Y LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS EN MATERIA DE TELETRABAJO

Antes de referirnos a las características del teletrabajo regulado en el art. 47 bis EBEP, es preciso que queden delimitadas las competencias normativas en materia de teletrabajo teniendo en cuenta la organización territorial española en Comunidades Autónomas. España es un Estado constituido en 17 Comunidades Autónomas y 2 Ciudades Autónomas. La Constitución Española vigente de 1978 (en adelante, CE), distribuye las competencias normativas entre el Estado y las Comunidades Autónomas en cada una de las materias sobre las que es preciso legislar.

En virtud del art. 149.1 apartados 7 y 18 CE, la competencia en materia de legislación laboral se atribuye al Estado en exclusiva, sin perjuicio de su ejecución por los órganos de las Comunidades Autónomas. También es competencia exclusiva estatal la regulación normativa de las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas y del régimen estatutario de sus funcionarios, de modo que el Estado establece las bases mínimas uniformes de la relación estatutaria de servicio en sus elementos principales, al tiempo que las Comunidades Autónomas -en virtud de sus competencias sobre autoorganización- se ocupan de los aspectos organizativos y de gestión, conforme a sus propias estructuras administrativas y a las de las entidades locales. Son, pues, ambos preceptos los que sirven como fundamento al Estado para aprobar el RD Ley 29/2020, que introduce el art. 47 bis EBEP como regulación básica en materia de teletrabajo en el ámbito de las Administraciones Públicas.

Se ha configurado 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 las empleadas y empleados públicos, suficiente para que todas las Administraciones Públicas puedan desarrollar sus instrumentos normativos propios reguladores del teletrabajo en

uso de sus potestades de autoorganización y considerando también la competencia estatal sobre la legislación laboral en el caso del personal laboral<sup>2</sup>.

El Estado ha establecido la regulación básica en materia de teletrabajo en el RD Ley 29/2020, que ha procedido a incorporar el art. 47 bis EBEP, caracterizado como regulación de carácter flexible que facilita la tarea de la Administración General del Estado (en adelante, AGE) y de las Comunidades Autónomas para añadir sus propias peculiaridades al respecto, eso sí, dentro del marco normativo estatal.

En la Disp. Final 2ª RD Ley 29/2020 se concede a las Administraciones Públicas un plazo de seis meses, a computar desde la entrada en vigor del RD Ley mencionado, para que procedan a adaptar su normativa en materia de teletrabajo.

El desarrollo de este marco normativo básico se está produciendo tanto en el ámbito de la Administración General del Estado (en adelante, AGE), como en el de las Comunidades Autónomas.

#### A) NORMAS EN MATERIA DE TELETRABAJO APLICABLES EN LA ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO

El desarrollo de un instrumento normativo propio para las empleadas y empleados públicos de la Administración del Estado, sus organismos públicos, y demás entidades de derecho público regidas por la normativa general de Función Pública se lleva a cabo en el Proyecto de Real Decreto por el que se regula el teletrabajo en la Administración del Estado, sometido a trámite de información pública con fecha 15/12/2021. Este proyecto de re-

---

<sup>2</sup> El art. 47 bis.5 EBEP establece que el personal laboral al servicio de las Administraciones Públicas se regirá en materia de teletrabajo por lo previsto en este Estatuto y por sus normas de desarrollo. Dado que los Decretos autonómicos sobre teletrabajo son considerados las normas de desarrollo, en virtud de la habilitación mencionada, se incluye al personal laboral de cada Administración autonómica dentro de su ámbito de aplicación.

glamento ha sido elaborado sobre la base del diálogo y colaboración con los representantes sindicales, cristalizado en el Acuerdo de la Mesa General de la AGE sobre desarrollo del teletrabajo en la AGE de 12 de abril de 2021.

## B) NORMAS REGULADORAS DEL TELETRABAJO EN CADA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA AUTONÓMICA

En las Administraciones autonómicas, ese proceso muestra un grado de desarrollo variado. Algunas Comunidades Autónomas ya disponían, con carácter previo al RD Ley 29/2020, de normas específicas en materia de teletrabajo, por lo que su tarea ha resultado relativamente sencilla a la hora de adaptarlas al marco regulador básico, como ha sucedido en la Comunidad Autónoma de Extremadura; o no han necesitado de actualización, como es el caso de las Comunidades Autónomas de Castilla y León, Islas Baleares y País Vasco.

Al mismo tiempo, otras Comunidades Autónomas, que no disponían de sus propias normas sobre teletrabajo en el empleo público, han asumido la tarea de creación normativa, actualizándose rápidamente conforme a los requerimientos de determinación de un mínimo común en las Administraciones respecto del empleo público prestado mediante teletrabajo. Así sucede, por ejemplo, en las Comunidades Autónomas de Aragón, Castilla-La Mancha, Cataluña, Ciudad Autónoma de Ceuta, Galicia, Islas Canarias, La Rioja, Madrid, Ciudad Autónoma de Melilla, Navarra y Comunidad Valenciana.

