



Pertsonak eta Antolakunde Publikoak kudeatzeko Euskal Aldizkaria

Revista Vasca de Gestión de Personas y Organizaciones Públicas

<https://doi.org/10.47623/ivap-rvgp.19.2020.ab>

Zk. berezia 4

N.º especial 4

Special issue 4

2021

HASIERAKO AZTERKETA / ESTUDIO INTRODUCTORIO / INTRODUCTORY RESEARCH

Mikel Gorriti Bontigui

Introducción al monográfico sobre teletrabajo

AZTERLANAK / ESTUDIOS / STUDIES

Rafael Jiménez Asensio

El marco regulador del teletrabajo en la Administración Pública y en las entidades de su sector público

Carolina Gala Durán

La reciente regulación del teletrabajo en el sector privado: ¿un modelo a seguir?

Joan Mauri Majos

La regulación del teletrabajo en las entidades locales

M. Ascensión Moro Cordero

Seguridad y protección de datos (también) en el teletrabajo

María Luz Rodríguez

Empleo tecnológico y teletrabajo en el empleo público

Angel Gabriel Belzunegui Eraso

Teletrabajo, crisis de la Covid-19 y Administraciones Públicas: una mirada sociológica

Luisa Mazo Somarriba

Criterios y procedimientos para decidir qué puestos son susceptibles de teletrabajo

BERRIKUNTZA ETA JARDUNBIDE EGOKIAK / INNOVACIÓN Y BUENAS PRÁCTICAS / INNOVATION AND GOOD PRACTICE

Ester Manzano Peláez y Marta Sabaté Solanes

Un año de trabajo en la Generalitat de Cataluña

Francisco Muñiz Hernández

Teletrabajo, una aproximación desde lo local. Experiencias en el Ayuntamiento de Salamanca, especial referencia al OAGER (2010-2020). ¿Más allá de la pandemia?

Inés Álvarez Vázquez

Experiencias en seguridad y salud laboral en el trabajo

BIBLIOGRAFIA AUKERATUA / SELECCIÓN BIBLIOGRÁFICA / SELECTED BIBLIOGRAPHY

Roca, R. (2015)

*Knowmads, los trabajadores del futuro. LID
(Erretzentsioa / Recensión: Joana Miñarro)*



Irizpide irekiko politika eta egile-eskubideak

Aldizkari honek berehalako irispide irekian eta testu osoarekin eskaintzen ditu bere edukiak, ikerketaren emaitzetarako irispide librearen politikak ezagutza-trukea maila globalean areagotzen duelako printzipioan oinarrituta. Erabiltzaileek aldizkari honetako artikuluen testu osoak irakurri, deskargatu, kopiatu, banatu, inprimatu, bilatu edo lotu ditzakete, aurretik editorearen edo egilearen baimenik eskatu gabe. Hori bat dator «Budapest Open Access Initiative» (BOAI) delakoak irispide irekiaz egindako definizioarekin.

IVAPek kontserbatu egiten ditu argitaraturiko lanen ondare-eskubideak (copyright), eta lan horien berrerabilpena baimentzen eta sustatzen du, BY-NC-ND erabilera-lizentziaren pean.

Lanak aldizkariaren edizio elektronikoa argitaratzen dira, Creative Commons-en BY-NC-ND lizentziaren pean. Lanak kopiatu, erabili, zabaldu, transmititu eta erakutsi daitezke, honako baldintza hauek beteta: 1) egiletza eta argitalpenaren jatorrizko iturria aipatzea (aldizkaria, argitaletxea eta lanaren URLa); 2) helburu komertzialetarako ez erabiltzea; 3) erabilera-lizentzia eta berorren espezifikazioak aipatzea.



Política de acceso abierto y derechos de autor

Esta revista proporciona sus contenidos en acceso abierto inmediato y a texto completo, bajo el principio de que permitir el acceso libre a los resultados de la investigación repercute en un mayor intercambio del conocimiento a nivel global. Los usuarios pueden leer, descargar, copiar, distribuir, imprimir, buscar o enlazar los textos completos de los artículos en esta revista sin pedir permiso previo del editor o el autor. Esto está de acuerdo con la definición BOAI de acceso abierto.

El IVAP conserva los derechos patrimoniales (copyright) de las obras publicadas, y favorece y permite la reutilización de las mismas bajo la licencia de uso BY-NC-ND.

Las obras se publican en la edición electrónica de la revista bajo una licencia Creative Commons BY-NC-ND. Se pueden copiar, usar, difundir, transmitir y exponer públicamente siempre que: 1) se cite la autoría y la fuente original de su publicación (revista, editorial y URL de la obra); 2) no se usen para fines comerciales; 3) se mencione la existencia y especificaciones de esta licencia de uso.



El Instituto Vasco de Administración Pública no se identifica con los juicios y opiniones de los autores reproducidos en esta Revista

ISSN: 2173-6405

e-ISSN: 2531-2103

Lege gordailua/Depósito legal: LG BI 00247-2011

Diseinua/Diseño: Voice

Fotokonposaketa/Fotocomposición: Ipar, S.Coop.
Zurbaran, 2-4 — 48007 Bilbao

Erredakzio-kontseilua Consejo de redacción

Presidentea/Presidente

JOSÉ MARÍA PEIRO SILLA
Catedrático de Psicología Social y de las Organizaciones
de la Universidad de Valencia

Bokalak/Vocales:

Fulgencio ALEDO AMORÓS
Licenciado en Psicología. Secretario de Coordinación y Gestión del IVAP
Cristina Clementina ARENAS ALEGRÍA
Doctora en Derecho. Profesora de Derecho de la Universidad de
Deusto

Juan María BARASORDA GOICOECHEA
Licenciado en Derecho. Director de Función Pública del Gobierno Vasco
M.ª Concepción CAMPOS ACUÑA
Doctora en Derecho y Secretaria de Administración Local, Categoría
Superior. Ayuntamiento de Vigo
Juan Bautista DELGADO GARCÍA
Doctor en Economía de la Empresa. Decano
de la Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales de la
Universidad de Burgos

Jesús M.ª IMAZ MANZANOS
Licenciado en Psicología. Responsable del Servicio de Calidad del
Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz
Rafael JIMÉNEZ ASENSIO
Doctor en Derecho. Director de la Fundación Democracia y Gobierno
Local. Profesor de Derecho Constitucional de la Universitat Pompeu Fabra

Jon LANDETA RODRÍGUEZ
Doctor en Ciencias Económicas y Empresariales.
Universidad del País Vasco/Euskal Herriko Unibertsitatea
Adela MESA DEL OLMO

Zientzia Politikoa eta Administrazioan doktorea. Gizarte zientziak eta
Komunikazio Fakultateko irakaslea EHU.

M. Carme NOGUER PORTERO
Antolakuntzaren, Giza Baliabideen eta Administrazio Elektronikoaren
arduraduna Manlleuko udalean.

Susana RODRÍGUEZ ESCANCIANO
Catedrática de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social.
Universidad de León

Enrique SACANELL BERRUECO
Licenciado en Ciencias Políticas y Sociología. Evaluador senior de la
Fundación Vasca para la Calidad (EUSKALIT). Consultor independiente
Manuel VILLORIA MENDIETA

Doctor en Derecho. Catedrático de Ciencia Política de la Universidad
Rey Juan Carlos

Idazkaritza teknikoa (lanak nori bidali)
Secretaría técnica (envío de trabajos)

Ainhoa Urien Martin
(rvgpop@ivap.eus)

Harpidetza/Suscripciones
argitalpenak-ivap@ivap.es

Aholku-Kontseilua Consejo Asesor

Juan Ignacio Apoita Gordo (Human Age Institute).
David Arellano Gault (CIDE, México)
Sabino Ayestarán Etxeberria (UPV/EHU)
Íñigo Bilbao Oleaga (Ayuntamiento de Getxo)
Xavier Boltaina Bosch (Universitat de Barcelona)
Julia Bosse (Consultora independiente)
Josefa Cantero Martínez (Universidad de Castilla La Mancha)
Agustí Cerrillo Martínez (Universitat Oberta de Catalunya)
Javier Cuenca Cervera (Universidad de Valencia)
Marco Depolo (Università di Bologna)
Manuel Fernández Ríos (Universidad Autónoma de Madrid)
Jorge Fondevila Antolin (Gobierno de Cantabria)
Joaquín Gairín Sallán (Universitat Autònoma de Barcelona)
Carlos García Rivero (Universidad de Valencia)
Sonia González Ubierna (Gobierno Vasco)
Mikel Gorriti Bontigui (Gobierno Vasco)
Alexander Heichlinger (Consultor independiente)
Santiago Larrazábal Basáñez (Universidad de Deusto)
José Antonio Latorre Galicia (Diputación de Alicante)
Julia López López (Universitat Pompeu Fabra)
Luis Francisco Maeso Seco (Universidad de Castilla La Mancha)
Sigmar Malvezzi (Universidade de São Paulo)
Maite Martínez González (Universitat Autònoma de Barcelona)
Rafael Martínez Martínez (Universitat de Barcelona)
Rafael Martínez Puon (Univ. Nacional Autónoma de México)
Vicente Martínez Tur (Universidad de Valencia)
Paulo Renato Martins da Silva Lourenço (Universidad de Coimbra)
Joan Mauri Majós (Universitat de Barcelona)
Miren Jaione Mondragón Ruiz de Lezana (UPV/EHU)
Henry Alberto Mosquera Abadía (Universidad del Valle, Colombia)
Lourdes Munduate Jaca (Universidad de Sevilla)
Joseba Pérez de Heredia Arbígano (Gobierno Vasco)
Guy Peters (University of Pittsburgh)
Pilar Pineda Herrero (Universitat Autònoma de Barcelona)
Juli Ponce Solé (Universitat de Barcelona)
Katia Puente-Palacios (Universidade de Brasília)
Carles Ramió Matas (Universitat Pompeu Fabra)
José Ramos López (Universidad de Valencia)
Martin Razquin Lizarraga (Universidad Pública de Navarra)
Alexander Rodríguez López (Diputación Foral de Álava)
Enma Rodríguez Rodríguez (Universidad de Vigo)
Remedios Roqueta Buj (Universidad de Valencia)
Miquel Salvador Serna (Universitat Pompeu Fabra)
Juan Ignacio Sánchez (Florida International University)
Joan Subirats Humet (Universitat Autònoma de Barcelona)
Itxaso Trigueros Rojo (Ayuntamiento de Galdakao)
Imanol Ulacia Aramendi (UPV/EHU)
Gracia Vara Arribas (Consultora independiente)
Aurelio Villa Sánchez (Universidad de Deusto)
Angel Zurita Laguna (Ayuntamiento de Bilbao)

IVAP

HERRI ARDURALARITZAREN
EUSKAL ERAKUNDEA

Pertsonak eta Antolakunde Publikoak
kudeatzeko Euskal Aldizkaria

Revista Vasca de Gestión de Personas
y Organizaciones Públicas



AURKIBIDEA SUMARIO

HASIERAKO AZTERKETA/ ESTUDIO INTRODUCTORIO/ INTRODUCTORY RESEARCH

pág. 8

Mikel Gorriti Bontigui

Introducción al monográfico sobre teletrabajo

AZTERLANAK/ESTUDIOS/ STUDIES

pág. 18

Rafael Jiménez Asensio

El marco regulador del teletrabajo en la Administración Pública y en las entidades de su sector público

<https://doi.org/10.47623/ivap-rvgp.19.2020.ab.01>

pág. 40

Carolina Gala Durán

La reciente regulación del teletrabajo en el sector privado: ¿un modelo a seguir?

<https://doi.org/10.47623/ivap-rvgp.19.2020.ab.02>

pág. 54

Joan Mauri Majos

La regulación del teletrabajo en las entidades locales

<https://doi.org/10.47623/ivap-rvgp.19.2020.ab.03>

pág. 76

M. Ascensión Moro Cordero

Seguridad y protección de datos (también) en el teletrabajo

<https://doi.org/10.47623/ivap-rvgp.19.2020.ab.04>



pág. 92 **María Luz Rodríguez Fernández**
Empleo tecnológico y teletrabajo en el empleo público
<https://doi.org/10.47623/ivap-rvgp.19.2020.ab.05>

pág. 164 **Francisco Muñiz Hernández**
Teletrabajo, una aproximación desde lo local. Experiencias en el Ayuntamiento de Salamanca, especial referencia al OAGER (2010-2020). ¿Más allá de la pandemia?
<https://doi.org/10.47623/ivap-rvgp.19.2020.ab.09>

pág. 110 **Angel Gabriel Belzunegui Eraso**
Teletrabajo, crisis de la Covid-19 y Administraciones Públicas: una mirada sociológica
<https://doi.org/10.47623/ivap-rvgp.19.2020.ab.06>

pág. 184 **Inés Álvarez Vázquez**
Experiencias en seguridad y salud laboral en el trabajo
<https://doi.org/10.47623/ivap-rvgp.19.2020.ab.10>

pág. 126 **Luisa Mazo Somarriba**
Criterios y procedimiento para decidir qué puestos son susceptibles de teletrabajo
<https://doi.org/10.47623/ivap-rvgp.19.2020.ab.07>

BIBLIOGRAFIA AUKERATUA/ SELECCIÓN BIBLIOGRÁFICA/ SELECTED BIBLIOGRAPHY

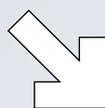
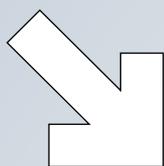
BERRIKUNTZA eta JARDUNBIDE EGOKIAK/ INNOVACIÓN y BUENAS PRÁCTICAS/INNOVATION and GOOD PRACTICE

pág. 194 **Roca, R. (2015).** *Knowmads, los trabajadores del futuro*. LID. (Erretzentsioa /
Recensión: Joana Miñarro)
<https://doi.org/10.47623/ivap-rvgp.19.2020.ab.11>

pág. 148 **Ester Manzano Peláez y Marta Sabaté Solanes**
Un año de trabajo en la Generalitat de Cataluña
<https://doi.org/10.47623/ivap-rvgp.19.2020.ab.08>

pág. 200 PERTSONAK ETA ANTOLAKUNDE
PUBLIKOAK KUDEATZEKO EUSKAL
ALDIZKARIA ARGITARATZEKO ARAUAK/
NORMAS DE PUBLICACIÓN
DE LA REVISTA VASCA DE GESTIÓN
DE PERSONAS Y ORGANIZACIONES
PÚBLICAS

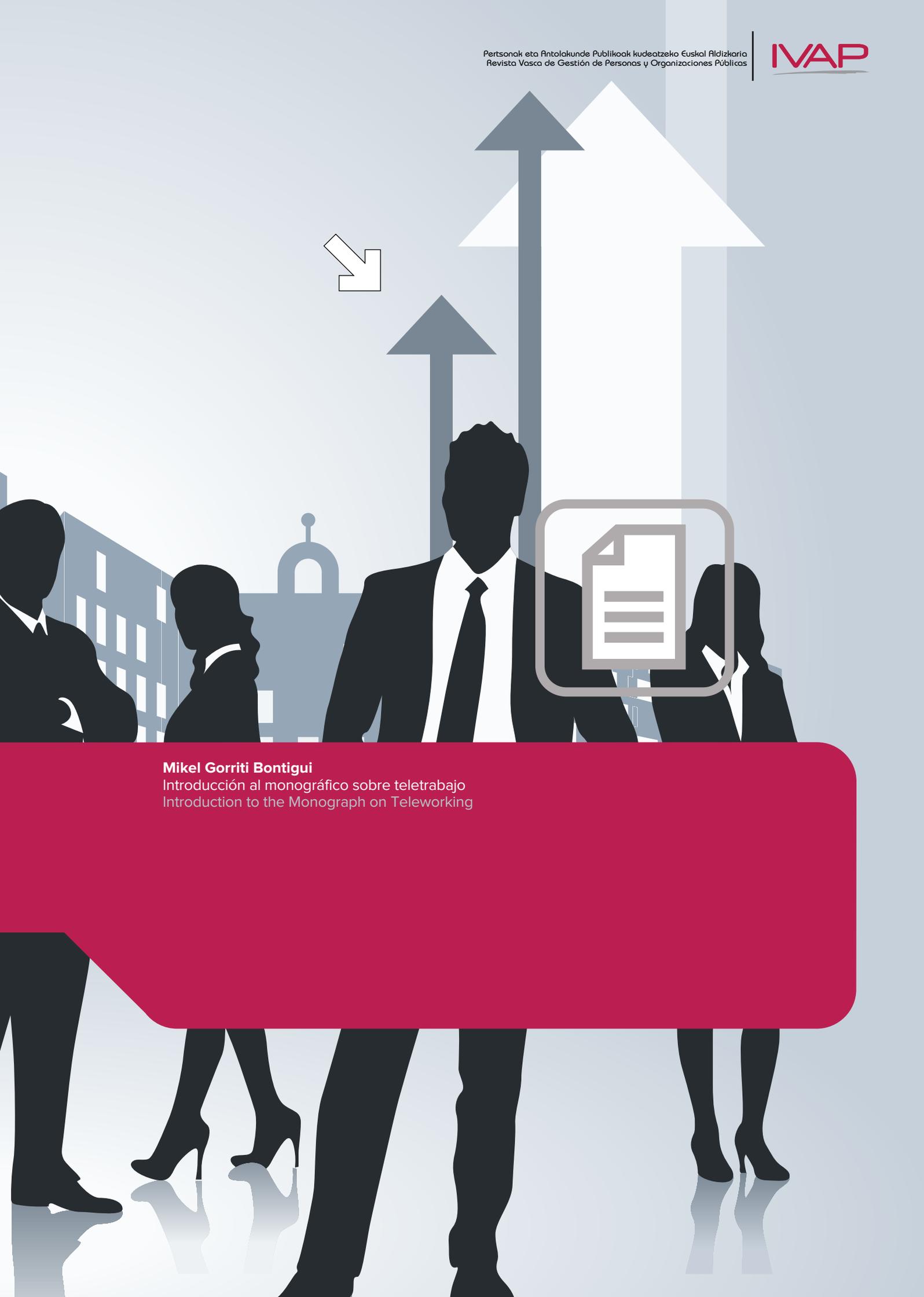
pág. 208 PERTSONAK ETA ANTOLAKUNDE PUBLIKOAK
KUDEATZEKO EUSKAL ALDIZKARIAREN
PRINTZIPIO ETIKOAK
PRINCIPIOS ÉTICOS PARA LA REVISTA VASCA
DE GESTIÓN DE PERSONAS
Y ORGANIZACIONES PÚBLICAS



IVAP



HASIERAKO AZTERKETA
ESTUDIO INTRODUCTORIO
INTRODUCTORY RESEARCH



Mikel Gorriti Bontigui

Introducción al monográfico sobre teletrabajo
Introduction to the Monograph on Teleworking

INTRODUCCIÓN AL MONOGRÁFICO SOBRE TELETRABAJO

INTRODUCTION TO THE MONOGRAPH ON TELEWORKING

Editor del Monográfico

Mikel Gorriti Bontigui
m-gorriti@euskadi.eus

© 2021 IVAP. Este es un artículo de acceso abierto distribuido bajo los términos de la licencia Creative Commons Reconocimiento — NoComercial — SinObraDerivada (by-nc-nd)



En octubre de 2020 y tras conversaciones informales entre el Secretario General del Instituto Vasco de Administración Pública (IVAP) Fulgencio Aledo Amorós y Rafael Jiménez Asensio en relación con la importancia del Teletrabajo (TT) para las administraciones públicas (AAPP) evidenciada por la pandemia del COVID-19, el Consejo de Redacción de la Revista Vasca de Organizaciones Públicas y Gestión de Personas me encargó la gestión del Monográfico sobre Teletrabajo (MTT) que ahora se presenta. Él ha visto la luz gracias a la acogida, interés y buen hacer de todas las personas que en él han escrito. Vaya desde aquí mi agradecimiento público a todas ellas.

Tras la lectura de los artículos que integran el MTT he visto que sus contenidos pueden dividirse en cinco bloques más o menos independientes de los temas que cada artículo trata. En función de ellos he escrito este texto porque creo que una introducción debe resaltar las visiones comunes y más trascendentes que sobre el TT tienen las personas que integran este número especial. El primer bloque se refiere al cambio cultural y a la necesidad de su gestión en las AAPP. El segundo a los factores o variables organizativas que su diseño e implantación implican. El tercero a la legalidad necesaria para los contenidos y procesos que son necesarios regular. El cuarto a la seguridad, privacidad, prevención de riesgos y protección de datos implícitos en el TT. El quinto a la negociación de las relaciones y condiciones laborales, y al papel de los sindicatos. El orden se ha establecido en función de las referencias de los autores a dichos temas y a su preocupación por los mismos revelando una jerarquía que se pretende oriente las necesarias regulaciones que las distintas administraciones deben hacer hasta o a partir del 1 de abril de 2021.

El Teletrabajo el cambio cultural y su gestión

Recuerda Carolina Gala que tras la COVID 19 el número de trabajos en TT ha pasado del 4.3% de (EUROSTAT, 2018) al 16.3%. Un 12% de incremento sin contar el confinamiento obligatorio previo al verano y contada toda la fuerza de trabajo, incluido el sector público. Para Ascen Moro este hecho es una anécdota dentro del cambio global que está ocurriendo. Una palanca que hay que aprovechar para romper el statu quo y generar el cambio tantas veces nombrado en las Administraciones Públicas. La pandemia está siendo un acelerador de cambios ya inoculados previamente en las organizaciones. Para Angel Belzunegui, el TT cuestiona uno de los núcleos actuales en el trabajo de las AAPP: la presencia necesaria para perpetuar el *ritualismo burocrático* (Merton). Aquel que antepone el procedimiento al resultado. Según él la versión más moderna de este ritualismo puede llevar a un neotaylorismo de corte neotecnológico. La concepción de que la actividad de las AAPP se constituye por procesos administrativos burocráticos, cadena de mando y ausencia de evaluación del desempeño para Belzunegui es una actitud que se observa en la rigidez de la estructura organizativa y en las formas de acceso donde la legitimación por la ubicación es más importante que el desempeño en sí mismo. La eficacia como manifestación del desempeño individual constatado es un barreno a la validez del procedimiento y a la propia jerarquía como condición de las ejecuciones. El TT desliga definitivamente el desempeño de la presencialidad. Para él el TT es un desafío a la autoridad que mediante el control y la monitorización de actividades deja clara la desconfianza hacia el personal funcionario. Estereotipo también aceptado socialmente y pocas veces contrarrestado por la propia administración. Increíble a su juicio.

Luz Rodriguez explica el origen de la presencialidad. Durante la revolución industrial se entendió que la concentración del trabajo en lugares comunes era una condición para la productividad por las posibilidades de coordinación, supervisión, control y generación de intereses mutuos. A su juicio esto ya no es necesario con las nuevas tecnologías. La deslocalización es un hecho inevitable: se puede llevar el trabajo fuera del núcleo del empleador sin perder el hilo que lo conecta. La autora acuña el término de «plataformización» de las AAPP. Pero advierte, coincidiendo con Joan Mauri, que el TT no significa trabajo autónomo, por lo menos no en las AAPP donde alguna forma de jerarquía se entiende todavía necesaria por la propia naturaleza de la institución y por el ejercicio de potestades públicas. También reconoce que culturalmente

va a ser muy difícil cambiar el modelo de presentismo por la cultura directiva que entiende el mando en presencia, incluso por algunas personas trabajadoras que prefieren la socialización del lugar de trabajo, su visibilidad y su proyección profesional.

Ester Manzano, Marta Sabaté y Luisa Mazo en sus artículos relatan los prejuicios que en relación con la implantación del TT se manifiestan en la determinación de qué puestos son susceptibles de prestar sus servicios en esta modalidad. Las primeras relatan cómo una de las consciencias tras el confinamiento fue que sí era posible que los puestos de secretaria/o de alto cargo estuviera en TT. La pandemia demostró que tal forma de ejercer sus funciones y desempeñar sus tareas no mermaba su eficacia o productividad. En este sentido Luisa Mazo señala la falta de argumentación para que en la Administración General del País Vasco (AGPV) estuviera normado (Decreto 92/2012 de 29 de mayo) que los puestos de jefatura no podían teletrabajar. Como tampoco podían hacerlo los puestos de auxilio administrativo (C1 y C2). Todo quedó relativizado por el confinamiento revelando el prejuicio existente. Coincidiendo con Luz Rodriguez, Manzano y Sabaté señalan que el TT implica pasar del modelo industrial a un modelo digital. En su artículo aportan una tabla muy sintética y clara de correspondencias entre ambos modelos referida a los siguientes aspectos: liderazgo: de controlador a facilitador; modalidad: de trabajo presencial a combinada; medida de productividad: de control horario a por objetivos; organización del trabajo: de secuencial a en red; diseño de productos y servicios: de no participado a innovación social, co-creación; estructura organizativa: de jerárquica a redárquica; estructura organizativa funcional: de basarse en procesos a basarse en proyectos. A su juicio este cambio evidencia que no es posible implantar el TT sin confianza por parte de la organización y responsabilidad por parte de las personas teletrabajadoras. Para Inés Álvarez el presentismo parte del prejuicio de que las personas no trabajan mientras no se les observe, lo cual muchas veces implica presencia sin productividad. En este sentido la monitorización de actividades en TT es trasladar el presentismo a la no presencia desde un modelo claramente caduco.

Para varios autores hay una cierta sobrevaloración del TT por su novedad o por la seducción del cambio que implica. Rafael Jiménez Asensio nos recuerda que el valor del servicio público es la eficiencia y la eficacia. A su juicio entre tanta sofisticación en el concepto, la casuística y las variables intervinientes nunca puede perderse de vista la atención presencial muy condicionada por la edad de la población y por su brecha digital que a muchos impide la relación telemática con la administración. En este sentido Angel Belzunegui afirma que en el sector terciario la implantación del TT tiene mucho que ver con el grado de tecnología.

No así en los trabajos de este sector dependientes de la atención directa que no pueden realizarse en remoto. Sin embargo, a su juicio, no hay impedimentos técnicos para implantar el TT en aquellas organizaciones que cumplan con tres condiciones: 1. Procesos digitalizados, 2. Fuerza laboral con competencias digitales, 3. Hardware y software adecuados. Cumplir con ellas favorece que dichas organizaciones se *orienten al dato* porque los dispositivos y aplicaciones necesarios para el TT los generan. En la medida que las AAPP incorporen procesos digitalizados, competencias digitales y aplicativos que producen datos, se estará inoculando un cambio en dichas organizaciones.

En muchos autores del MTT hay una reiterada prevención y alerta a la discriminación de género que el TT puede favorecer. A este respecto Inés Álvarez aporta datos del Instituto Vasco de Estadística (EUSTAT, 2018) que estimó en 1h y 11 minutos más al día en trabajos de cuidado familiar por parte de las mujeres. Y durante la pandemia el Instituto Vasco de la Mujer EMAKUNDE (2020) ha estimado que las mujeres trabajaron un total de 5.1h y los hombres 3.3h, por lo que puede afirmarse que la diferencia no se modificó en ni por el confinamiento. Para Carolina Gala el RDL 28/2020 que norma el trabajo a distancia no estatutario tiene elementos trasladables a las AAPP en lo que contiene preventivamente con relación a la discriminación de las mujeres. Dicho decreto tiene conciencia de que las mujeres parten con desventaja en las situaciones de TT porque suman a su trabajo remunerado las labores domésticas. Esta autora va más allá al decir que la regulación del TT en las AAPP debería recoger y reconocer al TT como una herramienta para luchar contra el acoso en el trabajo. El TT no puede posibilitar la perpetuación de estereotipos y desigualdades. Las regulaciones deben ser especialmente sensibles a este respecto. Angel Belzunegui afirma que la mayor parte de las actividades esenciales en la pandemia se han realizado por mujeres. Y cuando se ha podido, muchas de ellas han trabajado la doble jornada. Incluso afirma que, aunque ellas saben que les va a tocar la mayor parte del trabajo, lo prefieren porque pueden organizarse mejor y evitar desplazamientos y otras actuaciones necesarias en el trabajo presencial. Para él el TT no es la solución a los problemas de conciliación ya que estos muchas veces se resuelven desigualmente. Según él el TT hay que entenderlo como lo que es: una modalidad de prestación de servicios basada en la deslocalización y el trabajo online con herramientas telemáticas. Una situación de contexto laboral ambivalente con luces y sombras. Una trampa y una oportunidad.

Algunos autores también citan otras posibilidades de discriminación, así Luz Rodríguez advierte del peligro que tiene el TT de convertir la administración en una organización híbrida escindida entre una élite com-

pleja de corte intelectual y estratégico que se suma al TT, y puestos de menor nivel con tareas de presencia y relación que no pueden hacerlo. A esta advertencia se suma Paco Muñiz cuando al relatar la experiencia en el Ayuntamiento de Salamanca afirma que han sido conscientes de los problemas que generará el TT porque habrá personal empleado público que no podrá acceder a esta modalidad por limitaciones de los propios puestos de trabajo, pero también de las personas y de sus actitudes, añadiendo variables referidas a la persona como determinantes del TT muy contraculturales para las AAPP.

Para acabar este apartado se aportan datos referidos a la satisfacción con la implantación del TT. Son los trabajos de Ester Manzano y Marta Sabaté en la Generalitat de Cataluña y el de Paco Muñiz en el Ayuntamiento de Salamanca. Las primeras realizaron un cuestionario sobre percepción del TT sobre 4.650 respuestas obtenidas (muchas). Destacamos que el 32 % consideró el TT muy satisfactorio. El 90% consideró que su participación en el trabajo había aumentado. El 84% afirmó que el TT es viable. Las personas responsables de las personas que teletrabajaban consideraron la experiencia muy satisfactoria. En el ayuntamiento de Salamanca se hizo una encuesta relativa a la satisfacción con el TT a 21 personas de un solo organismo (OAGER; Organismo de Recaudación). En el anexo de su artículo el autor expone algunos resultados: el 85% consideró la experiencia buena o muy buena. El 85% consideró que trabaja más, resultado más frecuente en los más jóvenes. El 62.5 % del personal de mayor edad afirmó estar estresado por el TT. En cuanto a las TIC's el 62% consideró que tenía buenos recursos y el 70% formación suficiente para desempeñarse en el TT, aunque el nivel de uso de algunas de ellas era bajo: 38.1% de carpetas compartidas, SharePoint, videoconferencias, etc. En contra de lo que suele ser normal en relación con el conflicto de rol, al 81% le resultó muy fácil resolver este problema. En cuanto a la comunicación de datos entre compañeros y superiores los datos fluctúan entre colaboración con compañeros: 76% buena; acceso al superior: 86% buena; comunicación con la ciudadanía: 81% buena, y reuniones de coordinación: 67% buena. En cuanto a la satisfacción general, para el 76,2% fue más que conforme. Y para el 14,3% mejorable.

El Teletrabajo y las variables organizacionales

La gran mayoría de los autores del MTT reconocen la importancia de las variables organizacionales a la hora

de diseñar, implantar y gestionar el TT. Para Rafael Jiménez Asensio una de las primeras y más importantes actuaciones a la hora de diseñar, implantar y gestionar el TT es la determinación de qué servicios pueden prestarse en la modalidad de TT: determinar el perímetro de intervención organizativa. Coincidiendo con Joan Mauri, para él esto no se colige naturalmente por la ubicación que ha hecho el legislador al ubicar el 47bis del TREBEP en el Capítulo V referido al derecho de jornada de trabajo, permisos y vacaciones, debiendo haber estado a su juicio en el apartado referido a aspectos organizativos (Título V). Según él este hecho demuestra que para el legislador los aspectos referidos a los derechos priman sobre los organizativos. Para él la tarea de identificar qué puestos son susceptibles de TT en función de sus tareas y condiciones de su desempeño es una tarea de suma importancia. A su juicio el hecho de que el TT se ciña a trabajos que usen TIC's es limitante porque también hay tareas que necesitan soledad y concentración: estudio, planificación, concepción, diseño, creatividad y ellas no necesariamente exigen TIC's y son muy adecuadas para realizarse en TT siquiera coyunturalmente hasta su finalización, abriendo así la posibilidad organizativa de un TT intermitente en función de circunstancias.

Un tema recurrente en el MTT es la confrontación entre el derecho y las variables organizativas. Joan Mauri vuelve a plantearlo en su artículo. Para él la capacidad de autoorganización es superior al derecho y solo cuando los resultados de la intervención con variables organizativas afecten a las condiciones de trabajo (horario, desconexión, materiales, etc.) deberán ser negociados. A su juicio, por ejemplo, escapa de la actividad negociadora la decisión de los recursos mínimos para la prestación de servicios públicos (tema trascendente en la actualidad). Como tampoco deben negociarse los criterios, contenidos y métodos de la evaluación del TT ni los procesos para establecer sus objetivos. Pero sí deben serlo los relativos a las condiciones y circunstancias de las personas al realizar el TT. El autor da especial importancia al concepto de lugar habitual de trabajo. También a las situaciones en las que puede no trabajarse en el lugar habitual por razones diferentes que no sean TT. Recuerda que el TT no es un derecho individual sino condicionado a la realidad organizativa que así lo permita limitándose éste si las condiciones varían o se cambia de puesto. Son las variables organizativas cumplidas las que generan la posibilidad de este derecho. Una diferencia sutil por no ser contenidos predicables de la persona que lo disfruta. Autorizar el TT hace efectiva la reunión entre los intereses privados y los de la organización. Esto se materializa en una autorización que no es un permitir sino el resultado de un análisis y un acuerdo. Por todo ello a la posibilidad del TT se le reconoce objetividad, o por lo menos racionalidad.

En relación con otro tipo de variables organizativas que afectan al TT, Luz Rodríguez destaca que muchos puestos de auxilio administrativo desaparecerán por la automatización de sus rutinas y porque este criterio ya está recogido en el Plan de Digitalización de las Administraciones Públicas 2021-2025 donde, a modo de ejemplo, expone la preferencia a que sean *chatbots* los que atiendan a la ciudadanía... La autora hace un recorrido por los puestos posibles de TT en relación con su complejidad y posibilidad de automatización y concluye que en algún momento la mayor parte de las decisiones administrativas serán automatizadas. Para ella será el propio avance tecnológico el que creará puestos de trabajo: análisis de datos, creación de software, especialistas en inteligencia artificial, seguridad informática, diseño y producción de máquinas inteligentes. Al hilo de la relación contractual distinta en lo privado (contrato) y en lo público (por ley) afirma que en las AAPP la «maleabilidad» del puesto de trabajo es indiferente. A mi juicio el TT no cuestiona las funciones de los puestos (qué hacer), actúa como contexto y condición del desempeño de sus tareas (cómo hacer) y presupone que ellas son diseñadas en muchos casos, más tras la automatización, por los propios trabajadores/as en función de su experiencia e idiosincrasia. Ningún puesto de trabajo de las AAPP se materializa sin desempeño, sin tareas, de ahí que todo lo predicable de ellas es posible como diseño organizativo. Y el TT lo es.

Luisa Mazo tras analizar la aplicación de criterios organizativos para determinar los puestos susceptibles de TT en la práctica de la Administración General del País Vasco (AGPV) en aplicación de su Decreto 92/2014 de 29 de mayo, concluye que éstos adolecen de justificación o razonamiento, lo cual facilita una discrecionalidad que puede generar desigualdades en la posibilidad de teletrabajar. Tras analizar el 47bis del TREBEP concluye que, ya que las normas o criterios para determinar los puestos TT se transfieren por esta normativa básica a las comunidades autónomas, es necesario elaborar y justificar dichas variables organizativas. Su trabajo tiene un doble valor: objetivar las razones de la inclusión puestos en el TT y cumplir con el TREBEP. Propone cinco criterios generales: 1. Grado de digitalización de las tareas del puesto. 2. Accesos, ciberseguridad, y confidencialidad. 3. Grado de autonomía del puesto: Estandarización y contacto personal. 4. Grado de supervisión necesario. 5. Evaluación de las tareas del TT. Posteriormente analiza cada criterio en función de la investigación publicada que soporta cada uno de ellos y rompe algunos estereotipos o acercamientos burdos como por ejemplo que toda atención al público debe ser presencial, lo cual no descarta, pero matiza. La autora sube desde los criterios aplicables a las tareas, a la identificación de las responsabilidades que dichos pue-

tos concretan y lo hace diferenciando las actividades técnicas y administrativas. Para ello utiliza información de la AGPV (análisis de puestos de trabajo; APT) y la asociación que estos informes hacen entre funciones (responsabilidades) y tareas (procesos para satisfacerlas). Muy interesantes sus conclusiones. Describe el procedimiento para determinar los puestos que son susceptibles de desempeñarse en TT apoyada por una *checklist* y un manual de procedimiento.