En tercer lugar, se encuentran aquellas Comunidades Autónomas que carecían de normas propias en materia de teletrabajo en el ámbito público y que, aún a día de hoy, no disponen de esas normas, porque el proceso no ha finalizado, como ocurre en las Comunidades Autónomas de Andalucía, Murcia, Asturias y Cantabria.

Las normas administrativas actualmente vigentes en cada Comunidad Autónoma son las siguientes:

Andalucía: Proyecto de Decreto para regular el teletrabajo en la Administración de la Junta de Andalucía, que ha cumplido ya la fase de consulta previa, publicada en fecha de 18 de mayo de 2021 (en adelante, Decreto Andalucía).

Islas Baleares: Decreto 36/2013 de 28 de junio, por el que se regula la modalidad de prestación de servicios mediante teletrabajo en la Administración de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares (en adelante, Decreto Islas Baleares)<sup>3</sup>.

Castilla y León: Decreto 16/2018, de 7 de junio, por el que se regula la modalidad de prestación de servicios en régimen de teletrabajo en la Administración de la Comunidad de Castilla y León<sup>4</sup>.

Aragón: 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>5</sup> (en adelante, Orden Aragón).

Asturias: Borrador de Acuerdo de la Mesa General de Negociación de la Administración del Principado de Asturias, en materia de Teletrabajo, de fecha 11 de febrero de 2021 (en adelante, Borrador Acuerdo Asturias).

Cantabria: hasta el momento no existe ninguna norma reguladora del teletrabajo específica del ámbito autonómico cántabro, pero está en fase de consultas la elaboración de un Decreto para regular la prestación de servicios en la modalidad no presencial a través de teletrabajo o del trabajo a distancia en la Administración General de la Comunidad Autónoma mencionada.

Castilla-La Mancha: Decreto 65/2021, de 1 de junio, por el que se regula la prestación de servicios en régimen de teletrabajo

---

<sup>3</sup> Boletín Oficial Islas Baleares núm. 91, 29 de junio de 2013, Fascículo 161 - Sec. I. - Pág. 32181.

<sup>4</sup> Boletín Oficial Castilla y León núm. 113, de 13 de junio de 2018.

<sup>5</sup> Boletín Oficial de Aragón núm. 79, de 13 de abril de 2021.

en la Administración de la Junta de comunidades de Castilla-La Mancha<sup>6</sup> (en adelante, Decreto Castilla-La Mancha).

Cataluña: 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<sup>7</sup> (en adelante, Decreto Cataluña).

Ceuta: Decreto de la Consejera de Hacienda, Economía y Función Pública, D<sup>a</sup>. Kissy Chandiramani Ramesh, por el que se aprueba la regulación de la modalidad de teletrabajo para los empleados de la Ciudad de Ceuta, de 17 de noviembre de 2020<sup>8</sup> (en adelante, Decreto Ceuta).

Extremadura: Decreto 107/2021, de 15 de septiembre, por el que se modifica el Decreto 1/2018, de 10 de enero, por el que se regula la prestación del servicio en la modalidad no presencial mediante la fórmula del teletrabajo en la Administración de la Comunidad Autónoma de Extremadura<sup>9</sup>.

Galicia: Orden de 14 de diciembre de 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>10</sup> (en adelante, Acuerdo Galicia).

Islas Canarias: Resolución n°1616/2021, de la Dirección General de la función pública por la que se fijan los criterios para la recuperación de la actividad administrativa presencial ante la evolución de la situación sanitaria derivada del COVID-19 (en adelante, Resolución Islas Canarias).

---

<sup>6</sup> Diario Oficial de Castilla-La Mancha núm. 108, de 09 de junio de 2021.

<sup>7</sup> Boletín Oficial Cataluña de 6-8-2020.

<sup>8</sup> Boletín Oficial Ciudad de Ceuta núm. 92, de 17 de noviembre de 2020.

<sup>9</sup> Diario Oficial Extremadura núm. 182, de 21 de septiembre de 2021.

<sup>10</sup> Diario Oficial Galicia núm. 3, de 7 de enero de 2021.

La Rioja: 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>11</sup> (en adelante, Decreto La Rioja).

Madrid: 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>12</sup> (en adelante, Decreto Madrid).

Melilla: Reglamento de prestación de servicios en la modalidad de teletrabajo en la Administración de la Ciudad autónoma de Melilla, aprobado por acuerdo de la Excelentísima Asamblea, de fecha 9 de abril de 2021, relativo a la aprobación inicial del reglamento de prestación de servicios en la modalidad de teletrabajo en la Administración de la Comunidad Autónoma de Melilla<sup>13</sup> (en adelante, Reglamento Melilla).

Murcia: Orden, de 25 de noviembre de 2018, por la que se convoca segunda fase de un proyecto piloto experimental de teletrabajo en la Administración Pública regional murciana<sup>14</sup> (en adelante, Orden Murcia).

Navarra: Orden Foral 59/2020, de 14 de mayo, por la que se regula la reincorporación gradual de las personas empleadas públicas al servicio de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra y sus organismos autónomos a los centros de trabajo de manera presencial, en el marco del Plan para la Transición hacia una Nueva Normalidad.

País Vasco: Decreto 92/2012, de 29 de mayo, por el que se aprueba el acuerdo sobre la prestación del servicio en la modalidad no presencial mediante la fórmula del teletrabajo por el personal empleado público de la Administración General de la

---

<sup>11</sup> Boletín Oficial La Rioja núm. 148, de 29 de julio.

<sup>12</sup> Boletín Oficial Comunidad de Madrid 17 septiembre 2020.

<sup>13</sup> Boletín Oficial Melilla núm. 5855, de 27 de abril de 2021.

<sup>14</sup> Boletín Oficial Murcia núm. 283, de 10 de diciembre de 2018.

Comunidad Autónoma de Euskadi y sus organismos autónomos<sup>15</sup> (en adelante, Decreto País Vasco).

Comunidad Valenciana: 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>16</sup> (en adelante, Decreto Valencia).

### III. TRABAJO A DISTANCIA Y TELETRABAJO EN LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

#### A) CARACTERÍSTICAS DEL TRABAJO A DISTANCIA

A diferencia de la LTD, que ha regulado el género del trabajo a distancia, en el RD Ley 29/2020, aplicable en las Administraciones Públicas, se regula el teletrabajo, no el trabajo a distancia, sino solo una de las subespecies de este último.

Ambos conceptos se diferencian del trabajo “presencial”, como aquel que se presta en el centro de trabajo o en el lugar que la empresa haya establecido (art. 2.c) LTD). El lugar de prestación del trabajo es lo que distingue trabajo a distancia y teletrabajo frente a trabajo presencial.

Por otra parte, la diferencia entre el trabajo a distancia y el teletrabajo está en la utilización, por este último, de las tecnologías de la información y comunicación. De ahí que se considere al trabajo a distancia como el género, y al teletrabajo, una subespecie del trabajo a distancia<sup>17</sup>.

---

<sup>15</sup> Boletín Oficial País Vasco núm. 111, de 7 de junio de 2012.

<sup>16</sup> Diario Oficial Generalitat Valenciana núm. 9059, de 12 de abril.

<sup>17</sup> ESCUDERO RODRÍGUEZ, R., “Teletrabajo”, en AAVV, *Descentralización productiva y nuevas formas organizativas del trabajo*, X Congreso Nacional de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, Zaragoza, 28 y 29 de mayo de 1999, Madrid, MTAS, 2000, p. 767.

En efecto, la LTD en su art. 2.a) 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 esta, durante toda su jornada o parte de ella, con carácter regular”.

En este sentido, los elementos que identifican el trabajo a distancia son la forma de organización del trabajo, el lugar de trabajo, el tiempo de la jornada que se presta a distancia, y la actividad a distancia de carácter regular. Estamos ante una forma de realización de la actividad laboral diferente a la del contrato de trabajo habitual, y que ha merecido su calificación como modalidad de contrato de trabajo con peculiaridades<sup>18</sup>.

Junto a su consideración como una nueva forma de organización del trabajo, se sitúa el lugar donde se desarrolla el trabajo a distancia, en concreto, en el domicilio de la persona trabajadora o en el lugar de su libre elección, siempre y cuando sea prestado fuera de las instalaciones de la empresa. Esta característica “supone un cambio radical respecto de los criterios más genuinos y tradicionales en la configuración de la legislación laboral”<sup>19</sup>.

Como tercera característica del trabajo a distancia y, por tanto, del teletrabajo, ha de realizarse en la totalidad o en parte de la jornada de trabajo, con carácter regular. El carácter “regular” consiste en que, en un período de referencia de tres meses, suponga

---

<sup>18</sup> Respecto de las razones técnico-jurídicas que avalarían la caracterización del trabajo a distancia como relación laboral de carácter especial, vid. QUINTANILLA NAVARRO, R. Y., “Concepto y modalidades del trabajo a distancia: trabajo a distancia. Trabajo presencial. Teletrabajo”, en ALZAGA-SÁNCHEZ-HIERRO (dirs.), *El trabajo a distancia: una perspectiva global*, Aranzadi Cizur Menor, 2021, pp. 166-167.

<sup>19</sup> GARCÍA MURCIA, J., “El nuevo marco legal del trabajo a distancia”, en PÉREZ DE LOS COBOS, F., THIBAUT ARANDA, J. (coords.), *El trabajo a distancia*, Colección Temas, Madrid, La Ley Wolters Kluwer, 2021, p. 14.

un mínimo del treinta por ciento de la jornada<sup>20</sup>, o el porcentaje proporcional equivalente en función de la duración del contrato de trabajo (art. 1.2 LTD). Queda claro que el trabajo a distancia no puede tener carácter ocasional o irregular, y que esa habitualidad no exige exclusividad. Pero la norma deja sin resolver algunas incógnitas, como las siguientes: si esos tres meses deben ser consecutivos o no; si la jornada a la que se refiere incluye las horas extraordinarias y las complementarias; cómo se computará ese porcentaje en caso de distribución irregular de la jornada. Si el trabajo a distancia se caracteriza por la flexibilidad en el lugar y en el tiempo de trabajo, este criterio de la flexibilidad debería ser el criterio interpretativo que diese respuesta a los interrogantes planteados.