Una de las variables organizativas trascendentes para el diseño y gestión del TT es la comprobación de las tareas realizadas. En dos posibilidades: comprobación de compromisos de ejecución (Gorriti, 2020) y evaluación del desempeño (ED) propiamente dicha. A este respecto Rafael Jiménez Asensio reconoce que no es lo mismo establecer compromisos de ejecución que evaluar del desempeño, aunque es verdad que, por cercanía conceptual, criterios y metodología la comprobación de compromisos es precursora de la ED. Para él la ED es esencial como elemento estructurador de la realidad del TT y la auténtica razón de éste. La que demuestra que en el TT lo que realmente cambia son las condiciones de ejecución. Afirma que tampoco debería ser una razón para cobrar más. Sin ED la Administración retribuye por estar no por hacer y a su juicio todas las AAPP deberían retribuir por rendimientos. Desde este punto de vista el TT puede ser un precursor para cumplir con el Art. 20 del TREBEP coincidiendo en este tema con Ester Manzano y Marta Sabaté. Para Angel Belzunegui el TT debería ser una actividad natural en el diseño de los puestos de trabajo de las AAPP, no algo que se diseña de modo contingente. A su juicio deberían desarrollarse todas las variables organizativas que le dan categoría de servicio público eficaz. Entre ellas la evaluación del desempeño que para él es condición de implantación para el TT. Además de punto palanca coincidiendo con Rafael Jiménez Asensio.

Para Joan Mauri la dirección o el ejercicio de las jefaturas es una de las variables principales en relación con el TT y la que encarna uno de los cambios más importantes de la implantación del TT. Considera que el TT disminuye la intensidad de la relación jerárquica. Lo cual es matizable en función de las posibilidades tecnológicas, la planificación de las comunicaciones, su índole y la comprobación de compromisos de ejecución o ED. Para Luz Rodríguez el TT exige una redefinición del papel directivo sobre todo por el establecimiento y constatación de objetivos. Para ella la eficacia y relaciones humanas mediadas por la tecnología son los elementos principales del cambio producido por el TT. Según la autora el TT descansa más en la gestión que en la tecnología. Ester Manzano y Marta Sabaté también constataron tras un año de implantación del TT en la Generalitat de Cataluña la ne-

cesidad de reinventar la figura del supervisor o superior. Su papel pasa de ser controlador a ser facilitador, comunicador, garante de un reconocimiento sin pérdida de influencia. Constataron que muchas de las jefaturas se cuestionaban su papel en circunstancias de TT. Y se cuestionan si las posibilidades de control y monitorización que ofrecen las TIC's son realmente necesarias o sirven para algo. A mi juicio la monitorización y el control horario en TT son un resto del modelo industrial. Una resistencia cultural que no asume el cambio de paradigma: de la presencia constatada al desempeño evidenciado. En consonancia, debería repensarse el perfil, la selección y la formación de las jefaturas.

Otra variable organizativa importante a la que se refieren varios autores del MTT es la intensidad del TT. Básicamente se refiere al número de días en la oficina y fuera de ella. A ello se suele llegar bien porque existe una ratio oficial establecida por la organización, o por acercamientos «a ojo» y consenso de la pareja teletrabajadora (persona teletrabajando y supervisor o jefatura). Sin embargo, la intensidad debe establecerse mediante la estimación de la frecuencia posible de las tareas, por su duración, y teniendo en cuenta el resto de las actividades comprometidas. La frecuencia consiste en la estimación del número de veces que la tarea se va a realizar en el tiempo de TT. Son repeticiones de la misma actividad no de otras actividades. Angel Belzunegui afirma que el 77% de las personas encuestadas prefieren un trabajo híbrido entre casa y la oficina. Esto también lo constataron Ester Manzano y Marta Sabaté. En su experiencia se pasó de dos días semanales a tres (3/2) pudiendo ampliarse la ratio inicial. Inés Álvarez es la única que en el MTT señala que es imprescindible que los días de presencia del TT se diseñen para dar coherencia al trabajo total (hitos) y no solo para evaluar lo realizado. También desde la perspectiva del grupo. Esto, una vez más, exige un cambio en la forma de mandar y ejercer el liderazgo.

Inherente a la ausencia y especialmente importante en tiempos de relevo generacional es la dificultad de realizar acciones de gestión del conocimiento, bien sea para extracción de conocimiento en el caso de que la persona teletrabajadora sea experta o bien para participar en procesos de mentoring como persona experta o como novel. Carolina Gala recuerda que el RDL 28/2020 reconoce el derecho a la carrera profesional de las personas trabajadoras y afirma que en la regulación de las AAPP deberían recogerse expresa y profilácticamente el derecho al desarrollo profesional ya que se es consciente de que el TT puede menguar esta posibilidad. Angel Belzunegui constata que el TT y el mentoring se llevan mal. En general el TT y la promoción por falta de presencia y relación.

A no ser que la relación se planifique y se traslade al ámbito telemático. Una vez más la jefatura.

Para Luz Rodríguez es una necesidad imperiosa la formación del personal empleado público en competencias digitales, condición para el TT y recogida en la Agenda España Digital 2025 y donde se llama a los puestos de TT como «puestos de trabajo de nueva generación». La autora hace un repaso de la mano de EUROSTAT (2019) en relación con las competencias digitales con un resultado bastante optimista. Por último y tras repasar datos, corrobora esta necesidad ya que muchos empleados públicos están, por edad, en la brecha digital o cercanos a ella. Para Ester Manzano y Marta Sabaté el TT también es una oportunidad para avanzar en la capacitación digital la cual es imprescindible para el futuro del trabajo en las AAPP.

Legalidad del Teletrabajo

Rafael Jiménez Asensio y otros autores como Joan Mauri y Carolina Gala comparan las normativas de los RDL 28/2020 del 22 de septiembre (RDL28) y RDL 29/2020 de 29 de septiembre (RDL29) de 29 de septiembre. Rafael Jiménez Asensio lo concreta en conocer los márgenes de configuración normativa que tienen las «normas de desarrollo» para delimitar la organización del TT y el ejercicio del respectivo derecho. Deja clara la contradicción de que el derecho estatutario (RDL29) sea líquido, maleable, conformable, y el derecho privado, el normal (RDL28), sea sólido o exhaustivo en su regulación. Esta desproporción de desarrollos tiene el peligro de que las regulaciones por venir cojan del RDL28 lo que les interese y orillen lo que no con la consiguiente pérdida de integridad normativa. Y más teniendo en cuenta que el sector institucional y fundacional se rige por el RDL28 y no por el RDL29. Por si fuera poco, al personal laboral de las AAPP se le aplica el 47bis del TREBEP (RDL29) y al personal del sector institucional y fundacional el RDL28 por lo que es la naturaleza jurídica de cada organización pública la que determina la normativa aplicable... Y sumemos a esto que el RDL29 tiene únicamente seis meses para su aplicación (1 de abril de 2021) y el RDL28 tres años. Parece que se da importancia a que las AAPP apliquen idiosincrásicamente esta normativa básica del 47bis. Por otro lado, el RDL28 es paternidad del Ministerio de Trabajo y Economía Social y el RDL29 del Ministerio de Política Territorial y Función Pública. Curioso porque su poco desarrollo permite juegos de geometría variable en función de coyunturas

políticas de cada administración y del peso de los sindicatos en cada caso, así como otra serie de coyunturas propias de cada administración. Como se ha dicho más arriba, para este autor, aunque el TT tiene que estar regulado, el problema fundamental de su diseño, implantación y gestión es organizativo. A su juicio, si se da importancia y se cierra el aspecto organizativo, el rango de norma exigible sería el de ley no el de decreto (aquí coincide con Joan Mauri). Al dejar el RDL29 abierto se obvia esta necesidad permitiendo idiosincrasias organizativas, flexibilidad en la negociación, coyunturas económicas, etc. que a la corta ayudan, pero a la larga traen problemas. El clásico problema entre la potestad autoorganizativa de las AAPP y el derecho sindical. Según el autor hay tensión en el mismo TREBEP entre los artículos 47bis y el 37 (materias objeto de negociación).

Carolina Gala también hace una comparativa entre ambos decretos por lo que solo me ceñiré a los contenidos diferenciales y propios distintos a los del autor anterior. Aunque es verdad que ella se centra en el RDL28 y en lo que de trasladable tiene al RDL29 en su aplicación a las AAPP. Concretamente uno de los aspectos más trascendentes para la autora es que el TT exige un acuerdo escrito donde se recogen diferentes materias como luego veremos. Un matiz: el RDL28 regula «el trabajo a distancia» mientras que el RDL29 se centra exclusivamente en el TT. Esto es importante porque la definición del TT del RDL29 es: lugar escogido por el teletrabajador, con TIC's y recursos puestos por las AAPP. Y la del RDL28 es trabajo fuera de la oficina, es decir, con más posibilidades de variación. La autora coincide con Rafael Jiménez Asensio en que la regulación del RDL29 es insuficiente para un tema tan importante. Llega a llamar tibia a la regulación del 47bis. Pero a su juicio el TT es más difícil en las AAPP que en el mundo privado porque «las normas de Derecho Administrativo y la garantía del interés público, imponen algunos límites infranqueables». Para ella desde el punto de vista de la eficacia pública debería haberse regulado con más intensidad en la norma básica, pero como es tan sensible desde el derecho administrativo, que es un derecho de privilegio, también debe darse posibilidades a las administraciones para que den su impronta. A esta tesis se suman Angel Belzunegui y Luz Rodríguez.

El artículo de Joan Mauri es de una gran exhaustividad y profundización legal. Su trabajo tiene dos objetivos: 1. Estudiar el sistema de fuentes a la hora de ordenar la modalidad del TT importante para la negociación, pero también para la actuación individual de las AAPP en la definición de los servicios propios del TT. 2. Aclarar los elementos estructurales del 47bis del TREBEP: concepto del TT, voluntariedad o reversibilidad, igualdad de condiciones con las per-

sonas no teletrabajadoras, medios a proporcionar y, por último, la evaluación. Al igual que Rafael Jiménez Asensio, recuerda su ubicación dentro del TREBEP y aclara que para el legislador básico el TT es claramente un tema relativo a la jornada laboral. Para este autor es mucho más porque se refiere a: espacio, instrumentos, aspectos organizativos, etc. En consonancia afirma que el 47bis debería estar en el Título V del TREBEP relativo a la Ordenación de la Actividad Profesional.

Seguridad, Salud Laboral y Protección de Datos

En este apartado tienen especial protagonismo Ascen Moro e Inés Álvarez por las temáticas de sus artículos. Como dice Carolina Gala, el lugar de TT es elección estable de la persona teletrabajadora siempre con acuerdo en la administración de referencia por razones de prevención de riesgos y aseguramiento de las comunicaciones.

El trabajo de Ascen Moro es una revisión exhaustiva de la literatura en relación con las medidas técnico-organizativas para preservar la privacidad y la seguridad en el nuevo modelo de gestión que implica el TT. Según ella teletrabajar exige una revisión de la política de protección de datos y de seguridad de la información. Un nuevo modelo de gobernanza de datos inevitable ya que las AAPP se estaban quedando obsoletas en relación con el avance de las tecnologías. La autora expone las 6 referencias a planes de digitalización de las AAPP que justifican los 15.400 M€ que el Estado ha decidido invertir en la digitalización. También afirma que la pandemia ha evidenciado el retraso de las AAPP en cumplir con las normas que se había dado en relación con la administración digital. La seguridad y la privacidad son condición, diagnóstico y motivación del TT. Unas exigencias más a priori para el diseño e implantación que a posteriori como fiscalización. La autora concreta que los principales problemas en relación con la seguridad del TT es el uso de dispositivos personales propios (*bring your own device*; BYOD), su conexión a la red mediante redes privadas virtuales (VPN), a redes corporativas, y la ausencia de control desde ellas con mínimos criterios de seguridad por peligrosas prácticas domésticas no conscientes: dejar aplicativos abiertos o conectados, etc. A pesar de que el 47bis del TREBEP sí aclara que es responsabilidad de las administraciones aportar los recursos tecnológicos para el TT, no

está clara la posibilidad ni la normativa de la convivencia de criterios de seguridad, privacidad, y el modelo BYOD. Y esto es importante desde el punto de vista de las responsabilidades porque el responsable del tratamiento de datos está obligado a evaluar las posibles violaciones y comunicar los hechos a las personas afectadas (Art. 34 del Reglamento General de Protección de Datos). La autora expone 17 recomendaciones de seguridad que deben estar recogidas en la política de protección de datos. Van desde el uso de los equipos, la instalación de software, las contraseñas, el uso de la red wifi, desconexiones y el almacenaje de la información. Muy útil a modo de listado de comprobación. También informa de la solución CARLA que tiene funcionalidades de control y protección de accesos a la información y documentos, e incorpora una auditoría de acceso a la información, visibilizando quién ha accedido y los intentos de actividades no autorizadas. Según la autora el TT debe ser planificado y concretado en compromisos de ejecución consensuados. Su ausencia puede abrir la puerta a inseguridades y facilitar ataques desde fuera de piratas los cuales aseguran seguirán creciendo. Aporta un decálogo de seguridad para reuniones virtuales (muy útil). Por último, recomienda crear o diseñar un plan de contingencia para el caso de que se produzcan ataques o violaciones de la seguridad. Protocolos que deben ser activados en caso de violaciones de seguridad o privacidad. Para elaborar estos planes de contingencia la autora desarrolla las fases de estos. La primera es el análisis de los puestos de trabajo susceptibles de TT, corroborando que el APT y la ED son el alfa y el omega del TT.

Para Angel Belzunegui los efectos en la salud del TT se centran en los derivados de la baja movilidad: alteración del ciclo de sueño, aumento de peso, trastornos digestivos, dolores musculares, problemas circulatorios, ojo seco, salud visual (ordenadores), lumbalgias, etc. Recuerda que, desde el punto de vista del *burnout*, en el TT es muy importante la tipología de la dirección y el ejercicio de la jefatura por reconocimiento y gestión de la diferencia. Prácticas no frecuentes en las AAPP. Corroborando esta tesis, para Inés Álvarez las organizaciones no deben solo cumplir con la prevención de riesgo de la salud con medios materiales (ergonomía) y recursos telemáticos (TIC's). En la AGPV esta planificación se está haciendo desde el 2012. Explica cómo fueron los comienzos de acondicionar los lugares del TT y la formación que se daba y se sigue dando. Aunque es plenamente vigente, una de las principales conclusiones de la experiencia ha sido que habría que incorporar los riesgos psicosociales: aislamiento, apoyo psicosocial, desconexión, doble jornada, etc. donde la figura del director o jefes, una vez más, es fundamental. El TT debe

incorporar estas variables a la par que las variables organizativas. Con especial atención a la perspectiva de género. Para ella es esencial establecer un plan preventivo que incluya estos riesgos psicosociales. Por último, la autora reconoce las ventajas del TT para posibilitar el trabajo de personas especialmente sensibles o con problemas de movilidad u otras limitaciones. Estas actuaciones pueden ser productivas e incluso económicamente rentables para las AAPP, siempre que estén controladas por los servicios médicos de la organización. Y hacerlo siempre desde un punto de vista flexible y sin el marco del presentismo.

Negociación y sindicatos

En este último apartado son especialmente importantes las aportaciones de Carolina Gala y Joan Mauri.

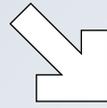
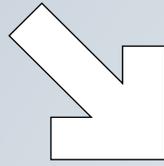
Luz Rodríguez y Angel Belzunegui afirman que a los sindicatos no les gusta el TT porque la dispersión de las personas teletrabajadoras impide el sentimiento de comunidad necesario para este tipo de representaciones y hacen más individualizadas las relaciones entre la persona que teletrabaja y sus jefes con quienes incluso pactan el lugar del TT. Carolina Gala también confirma este hecho en el ámbito privado: solo 81 convenios a este respecto entre 2017 y julio de 2020. La autora recuerda que en este sector hay 3 situaciones en las que el TT se convierte en derecho: 1. Estudios, 2. Conciliación y 3. Violencia de género. También señala que, según el RDL28, no puede haber perjuicio en las condiciones pactadas en relación con los trabajadores presenciales. Por ejemplo, no se pueden modificar condiciones de trabajo como el horario (tentación de compensación en modelos de presentismo con TT inevitable). Recoge un tema interesante en relación con el disfrute de permisos y la flexibilidad horaria: el TT no puede zafarse de las condiciones para pedir permisos recogidos legalmente. Pero también es verdad que existiendo flexibilidad horaria algunas obligaciones en cuanto a permisos de menor cuantía en tiempo podrían no ser necesarias. A su juicio en un acuerdo relativo al TT, lo cual para ella como para otros autores como Joan Mauri es inevitable, deberían especificarse las condiciones de reversibilidad, es decir, cuándo y con cuánto tiempo previo de aviso se puede volver a trabajar presencialmente. También los medios de control establecidos por la administración: cómo verificar la actividad desarrollada por la persona TT (monitorización y sus variantes). Para la autora que haya flexibilidad en el horario no significa que no deba pactarse, por

ejemplo, un tiempo de conexión con la organización, lo cual también afirma Inés Álvarez. Para Joan Mauri la flexibilidad horaria del TT no implica libertad sino responsabilidad en una modalidad de relación jerárquica que sigue existiendo. En cualquier caso, el control horario sigue siendo uno de los hándicaps culturales del TT en las AAPP donde sigue muy arraigado el presentismo. Todo un desafío para las relaciones laborales y su rediseño.

Por último, hay interpretaciones varias en relación con la obligatoriedad de aportar los recursos para el TT. Para Joan Mauri este tema no está claro. Aunque el 47bis en su punto 4 dice: «La Administración proporcionará y mantendrá a las personas que trabajen en esta modalidad, los medios tecnológicos necesarios para su actividad.» ¿Qué debe entenderse aquí: la conexión, la línea, los ordenadores, los complementos para su uso: ratón, impresora, móvil corporativo, etc., son medios tecnológicos? En esto los distintos autores del monográfico no van juntos. Así Carolina Gala es partidaria de que la empresa facilite los recursos necesarios para el TT. Como mínimo: un ordenador y una conexión a internet. Y correr con los gastos de conexión. Tanto ella como Joan Mauri recuerdan que en caso de que se abonen estos conceptos u otros, es obligatorio declarar dichos pagos.