#### B) CARACTERÍSTICAS DEL TELETRABAJO PRESTADO EN LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

Una vez analizados los elementos identificadores del trabajo a distancia, que se predicen también de su subespecie, el teletrabajo, acudimos a la definición de éste, que ofrece el art. 2.b) LTD, como “aquel trabajo a distancia que se lleva a cabo mediante el uso exclusivo o prevalente de medios y sistemas informáticos, telemáticos y de telecomunicación”.

Como hemos señalado con anterioridad, de conformidad con el art. 1 RD Ley 29/2020, se procedió a modificar el EBEP, añadiendo el art. 47 bis en materia de teletrabajo. La definición de teletrabajo se ofrece en el art. 47 bis apartado 1 EBEP, como la modalidad de prestación de servicios a distancia en la que el contenido competencial del puesto de trabajo puede desarrollarse fuera de las dependencias de la Administración, siempre que las necesidades del servicio lo permitan, mediante el uso de tecnologías de la información y comunicación.

---

<sup>20</sup> La Disp. Adic. 1ª.2 LTD permite que la negociación colectiva establezca un porcentaje inferior al 30%, que sea calificado como “regular”.

De este modo, se establece un objeto de regulación, el teletrabajo, menor que el trabajo a distancia, previsto en la LTD. Otro elemento característico del teletrabajo en el empleo público, que analizaremos posteriormente, es el contenido competencial del puesto de trabajo, que ha de ser posible prestarlo fuera de las dependencias de la Administración.

El elemento común al teletrabajo en el ámbito privado y en el de las Administraciones Públicas consiste en el uso de tecnologías de la información y comunicación. Para considerar que este requisito se cumple, no es suficiente el uso del teléfono ni el manejo de los medios informáticos y de comunicación de modo accesorio respecto de la actividad laboral.

Consecuencia de la utilización de las nuevas tecnologías mencionadas se hace posible la descentralización de la actividad laboral fuera del local de la empresa.

#### IV. RÉGIMEN JURÍDICO DEL TELETRABAJO EN LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS ESTATAL Y AUTONÓMICAS

Las definiciones de teletrabajo previstas en las diversas normas autonómicas y estatal incorporan los elementos comunes anteriormente mencionados, relativos a la prestación de parte de las funciones del puesto de trabajo fuera de las dependencias de la Administración, con la utilización exclusiva o preponderante de medios telemáticos, siempre que las necesidades del servicio lo permitan<sup>21</sup>.

##### A) ÁMBITO DE APLICACIÓN DEL TELETRABAJO

---

<sup>21</sup> En este sentido, por ejemplo, art. 2.1 Decreto Castilla y León, art. 1.2 Decreto Castilla-La Mancha, art. 2.1 Decreto Islas Baleares, art. 2.1 Orden Aragón.

Resulta también elemento común a todos los textos normativos relativos al teletrabajo en las Administraciones Públicas, la delimitación del ámbito de aplicación personal, que incluye a todo empleado público, con independencia de cuál sea su régimen jurídico personal funcionarial, estatutario, laboral, que preste servicios en la Administración General estatal o autonómica correspondiente<sup>22</sup>. Quedan excluidos, con carácter general, el personal docente y el estatutario al servicio de la sanidad pública<sup>23</sup>.

Respecto del ámbito de aplicación material, las normas estatal y autonómicas mencionadas hacen referencia a los puestos de trabajo que son susceptibles de desempeño mediante teletrabajo, identificándolos, con mayor o menor grado de detalle<sup>24</sup>, como aquellos cuyos cometidos se pueden realizar de forma telemática, en los que no se requiere de la presencia del empleado público en las dependencias de la Administración para que quede garantizada su prestación efectiva; y que no necesiten del transporte de documentación en papel con datos confidenciales o protegidos por la normativa de protección de datos de carácter personal. De este modo, se considera que no es susceptible de teletrabajo el puesto de trabajo en una oficina de registro o aquel en el que se realicen funciones directivas. Se observa con frecuencia el establecimiento de un procedimiento que permita determinar si un puesto de trabajo, en razón a sus funciones, las necesidades del servicio y las

---

<sup>22</sup> En este sentido, entre otros, art. 3 Orden Aragón.

<sup>23</sup> *Vid.*, por ejemplo, art. 2.2 Decreto Castilla-La Mancha. En el art. 3.2 Proyecto de Reglamento de la AGE se excluye del ámbito de aplicación personal, además de los ya citados, a los empleados públicos que presten servicios como personal militar de las Fuerzas Armadas, personal de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, y Jueces, Magistrados, Fiscales y demás personal funcionario o laboral al servicio de la Administración de Justicia (que se regulará por su normativa específica).

<sup>24</sup> A modo de ejemplo, el art. 5.1.b) Orden Aragón elabora un listado de puestos teletrabajables.

peculiaridades de organización de cada unidad de trabajo, puede desempeñarse mediante teletrabajo<sup>25</sup>.

#### B) VOLUNTARIEDAD, REVERSIBILIDAD Y CIRCUNSTANCIAS EXTRAORDINARIAS

Una vez delimitados los ámbitos personal y material de aplicación de las normas sobre teletrabajo en las Administraciones Públicas, se reconoce, con carácter general, la voluntariedad del teletrabajo, que conlleva la necesaria solicitud por parte del personal interesado en realizar su trabajo telemáticamente con base en algunos de los motivos anteriormente analizados, como el de conciliación o de evitar desplazarse. No se concibe como un derecho del empleado público, pero sí tiene carácter reversible, lo que permite a este último renunciar a seguir teletrabajando, del mismo modo, que la Administración puede revisar la autorización de teletrabajo concedida, en atención al logro o no de los objetivos establecidos o por necesidades de servicio.

Algunas normas administrativas sobre teletrabajo prevén que, excepcionalmente, se acuerde teletrabajar, porque la dirección general competente en materia de función pública así lo estime preciso por el tiempo estrictamente indispensable, en circunstancias de extraordinaria y urgente necesidad, ante causas de fuerza mayor y atendiendo a razones de interés público que se hayan acreditado, como por ejemplo, ante una situación de emergencia sanitaria<sup>26</sup>.

#### C) REQUISITOS PARA TELETRABAJAR

Tanto la solicitud para teletrabajar en las Administraciones Públicas como la calificación del puesto como susceptible de teletrabajo son requisitos preceptivos pero insuficientes por sí solos para que

---

<sup>25</sup> Vid. Art. 4.1.c) Decreto Islas Baleares.

<sup>26</sup> Vid. Art. 6 Proyecto Decreto AGE, art. 7 Decreto Cataluña.

la Administración competente autorice teletrabajar al empleado público solicitante. En este sentido, habría que añadir, en primer lugar, la exigencia de que el empleado solicitante esté en situación de servicio activo y con una antigüedad de seis meses, como mínimo, desempeñando el puesto de trabajo desde el que se solicita el teletrabajo<sup>27</sup>.

A la situación de servicio activo se suma el requisito de una antigüedad mínima de seis meses<sup>28</sup>, con carácter general, en el desempeño efectivo del puesto de trabajo a desarrollar mediante teletrabajo. Asimismo, debe acreditarse tener los conocimientos informáticos y telemáticos teóricos y prácticos precisos de cara a realizar las funciones del puesto de trabajo mediante teletrabajo, para lo cual, es habitual la obligación de seguir y superar los cursos de formación específicos al respecto, que incluyen formación en prevención de riesgos laborales, protección de datos y seguridad informática, entre otros contenidos<sup>29</sup>.

Resulta habitual exigir a la persona empleada pública que solicite teletrabajar, que disponga del equipo informático y sistemas de comunicación con las características que defina la Administración<sup>30</sup>, y que el lugar de trabajo cumpla con las exigencias en materia de seguridad y salud laboral.

---

<sup>27</sup> Cuando no se está en situación de servicio activo, pero se tiene derecho a la reserva del puesto de trabajo, cabe solicitar teletrabajar siempre y cuando se pueda acreditar, una vez solicitado el reingreso al servicio activo, que se ha ocupado efectivamente ese puesto durante seis meses, como mínimo, si hace menos de tres años desde que dejó de estar en activo. En caso de que haga más de tres años, se tendrá que ocupar el puesto tres meses, como mínimo, con posterioridad al reingreso y previamente a teletrabajar en dicho puesto. Vid. Art. 4.1, pár. 2 Decreto Islas Baleares.

<sup>28</sup> Vid. Art. 3.1.b) Decreto Castilla-La Mancha.

<sup>29</sup> Por ejemplo, art. 10 Decreto Valencia y art. 17 Decreto País Vasco.

<sup>30</sup> En este sentido, art. 14 Orden Galicia.

No obstante, algunas normas autonómicas se comprometen a dar esos medios tecnológicos a sus empleados teletrabajadores<sup>31</sup>, que consisten en los siguientes:

a) Un equipo informático con tarjeta de datos, que será igualmente de uso en las jornadas de carácter presencial o una solución tecnológica equivalente que cumpla con la finalidad de facilitar una solución única de equipamiento y conectividad al empleado o empleada pública.

b) Las herramientas ofimáticas, de trabajo en remoto o colaborativo y de ciberseguridad, que puedan precisarse para el desarrollo de sus funciones<sup>32</sup>.

Esa puesta en disposición de los medios tecnológicos citados se realizará en función de la disponibilidad presupuestaria y tecnológica de cada departamento ministerial u organismo público<sup>33</sup>.