Referencias

- Gorriti, M. (2020). Cómo comprometer actuaciones en tiempo de Teletrabajo. En María Dapena Gómez (Coordinadora), *Colección Capital Humano. Especial Covid 19 y RRHH: La gestión pública ante una nueva oportunidad* (pp. 1-7). Wolters Kluwer.



IVAP



AZTERLANAK
ESTUDIOS
STUDIES





- 1 Rafael Jiménez Asensio**
El marco regulador del teletrabajo en la Administración Pública y en las entidades de su sector público
The Regulating Framework of Telework in the Public Administration and in Public Sector Entities?
<https://doi.org/10.47623/ivap-rvgp.19.2020.ab.01>
- 2 Carolina Gala Durán**
La reciente regulación del teletrabajo en el sector privado: ¿un modelo a seguir?
The Recent Regulation of Teleworking in the Private Sector: a Model to Follow??
<https://doi.org/10.47623/ivap-rvgp.19.2020.ab.02>
- 3 Joan Mauri Majós**
La regulación del teletrabajo en las entidades locales
The Regulation of Teleworking in Local Entities?
<https://doi.org/10.47623/ivap-rvgp.19.2020.ab.03>
- 4 M. Ascensión Moro Cordero**
Seguridad y protección de datos (también) en el teletrabajo
Security and Data Protection (Also) in Telework?
<https://doi.org/10.47623/ivap-rvgp.19.2020.ab.04>
- 5 María Luz Rodríguez Fernández**
Empleo tecnológico y teletrabajo en el empleo público
Technological Employment and Teleworking in Public Employment?
<https://doi.org/10.47623/ivap-rvgp.19.2020.ab.05>
- 6 Angel Gabriel Belzunegui Eraso**
Teletrabajo, crisis de la Covid-19 y Administraciones Públicas: una mirada sociológica
Telework, the Covid-19 Crisis and Public Administrations: a Sociological Perspective?
<https://doi.org/10.47623/ivap-rvgp.19.2020.ab.06>
- 7 Luisa Mazo Somarriba**
Criterios y procedimiento para decidir qué puestos son susceptibles de teletrabajo
Criteria and Procedures for Deciding which Jobs are Susceptible to Telework?
<https://doi.org/10.47623/ivap-rvgp.19.2020.ab.07>

EL MARCO REGULADOR DEL TELETRABAJO EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y EN LAS ENTIDADES DE SU SECTOR PÚBLICO

THE REGULATING FRAMEWORK OF TELEWORK IN THE PUBLIC ADMINISTRATION AND IN PUBLIC SECTOR ENTITIES

Rafael Jiménez Asensio

Consultor Institucional/Catedrático de Universidad
(acreditado)
rjimenezasensio@gmail.com

<https://doi.org/10.47623/ivap-rvvp.19.2020.ab.01>

Recibido: 01/03/2021

Aceptado: 17/03/2021

© 2021 IVAP. Este es un artículo de acceso abierto distribuido bajo los términos de la licencia Creative Commons Reconocimiento — NoComercial — SinObrasDerivada (by-nc-nd)



Laburpena: Azterlan hau sarrera bat baino ez da. Sektore publikoko telelanaren erregulazio-esparrua aztertzea du helburu, 2020ko irailean argitaratu berri den araudia (28 eta 29/2020 errege lege-dekretuak) onartu zenetik aurrera, administrazio publikoei eta haien sektore publikoko erakundeei aplikagarri zaien heinean. Azterlanak 29/2020 LEDan jasotako erregulazioa hartzen du ardatz moduan, enplegu publikoari aplikatu beharreko araudia delako. Baina 28/2020 Errege Lege Dekretua enpresa publikoetako eta fundazio publikoetako langileei aplikatzen zaie. Azken batean, bi araudiak alderatu eta «garapen-arauek» araudia eratzeko zer tarte dituzten ikusi nahi da, telelanaren antolaketa eta dagokien eskubidearen erabilera mugatzeko.

Gako-hitzak: autoantolaketarako ahalak, enplegatutako publikoen eskubideak, telelana administrazio publikoan, telelana sektore publikoan, urrutiko lana.

Resumen: Este estudio es de carácter introductorio y tiene por finalidad analizar el marco de regulación del teletrabajo en el sector público a partir de la aprobación de la reciente normativa publicada en septiembre de 2020 (RRDDL 28 y 29/2020), en lo que sea de aplicación a las Administraciones Públicas y a las entidades de su sector público. El análisis se centra principalmente en la regulación recogida en el RDL 29/2020, que es la normativa aplicable al empleo público. Pero, el RDL 28/2020 se aplica al personal de empresas públicas y fundaciones públicas. En última instancia se trata de comparar ambas normativas y ver qué márgenes de configuración normativa tienen «las normas de desarrollo» para delimitar la organización del teletrabajo y el ejercicio del respectivo derecho.

Palabras clave: derechos del personal empleado público, potestades de autoorganización, teletrabajo en la administración pública, teletrabajo en el sector público, trabajo a distancia.

Abstract: This study is introductory in nature and its purpose is to analyze the telework regulation framework in the public sector following approval of the recent regulations published in September 2020 (RRDDL 28 and 29/2020), as applicable to the Public Administrations and the entities of its public sector. The analysis focuses mainly on the regulation contained in RDL 29/2020, which is the regulation applicable to public employment. However, RDL 28/2020 applies to the personnel of public companies and public foundations. The purpose of this work is ultimately to compare both regulations and to see what margins of normative configuration «the development norms» offer for delimiting the organization of teleworking and exercising of the respective right.

Keywords: powers of self-organization, remote work, rights of public employees, teleworking in the Public Administration, teleworking in the public sector.

Sumario:

1. Introducción.—2. La nueva normativa básica en materia de teletrabajo en el sector público. 2.1. Ámbito de aplicación del artículo 47 bis TREBEP: en particular, referencias al personal laboral y de las entidades del sector público. 2.2. La regulación del artículo 47 bis del TREBEP en el Real Decreto-Ley 29/2020 y sus implicaciones. 2.2.1. La potestad normativa de desarrollo del artículo 47 bis TREBEP. Una comparativa con la regulación recogida en el Real Decreto-Ley 28/2020. 2.2.2. Análisis del artículo 47 bis TREBEP. El régimen jurídico del teletrabajo en el sector público: anomias y reenvíos.—3. Final. A modo de conclusión.

1. Introducción

La finalidad principal de este trabajo es analizar el marco normativo básico o general actual vigente en materia de teletrabajo (TT, en lo sucesivo) en su aplicación a las Administraciones Públicas y entidades del sector público. Se trata, por tanto, de un estudio introductorio que, en muchos de sus aspectos tendrá concreción en otros trabajos que se contienen en este número monográfico de la RVOP, coordinado por Mikel Gorriti. Obviamente, tras haber escrito algunos trabajos preliminares sobre este mismo tema publicados en diferentes medios digitales y revistas especializadas, así como después de haber desarrollado algunos trabajos de consultoría sobre esta materia¹, no resulta fácil decir algo nuevo, más aún en un ámbito como el normativo básico donde las cosas están como las dejó el legislador excepcional en el Real Decreto-Ley 29/2020, de 29 de septiembre; pues nada se ha movido al respecto.

No cabe duda que, como puso de relieve el profesor Rodríguez-Piñero Royo, 2020 puede bien calificarse como el *año de los tres teletrabajos*². En efecto, este autor ha descrito con precisión la convergencia en ese espacio temporal de tres modalidades muy distintas de teletrabajo. La primera modalidad era la tradicional del teletrabajo antes de la llegada de la pandemia, que se caracterizaba por ser una actividad profesional a distancia que, al menos en la Administración Pública, se ejercía con escasa frecuencia y que además tenía un marcado sesgo orientado a la conciliación de la vida personal y familiar con la vida laboral. La segunda modalidad emergió con fuerza tras el primer confinamiento, particularmente incisiva en la etapa del confinamiento domiciliario obligatorio, pero

que ha extendido su aplicación conforme la pandemia se dilataba en el tiempo, y cuya manifestación en el plano laboral fue el artículo 2 del Real Decreto-ley 8/2020, mientras que en las administraciones públicas ante la anomia normativa existente el vacío se cubrió alternativamente por un desordenado y puntual conjunto de normas, acuerdos, protocolos u otros instrumentos que «regularon», «ordenaron» o «acordaron» precipitadamente una situación calificada por su marcada excepcionalidad, dado que había que dejar precipitadamente el trabajo presencial y desarrollar un trabajo en remoto, que sólo complacientemente se podía calificar de teletrabajo. Y, en fin, la tercera modalidad de teletrabajo es la que emerge como reivindicación fruto de un marco normativo inadecuado y que podemos calificar como estructural o que, al menos tiene, vocación de estabilidad o permanencia en lo que a su regulación respecta, que es la que en estos momentos interesa.

Ciertamente, «legislar» con vocación de permanencia sobre TT en estado de pandemia no era la decisión más razonable, pues las urgencias y el contexto terminaron por echar plomo a las alas, regulando una modalidad singular de prestación profesional o laboral que hubiese requerido más sosiego y, tal vez, mucho más debate. Además, hacerlo por medio de instrumentos normativos *excepcionales*, como son los dos decretos-leyes aprobados con la numeración consecutiva 28 y 29/2020, tampoco parece que fuera ningún acierto, al menos visto en perspectiva.

No cabe duda que en estas tres modalidades de TT hay evidentes similitudes, pero asimismo no pocas diferencias. Tal como se decía, el contexto derivado de la pandemia hipotecará en buena medida esa nueva savia reguladora, haciendo incurrir al legislador «excepcional» (que siempre obra por su propia naturaleza de forma precipitada) en soberanos errores y palmarias omisiones, unas queridas y otras olvidadas. Se ha

dicho hasta la saciedad que la crisis Covid-19 ha sido un factor acelerador de la práctica de la actividad profesional por medio del TT. Es una evidencia incontestable.

A pesar de todos los condicionantes contextuales, que no eran pocos, el «legislador excepcional», también es cierto que en no pocos casos empujado por un sindicalismo que hace bandera exclusiva de la reivindicación de derechos y orilla el contexto y las responsabilidades o deberes (y a veces incluso se olvida del sentido existencial de la Administración y del sector público), se lanzó de lleno a *regular con normas de rango de ley* lo que no había hecho en los años precedentes o se había realizado con prudencia infinita o delgadez regulatoria (artículo 13 del Estatuto de los Trabajadores y con referencias incidentales en otros pasajes de esa Ley). O, en fin, como en el caso del empleo público, lo regulado se encontraba, por lo común, en normas reglamentarias (aunque había también algunas referencias legales, pero de carácter muy puntual).

El problema de las regulaciones legales, sean en ejercicio de competencias básicas, de dictar la legislación o de desarrollo legislativo, o la que se realiza, como es el caso, a través de normas con rango de ley, es que, una vez establecidas, retocarlas o reformarlas es en ocasiones tarea hercúlea. Y, por tanto, se enquistan en el ordenamiento jurídico, siendo objeto —sobre todo cuando son imprecisas o poco concretas en su alcance— de reinterpretaciones y lecturas de todo tipo, tanto por la Administración Pública, por los agentes sociales o por los propios tribunales de justicia. No cabe ignorar que este será probablemente uno de los problemas más relevantes de este desbaratado y acelerado marco normativo que pasamos a examinar en estas páginas.

Luego vendrán los «reglamentos», cuando no los protocolos, resoluciones o acuerdos de toda condición, que precisarán lo que crean oportuno, pues las posibilidades de configuración del modelo de TT, tras una normativa en muchos casos evanescente, son muy amplias, por no decir que pueden dar lugar a soluciones diferenciadas e incluso antitéticas. Lo iremos viendo con el paso del tiempo y ello derivará, principalmente, del poder de presión que tengan los sindicatos, así como de la debilidad o fortaleza que tenga la Administración Pública respectiva a la hora de defender sus propias tesis.

La regulación del TT anterior a la crisis Covid19 se caracterizaba por su dispersión, baja intensidad y por abordar parcialmente el tratamiento de un problema, que era ciertamente residual en las organizaciones públicas. Las normas de referencia eran

muy pocas y de escasa densidad normativa, y en algunos casos con fuerte contenido de principio y no tanto de reglas (siguiendo la estela del Acuerdo Europeo de teletrabajo de 2002). El artículo 13 del Estatuto de los Trabajadores apenas cubría parte de las necesidades regulatorias que la cuestión planteaba, encuadrando el fenómeno del TT en el más general del trabajo a distancia. El marco normativo del empleo público estaba atomizado por un conjunto de normas de naturaleza reglamentaria (precedentes en su mayor parte de las Comunidades Autónomas y aplicables a su propia Administración; aunque había algunos reglamentos locales), cuando no de acuerdos o pactos que regulaban parcialmente esta materia.

Las cosas cambiaron radicalmente el mes de septiembre de 2020, cuando el BOE insertó dos regulaciones específicas, por cierto, de factura y hechura muy distintas, cocidas a fuego lento en largos procesos de negociación colectiva, lo cual incluye una modalidad de legislación de extraordinaria y urgente necesidad que se dilata temporalmente cargándose su propia esencia. Por qué no se tramitaron como proyectos o proposiciones de ley en el Parlamento mediante procedimientos de urgencia, es algo que no ha quedado nunca convenientemente explicado. La afición del Gobierno actual a echar mano en cualquier contexto y circunstancia de la figura del decreto-ley, aunque tarde más de cinco meses en gestarse (como fue el caso de la regulación del TT en el ámbito privado), no deja de plantear serias dudas sobre la idoneidad constitucional de utilizar tal herramienta normativa excepcional recogida en el artículo 86 CE.

El nuevo marco normativo alumbrado a través de tales normas excepcionales está conformado actualmente por el Real Decreto-Ley 29/2020, de 29 de septiembre y por el Real Decreto-Ley 28/2020, de 22 de septiembre. El segundo aplicable al empleo del sector privado (con las matizaciones que se harán en lo que afecta a sociedades públicas y fundaciones del mismo carácter) y el primero que vuelca sus efectos sobre el empleo público, en los términos del artículo 2 del TREBEP.

No es objeto de este análisis introductorio comparar ambos marcos normativos, pero un mero vistazo a ambas disposiciones normativas nos muestra con claridad que una regulación es exhaustiva (el TT en el «sector privado») y la otra está reducida a su mínima expresión (el TT en el empleo público). Como diré más adelante, el mundo al revés. El derecho estatutario se vuelve líquido y el derecho convencional se solidifica. Nunca es tarde para la sorpresa. Se advierte, como he reiterado en distintos foros, un marcado proceso de *laboralización* de la función pública

o, si se prefiere, en términos jurídico—normativos del empleo público, pero ello contrasta paradójicamente con una suerte de regulación «estatutaria» del TT en el ámbito de las relaciones de empleo del «sector privado».

Ni qué decir tiene que tal paradójico proceso comportará inevitablemente que, desde el empleo público, se mire con atención (y en algunas ocasiones, las más favorables, con ganas de emulación) algunos de los contenidos recogidos en la normativa de régimen laboral (RDL 28/2020), lo que se traducirá en intentos de trasvase de algunas de las ventajas que allí se precisan y, en paralelo, se producirá una huida de aquellos otros aspectos que pueden encorsetar las materias que deberán ser objeto de negociación en la normativa de desarrollo que se lleve a cabo por las Administraciones Públicas y que debe ser objeto de negociación colectiva.

Ya se ha dicho que el marco regulatorio del teletrabajo era, hasta ahora, muy deficiente tanto en el campo del Derecho del Trabajo como en lo que afecta (dadas sus limitaciones iniciales) a las relaciones de empleo público. No quiere decir, sin embargo, que esa carencia haya mejorado. En el campo del Derecho Laboral, asimismo, la regulación era muy poco precisa y dejaba amplios espacios a la regulación convencional. La anomia reguladora en el empleo público se paliaba sólo parcialmente con algunas referencias genéricas en determinadas leyes³, y con una regulación mucho más detallada en instrumentos normativos reglamentarios, especialmente por parte de determinadas Comunidades Autónomas⁴.

En lo que afecta al empleo público esas anomias sólo se subsanaban, parcialmente, por medio de algunas referencias normativas puntuales, o, en buena parte de los casos, a través de acuerdos o instrumentos sin valor normativo como circulares, resoluciones, etc.

A partir de esas endebles bases normativas y del contexto fáctico antes expuesto, se planteó una revisión a fondo del marco normativo del teletrabajo, cuyo impulso y liderazgo provino principalmente del Ministerio de Trabajo (azuzado en parte por la coyuntura y por los agentes sociales) que elaboró, así, inicialmente un borrador de «proyecto de ley» de trabajo a distancia que, tras largas negociaciones con los agentes económico-sociales, se convirtió en el ya citado Real Decreto-Ley 28/2020, de 22 de septiembre, de trabajo a distancia (RDLTD). Las urgencias por disponer formalmente de una normativa que, paradójicamente, difería su efectividad al año (que, inclusive, se podía extender hasta un máximo de tres años) de su entrada en vigor, hicie-

ron el resto⁵. En todo caso, no parece que, con esa efectividad diferida, el presupuesto de hecho habilitante para dictar una norma de extraordinaria y urgente necesidad se cumpliera en este caso. Lo peor de un sistema constitucional es cuando *normaliza la excepción*. Y mucho de esto se está produciendo en estos casos analizados. Tampoco en el caso del RDLTEP, aunque en este caso, los plazos de aplicabilidad plena, paradójicamente se acorten a seis meses⁶.

En efecto, en sus inicios la concepción de la norma (RDL 28/2020) lo fue como «proyecto de ley». Y con esa condición se negoció con los agentes sociales durante varios meses (en realidad, desde el mes de abril hasta el mes de septiembre de 2020; esto es durante casi seis meses). Y, siguiendo ese mismo esquema, aunque con mucha mayor pobreza de contenidos y, por consiguiente, de calidad negociadora, se fue gestando el Real Decreto-ley 29/2020, aplicable al teletrabajo en el empleo público.