#### D) CRITERIOS DE PREFERENCIA

Se prevén criterios de preferencia en las distintas normas autonómicas y estatal ante la posibilidad de concurrencia simultánea de varias solicitudes dentro de la misma unidad de trabajo. Esos criterios se utilizan en caso de que la unidad administrativa de trabajo no pueda autorizar todas las solicitudes presentadas, por razones de organización<sup>34</sup>.

Entre las circunstancias que son consideradas como criterios a tener en cuenta para seleccionar a uno de los empleados públicos de entre todos los solicitantes, se encuentran la conciliación de la vida familiar, personal y laboral por tener responsabili-

---

<sup>31</sup> *Vid.* Art. 8.2 Decreto Valencia.

<sup>32</sup> Por ejemplo, art. 18.1 Proyecto Decreto AGE. Art. 14 Decreto País Vasco.

<sup>33</sup> *Vid.* Art. 18.1 Proyecto Decreto AGE.

<sup>34</sup> Con carácter previo a la aplicación de los criterios de preferencia para teletrabajar, se agotan otras soluciones, como la de rotación, turnicidad o el acuerdo con la Administración. *Vid.* Art. 7.1 Decreto Islas Baleares.

dades familiares de menores o de personas de edad avanzada a su cargo, o por ser discapacitado, o para evitar desplazarse cada día a trabajar o ser víctima de violencia de género, entre otros<sup>35</sup>. La antigüedad en esa unidad de trabajo y el sorteo público quedan como soluciones de última ratio, en caso de que los demás criterios de preferencia hayan resultado ineficaces.

#### E) PROCEDIMIENTO DE AUTORIZACIÓN, REVOCACIÓN Y RENUNCIA

Como hemos señalado con anterioridad, el empleado público interesado en teletrabajar debe presentar la solicitud, con la que se inicia el procedimiento de tramitación para la autorización. Junto a la solicitud, incorporará los documentos acreditativos del cumplimiento de los requisitos para teletrabajar.

A continuación, el Jefe de servicio de la unidad administrativa de la que dependa funcionalmente el empleo público, emitirá el informe en el que señale si se cumplen los requisitos para poder teletrabajar en el puesto ocupado por el empleado público solicitante y si quedan cubiertas las necesidades del servicio. En el informe se determina la persona supervisora de la actividad laboral del teletrabajador, y, partiendo de lo propuesto por el solicitante, se fija cómo se distribuirá la jornada entre la modalidad presencial y la no presencial, cuáles serán los periodos de interconexión, el plazo de duración de la prestación en la modalidad de teletrabajo, y la ubicación de la oficina a distancia<sup>36</sup>.

Para la emisión del informe con el contenido mencionado, suele establecerse el plazo de un mes a computar desde la soli-

---

<sup>35</sup> Vid. Art. 7.2.c) Decreto Islas Baleares, clausula 9ª Borrador Acuerdo Asturias, art. 8 Decreto Extremadura.

<sup>36</sup> La Secretaría general o el órgano equivalente revisará el informe y si detecta que falta alguno de los contenidos mencionados, podrá requerir en el plazo de 5 días hábiles, al jefe de la unidad de trabajo, para que lo complete. Vid. Art. 5.4 Decreto Islas Baleares.

cidad<sup>37</sup>, y, tanto si es favorable como desfavorable, se envía a la dirección general competente en materia de función pública, para que esta última lo eleve como propuesta al titular de la secretaria general de la Consejería.

Por su parte, el titular de la secretaria general de la Consejería dicta resolución motivada sobre la autorización o denegación de la solicitud presentada.

Las causas de denegación que habitualmente se establecen en los diferentes textos normativos autonómicos en materia de teletrabajo, con carácter general<sup>38</sup>, son las siguientes:

- No reunir los requisitos para teletrabajar previstos en la norma autonómica concreta.
- Cambio de puesto de trabajo.
- Necesidades del servicio.
- Limitaciones tecnológicas de las infraestructuras de información y comunicación.
- Cualquier otra causa debidamente justificada.

En caso de que no se resuelva la solicitud en el plazo indicado, el silencio administrativo se entenderá en sentido negativo<sup>39</sup>. La resolución es recurrible<sup>40</sup>, si bien las normas administrativas auto-

---

<sup>37</sup> Art. 6.2 Decreto Islas Baleares.

<sup>38</sup> Así, por ejemplo, art. 10.3 Decreto Extremadura, art. 7 Decreto Castilla y León.

<sup>39</sup> *Vid.* Art. 24 Decreto Castilla y León. No obstante, excepcionalmente, en el art. 8.1 Decreto Galicia, el silencio administrativo es positivo.

<sup>40</sup> Es frecuente encontrar en las normas autonómicas la creación de una Comisión Técnica de Seguimiento del Teletrabajo, adscrita a la dirección general competente en materia de función pública, que se ocupe, entre otras funciones, de informar con carácter previo a la resolución de los recursos. Por ejemplo, art. 21 Orden Aragón.

La composición de dicha Comisión, sus funciones, organización y funciona-

nómicas oscilan entre considerar que la resolución citada pone fin o no a la vía administrativa<sup>41</sup>.

Esa resolución administrativa puede ser revocada de oficio mediante resolución motivada por la consejería a la que pertenece el puesto ocupado por el empleado público teletrabajador. Para que se proceda a la revocación de la autorización ha de concurrir alguna de las causas de revocación previstas en la norma administrativa en materia de teletrabajo, como, por ejemplo, el incumplimiento de manera reiterada de los objetivos marcados o las circunstancias sobrevenidas que cambien sustancialmente los requisitos exigidos para autorizar el teletrabajo y no se solucionen mediante una modificación. Antes de proceder a resolver sobre la revocación, es preceptiva la audiencia al teletrabajador afectado<sup>42</sup>.

El teletrabajador público puede solicitar la renuncia a continuar teletrabajando, para lo cual algunas normas autonómicas exigen que lo justifique en alguna de las causas de renuncia previstas al efecto y lo preavise con 15 días<sup>43</sup>, mientras que otras normas autonómicas permiten la renuncia sin que el teletrabajador esté obligado a alegar causa alguna<sup>44</sup>.

## F) DERECHOS Y DEBERES DEL EMPLEADO PÚBLICO TELETRABAJADOR

Con carácter general, los derechos, tanto individuales como colectivos, de todo empleado público presencial, se predicán en favor de los empleados públicos teletrabajadores. Por tanto, la retribución, formación y promoción profesionales quedan garantizadas a los teletrabajadores públicos en las mismas condiciones que las

---

miento suelen estar previstos en dichas normas autonómicas.

<sup>41</sup> En sentido afirmativo, por ejemplo, el art. 4 Decreto Castilla y León. En sentido negativo, vid. Art. 9.5 Orden Aragón.

<sup>42</sup> Al respecto, art. 14 Decreto Islas Baleares.

<sup>43</sup> En este sentido, art. 14.3 Decreto Islas Baleares.

<sup>44</sup> Por ejemplo, art. 10 Decreto Castilla y León.

previstas para cualquier empleado público, con independencia de la modalidad de organización en la que realice la prestación de servicios<sup>45</sup>.

Respecto de los deberes individuales y colectivos de los empleados públicos teletrabajadores, a continuación se hace especial mención detallada del cumplimiento de la jornada, de los objetivos establecidos en la resolución de autorización, de las obligaciones en materia preventiva de riesgos laborales, así como del deber de privacidad, protección de datos y confidencialidad<sup>46</sup>.

#### G) TIEMPO DE TRABAJO DEL EMPLEADO PÚBLICO TELETRABAJADOR

El factor temporal influye en la prestación de servicios también en la modalidad de teletrabajo, determinando la duración de esa prestación, así como la jornada y horario que ha de seguir el teletrabajador público. Este contenido se incluye en el acuerdo individualizado de teletrabajo, o plan de trabajo individualizado, pactado entre el supervisor o el responsable de la unidad administrativa a la que esté adscrito el puesto de trabajo concreto, y el teletrabajador público<sup>47</sup>.

En relación con la duración de esa prestación laboral en remoto, se suele establecer que, como mínimo, alcance los tres meses, sin perjuicio de que se pueda prorrogar de forma automática o previa solicitud del interesado. Para continuar teletrabajando, deben concurrir todos los requisitos que debían cumplirse cuando se solicitó aquel. En ocasiones, se prevé la duración máxima<sup>48</sup> de duración de la prestación mediante teletrabajo. En todo caso,

---

<sup>45</sup> A modo de ejemplo, el art. 11.1 Decreto Valencia, art. 2 bis Orden Galicia.

<sup>46</sup> *Vid.* Art. 2.2 Decreto Islas Baleares.

<sup>47</sup> Al respecto, art. 5 Decreto Castilla-La Mancha, art. 15 Decreto Valencia.

<sup>48</sup> Por ejemplo, art. 8.2 Decreto Islas Baleares.

una vez haya finalizado la prestación en remoto, el teletrabajador se reincorporará a su puesto presencial en el centro de trabajo correspondiente<sup>49</sup>.

Como hemos señalado con anterioridad, la resolución de autorización para teletrabajar determinará la distribución de la jornada en tiempo presencial y no presencial, si bien la jornada diaria no se puede fraccionar en ambas modalidades de prestación laboral.

Es frecuente que esa distribución consista en tres días de teletrabajo y dos de trabajo presencial, o a la inversa, tres días de presencialidad y dos días de trabajo en remoto<sup>50</sup>.

Para acreditar el tiempo de teletrabajo, se atiende al informe individual de teletrabajo, en el que se indican los avances en el cumplimiento de los objetivos fijados y de la programación de las tareas que el supervisor haya determinado previamente<sup>51</sup>.

Respecto de los períodos de interconexión, se puede realizar su justificación mediante correos electrónicos de control y seguimiento cuando comienza la jornada de teletrabajo y cuando finaliza, salvo que la Administración concreta haya previsto otro sistema<sup>52</sup>.