En efecto, tras varios meses de aparente negociación formal tanto con las Comunidades Autónomas (Conferencia Sectorial y Comisión de Coordinación de la Función Pública) como con los sindicatos (Mesa General de Negociación), se aprobó finalmente el Real Decreto-Ley 29/2020, de 29 de septiembre, que regulaba, entre otras cosas, unas denominadas «medidas urgentes en materia de teletrabajo en las Administraciones Públicas». Este nuevo marco normativo conllevó la inclusión de un nuevo artículo 47 bis) al texto refundido del Estatuto Básico del Empleado Público⁷, así como también incluyó una disposición adicional segunda de contenido y efectos un tanto enigmáticos, como se analizará de inmediato. Y cuyas consecuencias en el medio plazo (ya casi inminente) pueden ser letales sino se aplaza su efectividad una vez más y se homologa el sistema de aplicabilidad de la normativa de empleo público con la que se aprobó en el ámbito «privado».

En todo caso, como inmediatamente se verá, aquellas Administraciones Públicas que dispongan de sector público empresarial o fundacional han de tener en cuenta que, en ambos casos, el régimen jurídico del teletrabajo no se rige por lo establecido en el RDL 29/2020, sino por lo dispuesto en el RDL 28/2020, regulador del trabajo a distancia en el sector privado. Por consiguiente, la disposición reglamentaria de una Administración Pública que regule el teletrabajo debería definir su marco subjetivo de aplicación que, en principio, sería únicamente aplicable al personal empleado público de la respectiva Administración Pública y a sus organismos públicos.

2. La nueva normativa básica en materia de teletrabajo en el sector público

2.1. **Ámbito de aplicación del artículo 47 bis TREBEP: en particular, referencias al personal laboral y de las entidades del sector público**

La aplicabilidad de esta normativa de medidas de urgencia en materia de teletrabajo en las Administraciones Públicas tal como está recogida en el Real Decreto-Ley 29/2020 se contrae al ámbito subjetivo de aplicación del TREBEP (tal como recoge el artículo 2). Por tanto, debe quedar meridianamente claro que esa regulación no se extiende al personal de empresas públicas y fundaciones del sector público, personal al que le será de aplicación la normativa laboral establecida en el RDL 28/2020 (el RDLTD). De ahí que, en el campo del sector público, se deba diferenciar entre normativa de TT aplicable al empleo público y normativa de trabajo a distancia aplicable a empleados del sector público que no tienen la condición de «empleados públicos», según el artículo 2, en relación con la disposición adicional primera, del TREBP.

Por consiguiente, el marco normativo general de TT aplicable a los empleados de las Administraciones Públicas se despliega en dos conjuntos normativos: a) para los empleados públicos, funcionarios y laborales, en los términos expuestos en el artículo 2 TREBEP, rige el RDL 29/2020; b) mientras que a los empleados del sector público empresarial (sociedades mercantiles de capital público) o fundacional, se les aplica el RDLTD, esto es, la normativa laboral del trabajo a distancia, lo cual puede ser una fuente de diferencias notables vía reglamentaria y convencional, en su caso, para un personal que depende de la misma Administración matriz o de sus entidades de su sector público. No es un dato menor y conviene siempre tenerlo en cuenta, aunque por mimetismo se tiendan a reproducir en las normas reglamentarias o en los acuerdos convencionales las mismas reglas de ejercicio del derecho, pero las diferencias entre ambos conjuntos normativos son notables y deberán modular inevitablemente sus respectivos marcos reguladores.

Una solución, que no se transitó, hubiera sido haber modificado la disposición adicional primera del TREBEP y ampliar su radio de acción, pero se ha preferido mantener una dualidad de modelos aplica-

tivos de teletrabajo en el propio sector público de cada administración, con dos regímenes paralelos que tendrán puntos de coincidencia, pero también diferencias notables en su trazado. Esto generará, con toda seguridad, trasvases recíprocos entre una y otra normativa, produciendo la situación perversa de que se intentarán reproducir las ventajas y se procurará huir de aquellos puntos que puedan ser desfavorables, buscando una homogeneización por arriba. Una tendencia suficientemente conocida en un sindicalismo del sector público que reproduce siempre las ventajas comparativas y huye de las exigencias menos favorables, aunque los contextos aplicativos sean muy diferentes.

En lo que afecta al personal al servicio de las administraciones públicas habría que diferenciar en torno a la aplicación de la normativa de teletrabajo, al menos en principio, tres realidades, con alguna diferenciación entre ellas:

- a) Por un lado, el personal funcionario, que se le aplica en su integridad el TREBEP, si bien con las previsiones diferidas recogidas en la disposición final cuarta en relación con la disposición derogatoria única.
- b) Por otro lado, el personal laboral de aquellas administraciones públicas y entidades del sector público que se integran en el ámbito de aplicación (en aquellos ámbitos materiales que así se reconocen en esa normativa básica) del TREBEP (artículo 2), cuya aplicabilidad del TREBEP lo es solo en los términos establecidos en el artículo 7 de ese mismo texto legal. A este personal laboral queda meridianamente claro que se le aplica el artículo 47 bis del TREBEP tal como lo expone el apartado 5 de ese mismo precepto⁸.
- c) Y, por último, tendríamos al personal empleado por empresas públicas y fundaciones de carácter público al que no se le aplicará lo dispuesto en el artículo 47 bis TREBEP y en sus normas de desarrollo, sino lo establecido en el Real Decreto-Ley 28/2020, de 22 de septiembre, de trabajo a distancia. También esta aplicación parece fuera de cualquier 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 estos empleados de entidades concretas del sector público que quedan extramuros del ámbito de aplicación del artículo 2 del TREBEP.

Una situación singular es la relativa al personal de los Consorcios, que, al tener la condición de entes de Derecho Público, y de conformidad con lo establecido en el artículo 121 de la Ley 40/2015, de 1 de

octubre, del régimen jurídico del sector público, estarán adscritos a una Administración territorial matriz en función de los criterios establecidos en el artículo 120 LRJSP y, por tanto, se les aplicaría el régimen jurídico general previsto en el TREBEP. Si no se aprueba una normativa específica en materia de teletrabajo para el personal de estas entidades en uso de sus potestades normativas y de autoorganización, podría ser posible incluir la aplicabilidad del reglamento o de la normativa de desarrollo que en su día se apruebe con carácter general.

Además, en relación al personal laboral al servicio de las Administraciones Públicas, la disposición adicional segunda del decreto-ley 28/2020, también recogía lo siguiente: «Las previsiones contenidas en el presente real decreto-ley no serán de aplicación al personal laboral al servicio de las Administraciones Públicas, que se regirá en esta materia por su normativa específica».

Lo sorprendente del caso, como ya se ha dicho, es que la aplicabilidad temporal de ambos cuadros normativos paralelos (empleo público/sector privado) sean tan diferentes. Pues mientras el cuadro normativo básico del empleo público en todo lo que son reglas resulta, en principio, vigente y aplicable desde el día siguiente a la entrada en vigor de la norma excepcional (1 de octubre), salvo que hubiese normativa previa en cuyo caso la aplicabilidad se difiere seis meses (1 de abril de 2021); en el ámbito del «sector privado» la disposición transitoria primera del RDL 28/2020 establece la aplicabilidad efectiva de tal regulación a partir del año de la entrada en vigor de la norma, pudiendo dilatarse, incluso, hasta un máximo de tres años. En consecuencia, por lo que las fundaciones públicas y las sociedades mercantiles de capital público respecta, estas entidades disponen de mucho más tiempo para normar este tipo de actividad profesional a distancia, lo cual, una vez más, no deja de ser paradójico, sobre todo por la dualidad de regímenes, también en su aplicación temporal, que existirán en las Administraciones públicas y en sus entidades del sector público.

En suma, el marco regulatorio del trabajo a distancia en el empleo público es hasta la fecha muy precario, y, por lo que afecta al empleo del sector público, es también dual. Y esa precariedad no parece que se vaya a resolver a corto plazo, puesto que el artículo 47 bis TREBEP reenvía —como ahora se verá en detalle— a las «normas de desarrollo», que en buena parte de los casos irán apareciendo a lo largo de los próximos meses.

2.2. La regulación del artículo 47 bis del TREBEP en el Real Decreto-Ley 29/2020 y sus implicaciones

2.2.1. La potestad normativa de desarrollo del artículo 47 bis TREBEP. Una comparativa con la regulación recogida en el Real Decreto-Ley 28/2020

La exposición de motivos del Real Decreto Ley 29/2020, de 29 de septiembre (RDLTEP) es, sin duda, desproporcionada para la escasa densidad regulatoria de la parte dispositiva en lo que a teletrabajo concierne. En verdad, esa exposición de motivos deja claro que la norma es resultado de un proceso que se ha desplegado sobre dos esferas de negociación: la llevada a cabo en la Conferencia Sectorial de Administración Pública y la Comisión de Coordinación de la Función Pública, así como la realizada en el seno de la negociación con los sindicatos y que se plasmó en el Acuerdo de la Mesa General de negociación colectiva de 21 de septiembre de 2020.

Contrasta, sin embargo, ese proceso negociador en el ámbito del TT en las Administraciones Públicas con el realizado con los agentes sociales (representación de empresarios y sindicatos) y el Ministerio de Trabajo, pues este último fue de alta intensidad y se prolongó durante casi seis meses. La negociación del marco regulador del TT en el empleo público fue simultáneo y se realizó en sede del Ministerio de Política Territorial y Función Pública, pero ciertamente tuvo una estructura secuencial mucho menos intensa y también se produjo más distanciada en el tiempo, pues el Ministerio acordó con las Comunidades Autónomas (y con una tibia presencia, con la FEMP) algunas líneas fuerza de la regulación y en paralelo las sometió a los acuerdos sindicales que finalmente se plasmaron en la reunión de 21 de septiembre de 2020.

No deja, por tanto, de llamar la atención —como ya se ha puesto de relieve— las enormes diferencias de densidad regulatoria que ofrecen ambos marcos normativos del TT, en la Administración Pública y en el «sector privado», respectivamente. La dualidad regulatoria y de condiciones de trabajo entre lo público y «privado» es cada vez más amplia y, probablemente, sin justificación objetiva alguna más allá del paraguas protector de lo público⁹.

La paradoja consiste, en efecto, en que en el campo de las relaciones laborales en el sector privado la regulación debería ser mínima y admitir márgenes amplios de acuerdo vía convenios colectivos, mientras que en el empleo público, dado el régimen estatutario que deben recoger las bases (artículo 149.18 CE y STC 99/1987) y su reflejo en el TREBEP, la densidad regu-

latoria 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. Sobre esta paradoja se volverá más adelante, pues 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.*

La primera constatación evidente es que, a pesar de que los derechos de los funcionarios públicos y también por extensión los del personal laboral regulado por el TREBEP, deben establecerse *primariamente* por la Ley o una norma con rango y fuerza de Ley, el artículo 47 bis TREBEP no contiene ninguna llamada expresa a que sea la Ley autonómica la que establezca una regulación legal «de segundo grado» de una materia de contenido tan estatutario como es el *derecho al teletrabajo*, sino que siempre habla —en la redacción dada por el RDL 29/2020— de «normativa de desarrollo» o de que, tal como prevé la propia exposición de motivos, las Administraciones Públicas «desarrollen sus instrumentos normativos propios»¹⁰.

La precisión conceptual no es el punto fuerte de esta normativa. Ciertamente, es más respetuosa con la potestad legislativa que tienen las Comunidades Autónomas la dicción recogida en el artículo 47 bis TREBEP, puesto que la referencia a «normativa de desarrollo» incluye fácilmente la Ley como parte de aquella. Pero la «voluntad del legislador excepcional», manifestada en la exposición de motivos y reflejada en la disposición final segunda del Real Decreto-Ley 29/2020, parece ir por otros derroteros, al pretender establecer una suerte de «reserva de reglamento» para la regulación de esta materia que se anuda estrechamente con las potestades de autoorganización de la Administración y pretende, así, alejarse (algo que no es fácil) del ejercicio de un derecho. La tensión entre ambos polos (organización/derecho), que se proyectará asimismo sobre el contenido de la regulación, se advierte también en su plasmación formal. Y no es un dilema fácil. Pero no se puede decir, como lo hace la exposición de motivos del RDL 29/2020, que el marco normativo básico sea «suficiente» en lo que a los derechos y deberes de los empleados públicos respecta, puesto que su carácter epidérmico conduce derechamente a que la autoorganización absorbe completamente al contenido de un derecho condicionado a aquella, que siempre quedará en lo que a su ejercicio respecta al albur de la regulación reglamentaria o de los acuerdos sindicales que, en cada caso, se establezcan.

Dicho de otro modo, nada impediría, incluso sería más lógico en términos de ordenación de la materia, que fuera una Ley autonómica la que estableciera una regulación general aplicable al personal empleado público de las administraciones autonómica y locales, al menos para que la atención presencial de los servicios públicos (un tema que ahora no puede tratarse) tuviera unos estándares mínimos de homogeneidad y no se dejara depender absolutamente de la correlación de fuerzas o de la capacidad regulatoria que cada nivel de gobierno acredite, pues los derechos de los empleados públicos tienen su contrapunto en los derechos de la ciudadanía, que están en el ADN del funcionamiento de las Administraciones Públicas, algo que con frecuencia se olvida.

Sin embargo, como se viene insistiendo, una lectura atenta de la exposición de motivos y de la disposición final segunda del RDL 29/2020, nos advierte con claridad que la *intención del legislador excepcional* (en realidad, de los acuerdos trabados con los actores institucionales y sindicales) era muy distinta. No se pretende tanto admitir que se está regulando un *derecho* (aunque la ubicación sistemática del artículo 47 bis, evidencia que en principio así es), sino que lo que prima en el componente regulador es la *dimensión organizativa*. Una vez más la tensión entre «derecho» y «organización» se hace evidente.

Efectivamente, la orientación finalista de la normativa de TT es clave, puesto que se trata en esencia de determinar cuál de las dos dimensiones, la organizativa o la de derecho, es la que prima. La tesis que se mantiene en este trabajo es que, sin perjuicio de que el TT sea un derecho, pues así está configurado normativamente, la articulación de un modelo de trabajo a distancia o híbrido en las Administraciones Públicas es, sobre todo y ante todo, un problema organizativo, pues en caso contrario sería de imposible justificación la amplia habilitación otorgada por la normativa básica para que se regulara *per saltum* esta materia, sin que sea necesaria la intervención previa del legislador autonómico a la hora de precisar mejor los contornos de un derecho tan difuso, tal como ha quedado recogido en el artículo 47 bis TREBEP.

En cualquier caso, siendo esta la lectura correcta según la oscura dicción de la norma, el problema planteado sigue ofreciendo innumerables fisuras o puntos débiles. La Ley siempre puede intervenir, a pesar de que intente cerrar su uso una voluntad más o menos explícita del legislador excepcional. La potestad reglamentaria, en puridad, no es competencia de la Administración Pública, sino que corresponde *primariamente* al Gobierno, al menos en el caso de los ejecutivos estatal (artículo 97 CE) y autonómicos, a pesar de la confusión que introduce al respecto el artículo 153 de la CE. El ejercicio del teletrabajo, como se verá

en otros estudios de este número monográfico, se activa bajo voluntad del empleado público y no propiamente de la Administración, quien se limita a fijar el perímetro de ejercicio del derecho y sus condiciones.

En fin, al margen de debates más o menos teóricos o doctrinales, el hecho evidente es que la voluntad del legislador excepcional recogida en el RDL 29/2020 es muy obvia: pretende que el desarrollo del artículo 47 bis TREBEP se haga individualmente por cada Administración Pública a través de normas reglamentarias. Dicho de otro modo, que cada Administración Pública (*rectius*, cada nivel de gobierno; en el ámbito local, el pleno de cada entidad) desarrolle a su antojo y en función de sus propias circunstancias tal marco normativo, lo que potencialmente podría dar lugar a miles de marcos normativos de desarrollo diferenciados en materia de teletrabajo, con consecuencias muchas veces no deseables, menos aún para la siempre sufrida ciudadanía, en la que al parecer nadie piensa, menos aún el legislador excepcional y quienes han urdido esa regulación para atender a sus intereses propios, sean políticos o sindicales.

Cabe insistir, no obstante, en que no hay en el artículo 47 bis TREBEP una llamada (por lo demás, imposible constitucionalmente) a que sea el reglamento *en exclusiva* quien desarrolle la normativa básica, pero la lectura que se ha hecho para que así sea ya resulta dominante, tanto institucional como sindicalmente. No es la única, pero es la que interesa. Con esos mimbres interpretativos se apuntala esa interpretación que parece querer reconocer una suerte de reserva de reglamento a favor de «las administraciones públicas», lo que sólo cabría explicarlo (y muy parcialmente) en que prima la dimensión organizativa sobre la regulación del derecho, pues en este caso su configuración jurídica primaria debería ser hecha, siempre y en todo caso, por la Ley (STC 99/1987).

Así se expresa en un pasaje concreto el preámbulo:

«El objeto es, por tanto, *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.»

Es conocido, en todo caso, que el propio TREBEP, ya desde su configuración inicial en el texto de la Ley 7/2007, diferencia entre lo que está reservado a la ley autonómica en el desarrollo de la citada norma

básica¹¹, que se conecta como es obvio con aquellos ámbitos materiales en los que la jurisprudencia constitucional estimó que debía ser la Ley autonómica quien desarrollara tales aspectos del régimen jurídico estatutario (por ejemplo, carrera profesional, derechos, régimen retributivo, etc.), frente a los que son llamadas constantes y permanentes a «las administraciones públicas» (que cabe entender como una suerte de habilitación para que se regulen reglamentariamente y, por tanto, también por las propias entidades locales que carecen de potestades legislativas).

En verdad, en un sistema de fuentes ortodoxo ello no debiera producirse, pero ya se da por sentado en la jurisprudencia constitucional que las leyes básicas pueden actuar, en lo que con relación a las leyes de desarrollo autonómico respecta, como *normas sobre producción de normas*, al admitirse sin discusión que establezcan que determinadas materias se deben regular en su desarrollo por *Ley autonómica*, sin que ello se derive necesariamente de reservas de ley constitucionales o estatutarias (salvo, en el mejor de los casos, de interpretación de la jurisprudencia constitucional). El salto cualitativo que da el Real Decreto-Ley 29/2020 es que parece querer introducir, además, una *reserva material a reglamento en un ámbito específico como es la regulación del teletrabajo*, lo que sinceramente causa mucha mayor perplejidad aún, en la medida en que se admite que una norma excepcional, como es el Real Decreto-Ley, cree una categoría que no está siquiera reflejada en el ordenamiento constitucional ni estatutario, como es la reserva reglamentaria, que solo podría defenderse en el estricto y exclusivo ámbito organizativo, pero no en la regulación de los derechos. Esta reflexión excede con mucho el objeto de este trabajo, pero no deja de ser muy relevante en cuando a fuentes del derecho respecta.

En efecto, esa habilitación permite un desarrollo directo del TREBEP en aquellos ámbitos cuyo componente sustantivo es de carácter organizativo y que se entronca con la potestad de autoorganización, que partiría como una suerte de límite de configuración también para el propio legislador, especialmente en el ámbito local de gobierno, aunque el legislador estatal básico no suele ser muy respetuoso precisamente con esas limitaciones cuyo presupuesto normativo se halla en el principio de autonomía local y en la propia Carta Europea de Autonomía Local¹².

Daría, así, la impresión de que en este caso el legislador excepcional ha pretendido salvaguardar ese espacio de configuración normativo propio derivado de las potestades de autoorganización de las Administraciones Públicas. Bajo ese aspecto nada que objetar. Pero, en lo que se refiere a la configuración de un derecho y a las condiciones de su ejercicio, como es el

derecho al teletrabajo, lo que no encaja bien en ese esquema es la delgadez de su densidad normativa legal, que deja abierta la puerta a que el derecho se ejerza «a la carta» y sin ninguna garantía para quienes son receptores de los servicios públicos y la razón última de su existencia: la ciudadanía.

En realidad, cualquier analista u operador mínimamente informado sabe que la razón última de tan evanescente regulación legal básica procede de dos condicionantes. El primero deriva de que las Comunidades Autónomas no querían una normativa básica pormenorizada que ahogara sus márgenes de configuración normativa, aunque ello no debiera implicar que renunciaran a regular por Ley unos estándares mínimos del ejercicio del derecho en las administraciones públicas de su territorio. Y el segundo, probablemente el más importante o determinante, radica en el papel que tuvieron los sindicatos del sector público en esta negociación, que pretendieron abrir el mayor número de boquetes en un marco normativo básico endeble (de mucho menos densidad que el existente en el RDL 28/2020) con la clara pretensión de ensanchar los espacios de negociación colectiva en cada nivel de gobierno, con la estrategia de conquistas acumuladas en términos comparativos (poner sobre la mesa lo que se haya logrado en otros ámbitos frente a empleadores débiles).

No puede olvidarse que el artículo 47 bis TREBEP emplaza a que tales normas de desarrollo sean objeto de negociación colectiva. Se trata de una cuestión que no deja de ser sorprendente; puesto que si tal habilitación encuentra su justificación objetiva en que lo que deben regular las Administraciones Públicas es una materia propia de sus competencias de autoorganización, por definición tales materias están excluidas de la negociación colectiva (ex artículo 37 TREBEP), con lo cual tal ensanchamiento de la negociación colectiva parece mostrar una tensión interna en el propio TREBEP entre lo que reconoce el artículo 47 bis y lo establecido en el artículo 37 del mismo texto legal.

En la exposición de motivos del RDL 29/2020 hay una llamada a la negociación colectiva cuando se trate de definir el contenido de esa normativa de desarrollo, que se plantea en los siguientes términos:

«En todo caso, el desempeño concreto de la actividad por teletrabajo se realizará en los términos de las normas de cada Administración Pública, siendo objeto de negociación colectiva en cada ámbito. Las Administraciones Públicas que deban adaptar su normativa de teletrabajo a lo previsto en este real decreto-ley dispondrán de un plazo de seis meses a contar desde la entrada en vigor del mismo».

Por tanto, se invoca la negociación colectiva para nada más y nada menos que ejercer la Administración Pública unas competencias propias de autoorganización. Lo cual, como se acaba de indicar, plantea una contradicción interna en la propia estructura normativa del mismo EBEP. Sin embargo, esa tensión no es tal, pues las leyes han de interpretarse armónicamente y siguiendo el principio de coherencia interna. Y lo que parece reconocer esa regulación no es otra cosa que la tensión implícita entre si las normas de desarrollo que regularán el teletrabajo son, en verdad, normas de organización o no son asimismo normas que regulan o desarrolla (reglamentariamente) un derecho de los empleados públicos. Dicho de otro modo, mientras que la «normativa reglamentaria de desarrollo» en materia de TT regule aspectos de autoorganización (por ejemplo, todos los relativos a qué áreas o servicios deben mantener asistencia presencial física y de atención directa a la ciudadanía, así como qué tareas y, por tanto, qué puestos de trabajos son susceptibles de ser prestados a distancia, así como con qué intensidad o alcance se debe realizar el TT o qué modelo híbrido debe ser reconocido), el ámbito de la negociación colectiva se debería estrechar hasta el punto de ser en muchos casos inexistente, pues las decisiones organizativas son propias de la Administración e inherentes al poder de dirección.

Otra cosa es cuando la regulación se adentre en derechos del empleado público y de condiciones de trabajo, *una vez que las decisiones organizativas hayan sido adoptadas*, pues en estos casos en los que entraría en juego la negociación colectiva. Pero, en fin, sobre estos puntos se extiende con mejor criterio el trabajo de Joan Mauri y algunos otros de este número monográfico. Pero reconocer que, en tal desarrollo reglamentario, cuanto afecte a sus condiciones de trabajo debe ser objeto de negociación colectiva no hace sino constatar ese carácter bifronte de la normativa de desarrollo del artículo 47 bis TREBEP a la que se viene haciendo referencia en estas páginas (organización/derecho).

Aunque el componente organizativo haya querido primarse, como de forma un tanto engañosa nos intenta convencer la propia exposición de motivos del RDL 29/2020, en realidad se trata de una *disposición normativa mixta en cuanto a su objeto, pues no solo se regulan aspectos autoorganizativos (importantes, como se verá), sino también se delimita el ejercicio de una serie de derechos vinculados con el ejercicio de esa actividad profesional a distancia, que en sí misma se configura como un derecho de ejercicio potestativo y además con afecciones directas o indirectas a otros muchos derechos (derecho a la protección de datos de carácter personal y derechos digitales), como también (y este punto es muy importante) en la*

prestación de los servicios públicos dirigidos a la ciudadanía. Derivar de todo ello que esa reserva reglamentaria lo es sólo a aspectos meramente organizativos, puede traer muchos problemas en el control que lleve a cabo la jurisprudencia contencioso-administrativa sobre el sustrato material de esas regulaciones en materia de teletrabajo. Habrá que estar atentos a esa evolución jurisprudencial.

Por tanto, la voluntad última de la norma y su interpretación dominante es, hoy por hoy, clara: cada Administración Pública (en verdad, cada nivel de gobierno) desarrollará por sus propios «instrumentos normativos» lo previsto en la legislación básica, previa negociación colectiva.

En otro orden de cosas, la exposición de motivos del RDL 29/2020 aborda otros muchos aspectos relacionados con el TT, que en este trabajo introductorio y dedicado sólo al marco normativo no pueden ser tratados: organización y gestión del teletrabajo, protección de datos personales o teletrabajo y derechos digitales; TT y prevención de riesgos laborales; etc. Todos ellos son tratados en diferentes estudios de este número monográfico de la RVOP. Y allí cabe remitirse. Por tanto, no procede ahora analizar esos pasajes del preámbulo de la norma excepcional, pero sí conviene al menos citarlos: servicios a la ciudadanía, aspectos organizativos del teletrabajo, derecho a la protección de datos y sus impactos sobre la actividad del trabajo a distancia, o, en fin, en qué medida el TT impacta sobre el ejercicio de los derechos digitales reconocidos en la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre.

2.2.2. Análisis del artículo 47 bis TREBEP. El régimen jurídico del teletrabajo en el sector público: anomías y reenvíos

El RDL 29/2020 ha introducido un nuevo artículo 47 bis en el TREBEP. Tal como ya se ha expuesto, a pesar de regular un derecho de los empleados públicos y a diferencia de otros muchos que se recogen en ese mismo capítulo V del título III del TREBEP, se trata de una regulación con una baja densidad normativa o muy epidérmica, con escaso contenido, que más prefigura que configura, como se verá también de inmediato.

La pretensión última que mostró el RDL 29/2020 (no tanto el artículo 47 bis TREBEP) es, según se ha dicho, dejar campo de juego a las Administraciones Públicas y, en especial, a los sindicatos del sector público para que negocien colectivamente lo que sea más beneficioso para los empleados públicos de cada Administración; con lo cual se abre la posibilidad de que se den finalmente soluciones muy variables según el ni-

vel de gobierno y la capacidad de presión sindical, así como dependiendo de la debilidad o fortaleza del empleador público para ejercer de forma efectiva sus poderes de autoorganización y de dirección.

Pero, sea cual fuere el modelo que finalmente se implante en cada caso, lo que sí parece cierto es que un marco normativo legal básico que apodera a las más de once mil administraciones públicas existentes en España para que (auto)regulen el TT como crean conveniente, dará por fuerza unos resultados que serán singulares y que, nos guste más o nos guste menos, afectarán inevitablemente a la prestación de los servicios públicos a la ciudadanía, que por razones fácticas será diferente en cada Administración Pública (o, al menos, puede serlo de modo potencial).

Además, como suele ser habitual en estos casos, la representación sindical siempre buscará el término de comparación más favorable a los intereses del personal empleado público sin evaluar nunca de forma efectiva cuáles sean o puedan ser los efectos sobre los servicios a la ciudadanía, que sólo retóricamente se citan en la exposición de motivos del RDL 29/2020 y en el artículo 47 bis TREBEP («siempre que las necesidades del servicio así lo permitan»). Así, no cabe extrañarse que, si en una «unidad de negociación» se ha acordado teletrabajo 4 días sobre 1 presencial, el pago de consumos, material, mobiliario, impresoras o cualquier otro beneficio o mejora, esas condiciones se terminen extendiendo por doquier. Sin duda, se realizará una *puja al alza*, que no obstante puede tener el efecto contrario del querido. Y ese efecto no querido sería que el teletrabajo no se incentive por parte de las organizaciones públicas y que la imagen pública del empleo público burocrático (que es el teletrabajador potencial por excelencia) se desmorone más aún a ojos de la ciudadanía. No se pueden perder de vista los costes que puede acarrear el TT, tanto directos como indirectos, que en un marco futuro de fortísima contención fiscal pueden actuar como efecto de desaliento para que las Administraciones Públicas lo terminen incentivando.

Tal vez por estas y otras razones, hubiera sido necesario una normativa básica más precisa a la hora de delimitar el derecho y su ejercicio, sin perjuicio de dejar márgenes de actuación a las Administraciones Públicas en los estrictos problemas organizativos y de gestión (delimitación de servicios y áreas, identificación de tareas susceptibles de teletrabajo y acotamiento de puestos, modelo presencial/virtual de actividad profesional, etc.). Tal como ha quedado la normativa básica en materia de configuración del derecho al TT, hubiera sido pertinente desarrollar lo básico primariamente por una Ley autonómica de teletrabajo, que al menos en lo que a derechos y ejercicio de las prestaciones profesionales (en cuanto que im-

plican afectación a servicios públicos y a la propia ciudadanía) conllevara la existencia de un marco normativo de una mínima homogeneidad al menos en lo que concierne al ejercicio de tal derecho y a la prestación de servicios en la medida en que estos se puedan ver afectados. Nada de ello se ha hecho, y nada de ello a corto plazo se hará. Veremos cuando el tiempo transcurra y se evalúe si con el TT los servicios públicos han mejorado en su calidad y prestaciones a la ciudadanía o, por el contrario, han empeorado, se mantenga este modelo de TT «descafeinado» y «a la carta» o se regule por medio de Ley, sea básica u ordinaria, con mayor intensidad y vigor.

Es cierto que, en cualquier caso, la negociación colectiva no implica necesariamente acuerdo, y que las Administraciones Públicas si actúan con rigor, tal como se viene reiterando en estas páginas, deberían establecer por sí mismas (potestades de autoorganización) el perímetro de servicios y de los puestos de trabajo que conlleven tareas idóneas para ser ejercidas por el teletrabajo. En efecto, según se viene insistiendo en estas páginas, la implantación de cualquier sistema de teletrabajo, más aún si este es generalizado o con un universo potencialmente amplio de empleadas y empleados públicos que hagan teletrabajo, se debe hacer pensado siempre en la prestación de servicios a la ciudadanía y en la garantía efectiva y no formal de la atención presencial que se deriva claramente de una interpretación finalista y sistemática del ordenamiento constitucional y del resto del ordenamiento jurídico.

En efecto, si hay algo que ha mostrado fuertes debilidades durante el período de pandemia vivido en estos últimos meses, ha sido la atención a la ciudadanía por parte de las Administraciones Públicas, dado que, en la etapa de confinamiento duro la atención presencial, salvo en servicios acotados como esenciales, no llegó a funcionar, luego lo hizo por cita previa y en no pocos casos con serios desajustes, mientras que la atención telemática no ha venido siendo reforzada por la creación efectiva de centros de asistencia a las personas físicas no obligadas a relacionarse electrónicamente con la Administración Pública, tal como obliga el artículo 12 de la LPAC¹³.

En el análisis del artículo 47 bis TREBEP lo primero que llama la atención es su ubicación sistemática, lo que denota (al menos formalmente) el carácter que se le pretende dar a la citada normativa. En efecto, tal artículo se encuentra ubicado, según se ha dicho, en el Capítulo V («Derecho a la jornada de trabajo, permisos y vacaciones») del Título III («Derechos, deberes y código de conducta»). Por tanto, la impronta de «derechos» y su vinculación con la «jornada» *formalmente* es evidente, quedando muy alejado de los enunciados normativos que sobre ordenación de la actividad

profesional se regulan en el Título V del TREBEP (que tiene un contenido por definición más vinculado con aspectos organizativos). Una vez más la tensión entre organización y derechos aflora, en este caso inclinándose hacia el aspecto de derechos, que formalmente (no materialmente) parece determinante, al menos en lo que a ubicación sistemática respecta.

El concepto de teletrabajo en el empleo público se recoge en el artículo 47 bis, 1, TREBEP, y ha quedado reflejado del siguiente modo:

«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*».

El teletrabajo en la Administración Pública se configura como una modalidad del trabajo a distancia, aunque —a diferencia de lo que se regula en el artículo 3 b) del RDLTD— en este caso parece cerrarse el paso a cualquier otra modalidad que no sea la prestación de servicios mediante el uso de tecnologías de la información y de las comunicaciones. Dicho de otra manera, el teletrabajo sólo se entiende en el TREBEP cuando se efectúa mediante TICS, no cuando las tareas se despliegan hacia otros medios (por ejemplo, análisis de información en papel, libros no digitalizados, etc.). Se trata de una interpretación estricta, que debería modularse reglamentariamente, pues a todas luces resulta muy restrictivo que las tareas que se puedan realizar a distancia deban estar siempre y en todo caso mediadas por una pantalla o por tecnologías de la información y de las comunicaciones (por ejemplo, canales telefónicos). Ello vedaría, por ejemplo, tareas de estudio, planificación, análisis de documentos en soporte no electrónico, redacción de esquemas o ideas sobre el papel, etc. Más correcto parece el enfoque del RDL 28/2020¹⁴.

Con carácter preliminar al reconocimiento del derecho al TT y a su ejercicio, es capital acotar qué áreas, servicios y puestos de trabajo, en función de sus tareas, son susceptibles de ser objeto de trabajo a distancia, sin que se resientan los servicios públicos lo más mínimo, es más siempre que se fortalezcan. Por tanto, un aspecto nuclear del teletrabajo en las Administraciones Públicas es que, previamente incluso a la redacción del proyecto normativo que lo regule, la propia Administración debería llevar a cabo una importantísima tarea de identificación, en primer lugar, de en qué ámbitos o servicios se puede desplegar esa actividad a distancia y, en segundo lugar, qué puestos de trabajo, en función de las tareas de desempeñan, son susceptibles de ser prestados me-

diante esta actividad profesional de trabajo a distancia y cuáles no.

No es este trabajo, por su propio objeto, el lugar apropiado para determinar qué ámbitos o esferas funcionales o de servicios el teletrabajo puede desplegarse sin afectar lo más mínimo a los servicios y prestaciones a la ciudadanía. Por ahora, es suficiente con indicar que la identificación de tareas susceptibles de teletrabajo es un paso preliminar en este proceso. Dicho de otro modo, cada nivel de gobierno (pues ello tiene también implicaciones propias de una decisión política, aunque con impactos organizativos) debería llevar a cabo los procesos de identificación de qué servicios públicos requieren ser prestados físicamente para garantizar plenamente la atención a la ciudadanía y los derechos de los ciudadanos a relacionarse con la administración pública mediante atención física y por papel, ya que la obligación de relacionarse los ciudadanos con la Administración Pública por medios telemáticos está acotada legal o reglamentariamente a determinados colectivos¹⁵.

No cabe ocultar que la reflexión anterior por muy alejada que se pretenda del objeto de este estudio presenta unas implicaciones directas, pues el teletrabajo tiene, además una dimensión organizativa, otra estrechamente ligada a la prestación de servicios que trasciende mucho más allá de la condición de derecho del empleado público, siempre subordinado a las «necesidades del servicio», pero sobre todo a la prestación eficaz de servicios a la ciudadanía, además con la calidad y transparencia requeridas. Cabe resaltar que la regulación básica, y la propia exposición de motivos de la norma, pasa de puntillas sobre este importante punto.

Por su parte, el artículo 47 bis, en su apartado segundo del TREBEP, establece un conjunto de reglas que afectan al régimen jurídico del teletrabajo. Tales previsiones van dirigidas al ejercicio del derecho al TT, y se formulan del siguiente modo:

«La prestación del servicio mediante teletrabajo habrá de ser expresamente autorizada y será compatible con la modalidad presencial. En todo caso, tendrá carácter voluntario y reversible salvo supuestos excepcionales debidamente justificados. 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 correspondientes y contemplarán criterios objetivos en el acceso a esta modalidad de prestación de servicio».