La disponibilidad del teletrabajador durante la jornada es obligatoria, conforme a lo indicado en la resolución de autorización, en cuyo caso, deberá tener activado tanto el correo corporativo como el teléfono móvil, por si fuera necesario contactar con él<sup>53</sup>. Incluso se le puede exigir acudir presencialmente al centro de trabajo, por necesidades del servicio, con la condición de que se le avise con 48 horas de antelación<sup>54</sup>.

---

<sup>49</sup> Vid. Art. 18 Orden Aragón.

<sup>50</sup> Resulta infrecuente establecer cuatro días de teletrabajo y solo uno de presencialidad, pero lo encontramos, por ejemplo, en el art. 8.1 Orden Aragón.

<sup>51</sup> Vid. Art. 7.2 Decreto Valencia, art. 2.9 Decreto Castilla y León.

<sup>52</sup> Art. 9.3 Decreto Islas Baleares.

<sup>53</sup> Así, por ejemplo, art. 8.4 Decreto Extremadura.

<sup>54</sup> Vid. Art. 4.4 Decreto Extremadura.

La distribución de la jornada puede ser modificada o suspendida, alterando el tiempo dedicado a teletrabajar, siempre y cuando el cambio esté justificado en circunstancias que sobrevengan tras la autorización de teletrabajo. Entre esas circunstancias destacan las relativas a necesidades del servicio o que afecten a la persona empleada pública teletrabajadora. Para ello, deberá dictarse una nueva resolución por la Secretaría general, previa audiencia del teletrabajador interesado<sup>55</sup>.

#### H) OTROS DEBERES DEL EMPLEADO PÚBLICO TELETRABAJADOR

Además de la obligación principal asumida por el teletrabajador de desempeñar las funciones propias de su puesto de trabajo y cumplir con la jornada y el horario fijados, se compromete a mantener el equipamiento básico informático para teletrabajar, resolviendo las incidencias que surjan. Mientras se resuelve el problema técnico, si requiere más de un día, el teletrabajador volverá a realizar su jornada de modo presencial<sup>56</sup>.

El empleado público teletrabajador ha de observar las normas sobre protección de datos y confidencialidad, no pudiendo almacenar esos datos en soportes no autorizados por la Administración competente<sup>57</sup>.

Asimismo, debe tener en cuenta las normas en materia de seguridad y salud laboral, para lo cual, previamente a que teletrabaje, se habrá evaluado su lugar de trabajo a distancia mediante una visita de comprobación<sup>58</sup>, o mediante el cuestionario de au-

---

<sup>55</sup> Al respecto, art. 8.7 Orden Aragón.

<sup>56</sup> Por ejemplo, art. 6.4 Orden Aragón. Cuando la Administración es responsable de la incidencia, atribuible a sus sistemas informáticos, será ella misma quien la resuelva: art. 11.2 Decreto Islas Baleares.

<sup>57</sup> De este modo, art. 11.6 Decreto Islas Baleares.

<sup>58</sup> Así, art. 10.4 Decreto Valencia.

to comprobación que la Administración haya facilitado al teletrabajador<sup>59</sup>.

## V. CONCLUSIONES

El art. 47 bis EBEP, introducido en virtud del art. 1 RD Ley 29/2020, constituye el marco regulador básico en materia de teletrabajo, aplicable a todas las Administraciones Públicas, y al que han de adaptar sus respectivas normas específicas las Administraciones Públicas tanto de la AGE como de las Comunidades Autónomas. Para esa adaptación, se estableció un plazo de seis meses, que venció el 31 de marzo de 2021.

En la AGE se dispone, hasta el momento, de un Proyecto de Decreto, de modo que el proceso de adaptación no ha concluido. Por su parte, la mayoría de las Comunidades Autónomas han procedido bien a adaptar las normas que previamente tenían aprobadas en materia de teletrabajo, bien a aprobar por primera vez normas reguladoras al respecto.

La aprobación de una regulación normativa básica en el art. 47 bis EBEP permite a las Comunidades Autónomas mantener el equilibrio entre los contenidos homogéneos y aquellos otros peculiares de su territorio autonómico, por lo que se garantiza la seguridad jurídica, la igualdad de condiciones entre empleados públicos, la igualdad de trato a los ciudadanos, así como la calidad en la prestación de servicios públicos.

Los contenidos homogéneos, que hemos analizado a lo largo del presente trabajo, incluyen la autorización, voluntariedad, reversibilidad, igualdad de derechos y deberes respecto de los empleados públicos que trabajan presencialmente, identificación de objetivos, evaluación de su cumplimiento, y dotación de medios tecnológicos para teletrabajar.

---

<sup>59</sup> En este sentido, art. 20.2 Decreto Castilla y León.

La modernización de la prestación de los servicios públicos, la mejor y más flexible organización del empleo público, su eficacia y eficiencia, son objetivos cruciales de toda Administración Pública que, mediante el teletrabajo, pueden estar más cerca de lograrse.