Muchas de las cuestiones que se tratan en este enunciado serán objeto de análisis en los distintos trabajos que se recogen en el presente número monográfico de la RVOP, por lo que lo aquí sigue es un mero

apunte de los aspectos más relevantes de ese régimen jurídico:

- El régimen de prestación de los servicios profesionales a través de teletrabajo exige una autorización por parte de la Administración (de acuerdo con las normas y protocolos que esta diseñe), lo que implícitamente comporta, tal como se verá, un ejercicio voluntario y asimismo una solicitud previa, pero que, como se ha visto, se condiciona, por un lado, a las «necesidades del servicio», pero, por otro, a que la actividad de prestación profesional a distancia pueda ser factible objetivamente por el ámbito o sector sobre el que se despliega y las tareas del puesto de trabajo sean susceptibles asimismo de ser desarrolladas a distancia o mediante trabajo en remoto.
- La prestación del servicio por vía de teletrabajo «será compatible con la modalidad presencial», lo que parece advertir la tendencia natural a la implantación de un modelo híbrido o mixto, con un sistema de rotaciones y de presencia física en el centro de trabajo y con el ejercicio de la actividad profesional a distancia (algo que parece muy razonable), si bien esta normativa básica no establece ninguna regla en cuanto a partir de qué proporción de jornada semanal se debe configurar como teletrabajo (como sí lo hace, siquiera sea como umbral legal y teniendo en cuenta el carácter de la normativa laboral, el artículo 1 del RDLTD). En efecto, en el caso del Real Decreto Ley 28/2020, se considera que hay teletrabajo o trabajo a distancia cuando esa actividad se presta en un período de referencia de tres meses y, al menos, con un mínimo del treinta por ciento de la jornada. Al no precisarse nada en la regulación básica del TREBEP, se abre la puerta a que en el empleo público el trabajo a distancia se pueda desarrollar también durante una sola jornada (o incluso por horas), si así aparece reflejado en las normas de desarrollo correspondientes. Las fórmulas de determinación de lo que se considera teletrabajo son, por tanto, muy amplias y el Reglamento o norma de desarrollo que las regule las debería precisar, pues sin perjuicio de que se trate de un derecho del empleado público, sus impactos organizativos y de prestación de servicios públicos, así como de atención a la ciudadanía, pueden ser muy relevantes, y bajo esas premisas la Administración debería estandarizar qué se entiende exactamente por teletrabajo y en qué medida el régimen jurídico que se determine cabría aplicarlo a tales supuestos. Tampoco cabe ocultar que una de las batallas reguladoras de la futura re-

glamentación del TT será la de acotar qué modalidad de trabajo híbrido se producirá en relación con los días de presencia física o virtual, lo cual tendrá también impactos previsibles sobre el sistema de compensaciones que los representantes sindicales pondrán encima de la mesa: cuantos más días de TT, más exigencias compensatorias.

- La voluntariedad en la solicitud de esa modalidad de teletrabajo es, así, al menos formalmente, determinante, lo que conduce a un esquema importado de las relaciones laborales y cuyo pleno encaje en el ámbito de la prestación de servicios públicos es cuando menos discutible, más aún sin factores de corrección (que en la normativa básica no se han incorporado ninguno de ellos). Esa voluntariedad, como luego veremos, se hereda también por arrastre de los modelos normativos preexistentes con anterioridad a la etapa del confinamiento duro, donde el modelo de trabajo en remoto se impuso (por prevención de riesgos laborales y de contagio). Ese traslado del «modelo laboral» y previo, plantea muchas dudas operativas. A nadie se le puede obligar a realizar sus tareas mediante el TT, lo que deja abierta la puerta a que el modelo de prestación de servicios y desarrollo de tareas (elementos claramente organizativos) se pueda ver condicionado por el ejercicio voluntario de un derecho individual. Muy fina tendrá que estar la Administración Pública al regular esta materia para que el modelo organizativo de gestión y prestación de servicios no se le desbarate. Dicho de otro modo, la Administración pública adopta un rol de *instancia que fomenta o promueve la prestación de la actividad profesional mediante teletrabajo, pero realmente no decide ni puede prever cuáles serán sus consecuencias e impactos, que quedan siempre subordinadas a lo que la voluntad de los empleados públicos diga*. La normativa en materia de teletrabajo tiene que articular cabalmente ambos planos: derecho individual y organización del servicio. Y fomentar o al menos permitir que el personal empleado público desarrolle esa actividad a distancia una vez que se haya decidido por parte de la organización el perímetro funcional y de tareas del TT.
- Las observaciones anteriores son sumamente importantes, pues reenvían a que la normativa de desarrollo (esto es, las manifestaciones de la potestad reglamentaria) defina algunos elementos clave del modelo; por ejemplo, la previa definición de áreas, ámbitos, funciones y tareas de los correspondientes puestos de trabajo susceptibles de tal prestación a distancia, la determinación del umbral mínimo o porcentaje de jornada para calificar una prestación profesional como realizable en la modalidad de teletrabajo, la definición de criterios objetivos para asignar tal modalidad de prestación, determinar los medios o recursos tecnológicos que debe prever la organización para articular un sistema de teletrabajo eficiente y con los patrones de seguridad debidos, teniendo en cuenta los datos de carácter personal con los que la Administración pública trabaja cotidianamente, etc.
- Una vez solicitado el ejercicio del derecho a la prestación profesional a distancia en las condiciones fijadas, cabe presumir que habrá una resolución en la que se reconozca el derecho y se determinen las condiciones de prestación. Se trata de un aspecto sobre el que el RDL 29/2020 guarda un mutismo absoluto, una situación que contrasta con la detallada regulación que tiene al respecto el RDL 28/2020, como luego se advertirá. Efectivamente, a diferencia de la anomia reguladora existente en el empleo público, la regulación del denominado *acuerdo de trabajo a distancia* que lleva a cabo el RDLTD es realmente extensa y ciertamente pormenorizada (artículos 5 a 8, ambos inclusive). En todo caso, es también discutible que la concepción de «acuerdos de teletrabajo», tal como está configurada en el ámbito laboral, pueda ser trasladable sin muchos matices a una *relación estatutaria de empleo público*, salvo que el peso laboral del modelo llegue hasta tal punto que ahogue cualquier mínimo resquicio de lo que es un régimen estatutario hasta hacerlo desaparecer.
- La norma establece que, una vez reconocida la modalidad de teletrabajo, este tipo de prestación es reversible. Pero, una vez más, el raquíptico enunciado normativo no indica en qué circunstancias cabe la reversibilidad, tampoco el procedimiento de llevar a cabo esa reversión. Y ello puede plantear innumerables problemas aplicativos, que ahora no pueden tratarse. Cabría plantearse si el reglamento puede establecer las causas objetivas de reversión, por ejemplo, vinculando tal figura al no cumplimiento de los objetivos establecidos¹⁶. En cualquier caso, estas cuestiones y sus problemas puntuales se tratarán, sin duda, en otros estudios de este número monográfico y allí cabe remitirse.
- La reversibilidad está pensada, desde un punto subjetivo, como contrapunto a la voluntariedad. Y, por consiguiente, se reconoce al empleado

público no sólo el derecho de solicitar y disfrutar de esta modalidad de teletrabajo, sino también el derecho a revertir esa situación en los términos que se prevean en la normativa que desarrolle el Estatuto (el propio Reglamento), que deberá fijar las causas en las que se podrá basar esa reversión. Esa reversibilidad del derecho al teletrabajo podrá ser denegada «en supuestos excepcionales debidamente justificados», sintagma de la suficiente ambigüedad como para ser fuente de innumerables problemas aplicativos y carne de no pocos litigios, salvo que se precise adecuadamente en la normativa reglamentaria.

- Se admite que el concepto de teletrabajo en las Administraciones Públicas sea, tal como se decía anteriormente, de geometría variable; más rígido en unos casos y más flexible en otros, con lo cual las bases del régimen jurídico de los empleados públicos (cuya única finalidad es la de ofrecer un estándar mínimo de derechos de los empleados públicos con la finalidad de prestar servicios en condiciones similares a la ciudadanía independiente de la Administración Pública de que se trate) se ven en este caso preteridas o vaciadas mediante una remisión reglamentaria abierta que deberá fijar, así, el contenido y alcance de tales derechos de los empleados públicos vinculados con el teletrabajo. La solución normativa diseñada por el legislador básico es ciertamente muy discutible en torno a que cumpla las exigencias mínimas de la reserva de ley y ello se comprueba de forma diáfana en la regulación prácticamente vacía en su contenido sobre cómo se ejerce el derecho de acceso al teletrabajo, donde solo se recoge la referencia huérfana a la voluntariedad, sin que se prevea régimen alguno de su ejercicio y consecuencias, y más imprecisa en aún la referencia a la reversibilidad, cuyos efectos pueden lesionar el derecho antes reconocido dependiendo qué manifestaciones ofrezca.
- Tras lo expuesto en los apartados anteriores, se puede concluir que hay dudas más que razonables de que esta regulación básica del teletrabajo en el empleo público habilite para desarrollar, prácticamente en blanco, el ejercicio de tal derecho por una regulación (o por miles de regulaciones diferenciadas) de carácter reglamentario, cuya base material son las potestades de autoorganización que se mezclan interesadamente con los lindes del ejercicio de un derecho. Hubiese sido mucho más razonable una regulación legal básica de mayor intensidad (en la línea de la establecida en el RDL

28/2020, aunque con los matices propios de la relación de empleo público). Ante esa carencia efectiva en la delimitación puntual de un régimen jurídico básico, la única posibilidad cabal hubiera sido una intervención primaria o interpuesta del legislador autonómico que hubiera reconfigurado unos perfiles generales del derecho al TT, sin interferir en las potestades de autoorganización de las administraciones públicas sujetas a su ámbito de aplicación. Pero nada de eso se ha hecho y todo finalmente se ha fiado a un sinnúmero de regulaciones atomizadas que determinarán condiciones de ejercicio del derecho y, por ende, de prestación de los servicios muy diferenciadas en función del nivel de gobierno y Administración Pública de que se trate. Hay, por consiguiente, dudas más que razonables de que mediante esa regulación reglamentaria atomizada *per saltum* se cumplan las exigencias mínimas que la jurisprudencia constitucional exige en materia de reserva de ley para configurar el ejercicio de un derecho de los empleados públicos que afecta a la esencia de los servicios públicos y de las prestaciones a la ciudadanía.

La reflexión anterior está claramente confirmada, tanto en sus elementos críticos como en sus posibles consecuencias no deseadas, por lo expuesto en el inciso final del apartado 2 del artículo 47 bis TREBEP, cuando al efecto se afirma lo siguiente: «(La prestación del servicio mediante 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 y contemplarán criterios objetivos en el acceso a esta modalidad de prestación*».

Tal como se ha dicho anteriormente, esas *normas de desarrollo* no se precisan prudentemente en el artículo 47 bis TREBEP, puesto que, si dijera que deben ser reglamentos, la inconstitucionalidad formal (y probablemente material) sería inmediata. Por consiguiente, a pesar de los esfuerzos dialécticos de la exposición de motivos del RDL 29/2010 y de los ambiguos y confusos términos en que está redactada su disposición final segunda, nada impediría que, tal como se viene defendiendo en estas páginas, el legislador autonómico desarrollara ese régimen jurídico del ejercicio del derecho al teletrabajo siendo aplicable tal normativa a la administración autonómica y local de su territorio, así como a sus correspondientes entidades del sector público que se rijan por esa normativa básica. Pero esta opción, tal como se viene señalando, hay que darla de momento por perdida, salvo que el caos que produzca una atomización tan variopinta de regulaciones de TT, haga reflexionar al-

gún día al dormido legislador de desarrollo y tome cartas en el asunto.

Mientras tanto, la anomia reguladora del artículo 47 bis TREBEP se suplirá con lo establecido en las normas reglamentarias de desarrollo. Y, como se viene indicando, este reenvío a las normas de desarrollo es casi una remisión en blanco, aunque acota algunos elementos formales que se deberán respetar (negociación colectiva, en los ámbitos que ello sea posible) y otros materiales, por ejemplo en este caso la definición de «criterios objetivos en el acceso a esta modalidad de prestación», que derivarán, por un lado, de la concreción o identificación de tareas y puestos sobre los que se puede proyectar el TT, como, por otro, del establecimiento de un sistema (de baremación o concurso o, en su caso, de asignación directa justificada objetivamente, aunque este último modo puede plantear infinitos problemas derivados de la voluntariedad) para definir en qué criterios de asignación se tendrán en cuenta en aquellos casos en que, por las circunstancias que fueren, hay más demanda que oferta para la cobertura de los servicios a distancia.

La previsión de que se deberán recoger «criterios objetivos en el acceso a esta modalidad de prestación» nos conduce a dos lecturas o interpretaciones. La primera de carácter más estructural descansa sobre la idea de que es la Administración Pública la que define a través de los análisis organizativos preliminares y mediante criterios objetivos (análisis de tareas y prestación del servicio presencial o telemático) un conjunto de puestos o dotaciones cuyas tareas son susceptibles de ser ejecutadas por teletrabajo, entrando a actuar después el ejercicio del derecho, esto es, la activación de la voluntariedad en su ejercicio, en la medida en que habrá personas que cubran esos puestos de trabajo o dotaciones que opten por la modalidad de teletrabajo y otras que no. La segunda sería de carácter más subjetivo, mediante esta interpretación o lectura la Administración sólo identifica áreas de actuación, familias de puestos de trabajo o agrupaciones concretas, en las cuales los empleados públicos que en ellas se encuadren pueden ejercitar ese derecho libremente (aunque de acuerdo con las modalidades que se establezcan de prestación de jornada), lo cual permite una amplia expresión del derecho del personal empleado público, pero encorseta a la organización y en cierta medida la prestación de los servicios a la libre voluntad de lo que cada empleada o empleado público decida.

Un aspecto positivo de la regulación del artículo 47 bis TREBEP, como ya apunté en su momento, consiste en la previsión recogida en el segundo párrafo del apartado 2 del artículo 47 bis TREBEP, que al efecto expone lo siguiente:

«El teletrabajo deberá contribuir a una mejor organización del trabajo a través de la identificación de objetivos y la evaluación de su cumplimiento».

La dimensión organizativa emerge de nuevo otra vez de forma clara (aunque sea potestativa) en lo que allí se regula. Está por ver que, conforme se decía anteriormente, el teletrabajo contribuya realmente a una «mejor organización» de la prestación de las actividades profesionales, pues todo dependerá de cómo se arbitren las medidas organizativas y cómo se ensamblen con el ejercicio de un derecho que se asienta en esa doble faz de la voluntariedad y la reversibilidad, dejando en mano de los empleados y empleadas públicos, en principio, su activación o no. Pero la forma de que la dimensión organizativa domine en el desarrollo normativo reglamentario radica precisamente en que se concrete de forma precisa el que los aspectos de organización condicionen y determinen el ejercicio puntual del derecho. Una cuestión que aquí no puede tratarse.

Sin embargo, 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 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 cuanto 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.

Esa evaluación del cumplimiento parece ir encaminada a valorar el correcto desempeño de las tareas asignadas y de los objetivos establecidos en la modalidad a distancia y que aquellas no sufran menoscabo por su ejecución en tal contexto diferente en relación con las realizadas en el ámbito de la presencia física en el área o departamento administrativo.

De hecho, como expuso Mikel Gorriti, el alfa y el omega del buen funcionamiento del teletrabajo está en una correcta descripción del puesto de trabajo y, por tanto, de sus tareas (particularmente, en la fijación de objetivos de acuerdo con las tareas asignadas), así como en la evaluación de su cumplimiento una vez realizado el oportuno seguimiento, lo que exige un cambio radical de roles en el funcionamiento de las relaciones entre empleado público y los responsables de las distintas unidades o direcciones, pues sobre estos últimos recae la responsabilidad de determinar correctamente los objetivos, delimitar o acotar las tareas, fijar indicadores de gestión del cumplimiento, llevar a cabo el seguimiento y evaluar si se han cubierto tales objetivos y en qué grado¹⁷. En todo caso, es una responsabilidad implícita al ejercicio de funciones de dirección o jefatura en la Administración, y que se deberían ejercer en cualquier ámbito y circunstancia, no solo en la modalidad del TT, pero este tipo de prestación puede ser un banco de aprendizaje para aquellos supuestos en los que no se efectúe. En efecto, si se hiciera mínimamente bien este proceso pondría de relieve algo muy importante: que la evaluación es perfectamente viable en cualquier contexto, pues las diferencias entre el trabajo presencial y telemático son exclusivamente de lugar o de contexto en el que se prestan no de funciones, responsabilidades y tareas, que son siempre las mismas. Se caería, así, un enorme mito que aún flota en el ambiente de las Administraciones Públicas españolas: evaluar el desempeño es imposible.

En el trabajo a distancia, al no existir observación directa del contexto en el que desarrolla su actividad el empleado público (lo cual no predice nada, aunque la presencia física tranquiliza a los directivos y presume, a veces equívocamente, que se está trabajando), el control del cumplimiento se muestra con mayor fuerza, al menos aparente. Aunque ello introduce una cierta dosis de desconfianza sobre la efectividad del trabajo a distancia, que no se advierte, paradójicamente, en el desarrollo de la actividad presencial. Nuestra Administración retribuye por estar y no por hacer. Por consiguiente, el empuje de la evaluación a través del trabajo telemático es perfectamente trasladable al ámbito del trabajo presencial, con la única exigencia de que se trata de un problema organizativo y de gestión de tareas, también por parte de quien dirige, que deberá dedicar buena parte de

su tiempo a eso y no a otras actividades rutinarias o ajenas a su condición.

Nada dice la regulación de si la modalidad de teletrabajo se debe incorporar como un criterio más en 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 en realidad 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 esta con ese alcance (lo que no parece muy apropiado) incluir la actividad de teletrabajo en tales instrumentos de ordenación como son las relaciones de puestos de trabajo, que son de una rigidez supina y, en la actualidad, manifiestamente obsoletos en cuanto a las exigencias de una flexibilidad en la gestión pública que cada vez más se le pedirá a la propia Administración. Si algo necesita el teletrabajo al menos en su primera etapa de conformación o asentamiento como práctica más extendida en las Administraciones Públicas es flexibilidad y adaptabilidad, realizar pruebas de ensayo/error, y a ello en nada ayudaría esa plasmación en las relaciones de puestos de trabajo cuya modificación, por pequeña que sea, conlleva complejidades formales y políticas en no pocas ocasiones.

Además, el puesto de trabajo no se modifica por la prestación de las tareas en la modalidad presencial o telemática. Menos aún cuando se opta, como aquí se aconseja, por una modalidad híbrida de teletrabajo, por lo que no tendría sentido alguno que unos puestos de trabajo se reflejaran con la doble modalidad presencial/telemática, pues esa medida organizativa petrificaría la organización y no se advierten diferencias funcionales ni retributivas (o al menos no se aconsejan que se exploren, puesto que podrían dar lugar a una suerte de apertura de la caja de Pandora, con resultados enormemente inciertos por la tendencia generalizada en el empleo público a uniformizar y generalizar o universalizar cualquier tipo de ventaja). Dicho de otro modo, si la realización de las actividades profesionales a distancia conlleva mejoras retributivas adicionales a las compensaciones fácticas que ya en sí mismo implica para quien lo asume voluntariamente, la implantación del teletrabajo puede comportar un notable empeoramiento de la situación del empleo público y un mayor coste directo de los gastos de personal (aparte de los costes indirectos que puede comportar la dotación de medios tecnológicos). El efecto de desaliento, esta vez aplicado a la Administración Pública, sería notable. Tendría pocos incentivos para establecer una regulación «generosa» del TT en el empleo público.

Si seguimos la estructura del propio artículo 47 bis TREBEP, es necesario ahora tratar sucintamente de

lo previsto en el apartado 3 del citado precepto, que se refiere a los derechos de los empleados públicos que desempeñen su actividad profesional mediante la modalidad de teletrabajo, así como a algunas otras cuestiones como las relativas a la aplicación de la normativa de previsión de riesgos laborales. En estos términos se expresa el citado enunciado normativo:

«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*».

Esta materia no es objeto del presente estudio, dado que se analiza con mayor detalle en otros estudios de este número monográfico. Pero, la vaguedad del enunciado normativo no puede ocultar, sin embargo, los innumerables problemas que laten en esa pretendida equiparación de derechos y de deberes, que, dado el distinto contexto de ejercicio, puede producir notables modulaciones en algunos casos (pensemos en los derechos digitales o en la protección de datos personales, por ejemplo) y la inherencia de los derechos y deberes a la prestación de servicios presenciales que predica la norma, puede verse más clara o evidente en algunas circunstancias o contextos en el que se despliegue teletrabajo.

Cabe sorprenderse de que, sin matiz alguno, se indique que los deberes y derechos de los empleados públicos que desarrollan su actividad profesional por medio de TT son los mismos que los que se tienen por parte del personal que preste esos servicios en la modalidad presencial. En verdad, los deberes y derechos pueden ser «los mismos», pero su aplicabilidad y adaptación puede ser muy diferentes, según los casos. También se incluye que será de aplicación la normativa en materia de previsión de riesgos laborales, lo cual no deja de plantear singularidades sinfín y circunstancias muy particulares que vienen también condicionadas por el propio contexto de ejercicio del derecho (habitualmente, el domicilio de la persona teletrabajadora). Tampoco en este caso, dada la mínima regulación básica existente, nada se dice del perímetro de actuación de la prevención de riesgos y sobre todo de la evaluación de estos, lo que deja un espacio de incertidumbre que, en cambio, el artículo 16.1 «in fine» del RDLTD deja bien acotado: «*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».

Una vez más, contrasta la delgadez extrema de la regulación del artículo 47 bis TREBEP con la regulación de detalle que en este y en otros puntos establece el RDLTD. No cabe adentrarse ahora, pues no es objeto de este trabajo, en los importantes aspectos relativos al derecho a la protección de datos personales de los empleados públicos y de los ciudadanos, así como los derechos digitales de los propios empleados público, de los que, por cierto, el artículo 47 bis TREBEP nada dice, y este vacío, tal como se dirá, puede ser una fuente enorme de problemas aplicativos.

Una de las cuestiones críticas que sin duda están encima de la mesa de las reivindicaciones sindicales, pero que depende cómo se aborden pueden alejar la generalización del teletrabajo en la Administración Pública e incluso alimentar externalizaciones de servicios, es la relativa a los costes directos e indirectos del teletrabajo en relación con la modalidad presencial. En efecto, un precepto clave, que dará lugar a interpretaciones y demandas sindicales de lo más variopintas, es el artículo 47.4 bis TREBEP, que sucintamente expone lo siguiente: «*La Administración proporcionará y mantendrá, a las personas que trabajen en esta modalidad, los medios tecnológicos necesarios para su actividad*».

Este artículo 47.4 TREBEP establece, por tanto, una obligación inexcusable de la Administración Pública en materia de teletrabajo: proporcionar y mantener «los medios tecnológicos necesarios para su actividad». Las dudas sobre su alcance (algo ya se ha dicho) son numerosas, y están dando pie a todo tipo de demandas sindicales. Lo que sí parece cierto 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 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.

Las cuestiones aplicativos sobre este punto 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 adicional 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.

Por tanto, a partir del 1 de abril de 2021, se planteará una obligación inmediata de que las Administraciones Públicas que tuvieran normativa propia y hagan uso de la actividad profesional mediante teletrabajo en relación con algunos de sus empleados públicos, tendrían que dotarles de los medios y recursos para desarrollar esa actividad, siempre y cuando no se dicte antes de esa fecha otro real decreto-ley que aplase la efectividad de tales medidas, lo cual sería lógico para buscar un mínimo paralelismo —como se ha visto— entre la regulación del TT en el empleo público y en el sector privado¹⁸.

En estos términos se expresa la disposición final segunda del Real Decreto Ley 29/2020:

«Las Administraciones Pública que deban adaptar su normativa de teletrabajo a lo previsto en este real decreto-ley dispondrán de un plazo de seis meses a contar desde la entrada en vigor del mismo».

En lo que respecta a esta singular disposición normativa, que además contrasta con las previsiones recogidas en la disposición transitoria primera del RDLTD, donde para el sector privado la norma es aplicable íntegramente una vez transcurrido el plazo de un año, salvo que se acuerde un plazo superior que podrá llegar hasta los tres años. Sorprende, por consiguiente, el distinto tratamiento dado al empleo público y al sector privado, sobre todo teniendo en cuenta las dificultades que conlleva, por su enorme lentitud, la tramitación de un proyecto de elaboración de disposiciones de carácter general en las Administraciones Públicas. Pero especialmente porque el modelo del RDLTD es mucho más realista partiendo de las circunstancias propias de la pandemia y de las incertidumbres que la misma comporta. Mientras que el modelo pergeñado para el sector público ha impuesto una regla de adaptación y, por tanto, de aceleración, que se compadece mal con ese escenario de incertidumbre.

Tal como se ha expuesto, en esta disposición final ya no se habla de «normas de desarrollo» (lo cual podría incluir también a las leyes), sino que se emplea la expresión «normativa» y se reconduce a que el órgano que la emita sea la Administración Pública. Por tanto, ha de ser necesariamente una disposición de carácter general de rango reglamentario. El plazo de adaptación de la normativa es de seis meses, pero si no la hubiera la vigencia inmediata¹⁹.

En efecto, en este caso se debe diferenciar claramente entre vigencia y aplicabilidad. La normativa establecida con carácter básico, en todo aquello que contenga reglas y no principios o directivas, es directamente aplicable una vez que se ha producido su entrada en vigor (desde el 1 de octubre de 2020), mientras que su aplicabilidad quedará diferida en aquellos casos en que, con carácter previo, ya sea como consecuencia del confinamiento obligatorio o como consecuencia de una normativa aprobada anteriormente, exista una regulación que establezca un marco de derechos y obligaciones en materia de teletrabajo tanto para la Administración Pública como para sus propios empleados. La cuestión no es baladí. Por ejemplo, el artículo 47.4 TREBEP contiene una regla directamente aplicable («la Administración proporcionará y mantendrá a las personas que trabajen en esta modalidad, los medios tecnológicos necesarios para su actividad»). Y esa aplicabilidad será inmediata si la Administración no tiene normativa y diferida a 1 de abril de 2021, si la tiene. Aunque es obvio que donde no haya regulación difícilmente será efectivo el ejercicio del derecho.

No es un dato menor el hecho de que a la hora de diseñar el teletrabajo desde el punto de vista normativo cada Administración Pública deberá tener muy presentes los costes directos e indirectos que esa modalidad de trabajo a distancia comporta; por ejemplo, en la duplicación de medios tecnológicos (al menos en una primera etapa) al tener que disponer de ordenadores portátiles y de todos los recursos para realizar la conectividad, que por marco legal deberán correr a cuenta de la Administración. La aplicación de los sistemas remotos (VPN) o cualquier otro medio de conexión y control también tiene costes. Asimismo, se podrían sumar los costes directos o indirectos derivados, como decía, del proceso de negociación colectiva. En un contexto de contención fiscal que será particularmente duro a partir del ejercicio presupuestario de 2022 o de 2023 (en función de cómo evolucione la pandemia), cabe temer que tales cuestiones quedarán aplazadas y las Administraciones Públicas deberán medir muy bien en qué casos y en qué circunstancias se

podrá materializar ese trabajo a distancia, también desde el punto de vista económico, aparte de las cuestiones organizativas y de gestión que resultan claves, y que serán examinadas en el epígrafe posterior.

Y, en fin, aparte de otras cuestiones, el artículo 47.5 bis TREBEP expone una regla que se reitera en el RDLTT:

«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».

Ello parece excluir, en principio, la aplicabilidad del RDLTD ni siquiera con carácter supletorio, aunque la cuestión es más compleja y puede ser asimismo fuente de algunos problemas aplicativos, que se irán viendo en la práctica.

En conclusión, si se compara (como luego se verá en algunos casos) la normativa existente entre el «sector privado» y la del «sector público» personal TREBEP, el primer problema viene, por tanto, de lo que en otro lugar he calificado como *anorexia normativa básica* de la regulación del artículo 47 bis TREBEP, 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—, ese artículo del TREBEP da prácticamente todo por sabido, lo cual otorga un cheque en blanco a la normativa de desarrollo y abre esa regulación plural y variopinta a un desigual contenido, en función de cómo se desenvuelvan los distintos escenarios de negociación colectiva.

3. Final. A modo de conclusión

Una situación excepcional de pandemia, que ha obligado de hecho a desplegar buena parte de las actividades profesionales en remoto y ha dado un impulso hasta ahora desconocido al trabajo a distancia, no parece ser, sin embargo, el mejor momento para plantear una reforma estructural, con vocación de permanencia en el tiempo, en materia de TT. El contexto de la pandemia y las específicas circunstancias en las que se desarrolla la actividad profesional en un marco de excepcionalidad, no son en sí mismas trasladables a un escenario de estabilidad y normalidad en la forma de

organizar el trabajo y prestar los servicios públicos, en este caso.

La prolongación en el tiempo de los riesgos derivados de la pandemia ha hecho que el personal empleado público, por lo común, tenga preferencias claras de prestar su actividad profesional mediante el trabajo a distancia. Pero la extensión temporal de la pandemia y la aparición del fenómeno de «fatiga pandémica» ofrece también manifestaciones vinculadas con el TT, donde la situación de aislamiento y lejanía de los centros de decisión y relación pueden generar efectos no deseados en algunos profesionales. Está por ver que en el ámbito público la superación de la pandemia comporte necesariamente una perduración del TT tal y como ahora —en situación de excepción— lo hemos conocido. Ciertamente, hay muchos cambios, vinculados con la multiplicación de las soluciones tecnológicas, que se han aplicado estos últimos meses y que continuarán con fuerza en los próximos tiempos.

Pero también es importante subrayar que cuando de sector público se trata, no se puede olvidar la vertiente asistencial y presencial que en muchos casos es consustancial a las relaciones Administración/ciudadanía, que no se pueden ver encauzadas permanentemente hacia soluciones telemáticas o asistentes virtuales a las que una parte de la ciudadanía (por falta de recursos tecnológicos o de competencias digitales) no puede acceder, mientras que el resto de sujetos no obligados a relacionarse con la Administración Pública por medios telemáticos tiene siempre, por disposición legal, el derecho de opción, y por consiguiente siempre puede comparecer personalmente ante la Administración Pública para demandar información, realizar un trámite o presentar una documentación, sin que se tenga que ver reconducido a relacionarse mediante una fría pantalla, sin cara ni ojos.

Una regulación de TT en la Administración Pública no puede olvidar que en el ADN de la actividad de las organizaciones públicas está prestar servicios a la ciudadanía, que es su razón existencial, como también el fundamento de la existencia de esos servidores públicos que legalmente se han revestido con el enunciado (por cierto, bastante poco afortunado) de «empleados públicos». Por consiguiente, las dimensiones organizativas en relación con la configuración de los servicios públicos y su logística de prestación, así como sobre las tareas de los puestos de trabajo susceptibles de ser ejercidas mediante actividad a distancia, son los elementos preliminares y sustantivos antes de poner en marcha el ejercicio de un derecho que debe estar condicionado realmente por ese contexto y esa

vocación de servicio público que la Administración tiene.

En cualquier caso, no se trata sólo de aprobar una normativa de teletrabajo, aunque este es un punto de vista formal en el que incide una y otra vez el legislador básico. La regulación normativa incidirá también en aspectos procedimentales, de contenido del ejercicio del derecho y sobre las condiciones de trabajo, de relaciones con otros derechos (protección de datos y derechos digitales), de prevención de riesgos laborales, así como de diseño del modelo de gestión del teletrabajo en todas sus fases, que es el aspecto preliminar y determinante para que el sistema funcione adecuadamente. Tampoco cabe la menor duda de que el teletrabajo, como se expondrá a continuación, requiere para su correcto despliegue una Administración electrónica perfectamente asentada y en pleno funcionamiento. O, dicho de otra manera, una digitalización de las tareas y procedimientos que permita sin mayores complejidades realizar ese trabajo a distancia en unas condiciones óptimas de seguridad de la información y de los datos, así como de otras cuestiones tales como el ejercicio pleno de los derechos digitales por parte del personal empleado público.

Pero cabe insistir que, aparte de todo lo anterior, hay un análisis previo de carácter organizativo y especialmente vinculado con decisiones políticas de primera importancia sobre cartera y prestación de servicios y modalidades de tal prestación (tarea de definición exquisitamente política con colaboración técnica), así como otro trascendental de identificación de qué tareas y actividades y de qué puestos de trabajo pueden desplegar su desarrollo profesional a través del teletrabajo y cuáles no (una decisión eminentemente técnico-organizativa), así como de aspectos tales como la definición de criterios objetivos para aquellos casos en que la demanda de la prestación sea superior a la oferta y cómo adjudicar tal derecho, que no es absoluto sino que siempre está condicionado a las necesidades del servicio.

Pero si importante es lo anterior, también es trascendental cómo se gestiona el teletrabajo, que tiene dos puntos de apoyo nucleares para que funcione cabalmente: el primero es el reforzamiento de las tareas directivas y de responsabilidad en todo lo que afecta a la concreción de objetivos y seguimiento profesional; y el segundo es un modelo cabal y efectivo de evaluación del cumplimiento o del desempeño realizado en esa modalidad de trabajo a distancia. El diseño organizativo del teletrabajo cumple aquí, como ya recordara Mikel Gorriti en su trabajo antes citado, un papel esencial en la definición del modelo²⁰.

De cómo se articulen estas tres piezas (organización, regulación normativa del ejercicio del derecho y gestión de su implantación efectiva) dependerá el éxito o fracaso del empeño. Regular sólo la pieza intermedia y no hacerlo con la primera y la última, conducirá derechamente al fracaso del modelo de desarrollo e implantación del TT y, probablemente, a que la Administración empeore más aún su ya deficiente prestación de servicios en algunos casos. Por tanto, tómense en serio estos tres retos, pues sin ellos nada podrá lograrse de forma efectiva.

Notas

- 1 Este trabajo bebe necesariamente de tales fuentes, aunque amplía y modifica algunos de sus presupuestos. También algunas de las tesis aquí mantenidas se anticiparon en el Blog de la página Web *La Mirada Institucional*, también con alguna entrada compartida con Mikel Gorriti (<https://rafaeljimenezasensio.com/2020/05/10/teletrabajo-aporia-o-ejemplo/>). Asimismo, algunas de estas líneas de trabajo se expusieron también, aunque con un objeto diferente, en el Seminario de Relaciones Colectivas de la Federación de Municipios de Catalunya, que dirige el profesor Joan Mauri, en: Jiménez Asensio, R. (2020): «La nueva regulación sobre el teletrabajo y su aplicación al ámbito local: protección de los derechos digitales de los empleados públicos y de los ciudadanos en el sistema de trabajo a distancia», *Seminari sobre relacions col·lectives, 1-36*; así como, del mismo autor (2020), «La nueva regulación sobre el teletrabajo: análisis normativo» en Almonacid V./Dapena, M. (directores), *Teletrabajo en el Sector Público/El Consultor de los Ayuntamientos*, especial diciembre 2020, 19-29.
- 2 «El año de los tres teletrabajos: alguna reflexión al hilo del real Decreto-ley 28/2020, de trabajo a distancia» <http://grupo.us.es/iwpr/2020/10/03/el-ano-de-los-tres-teletrabajos-alguna-reflexion-al-hilo-del-rdl-28-2020-de-trabajo-a-distancia/>. Un trabajo al que tuve acceso gracias a su amable envío por parte del profesor Joan Mauri.
- 3 Por ejemplo, ver la habilitación recogida en la Ley 11/2007, para que se regulara por reglamento el teletrabajo en la AGE (Disposición final sexta. Habilitación para la regulación del teletrabajo en la Administración General del Estado: El Ministerio de Administraciones Públicas, en colaboración con los Ministerios de Economía y Hacienda, de Industria, Turismo y Comercio y de Trabajo y Asuntos Sociales, regularán antes del 1 de marzo de 2008 las condiciones del teletrabajo en la Administración General del Estado.)

- 4 Ver, entre otros muchos, por ejemplo: Decreto 92/2012, de 29 de mayo, del Gobierno Vasco; Decreto 16/2018, de 7 de junio, de la Junta de Castilla y León. Más recientemente, aunque se trata de una normativa reglamentaria preñada de la situación excepcional de la Covid19 e inadaptada por ser anterior al marco normativo básico, el 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 de sus organismos autónomos.
- 5 Ver, disposición transitoria primera («Situaciones de trabajo a distancia existentes a la entrada en vigor del real decreto-ley») del Real Decreto-Ley 29/2020. Las singularidades que comporta este particular régimen diferido de aplicabilidad (que choca frontalmente con la esencia y el sentido de lo que es una norma excepcional y, particularmente, desactiva su presupuesto de hecho habilitante), se tratarán, con toda seguridad, en los trabajos de Carolina Gala, Joan Mauri y Luz Rodríguez, en este mismo número monográfico.
- 6 Ver disposición final segunda del RDL 29/2020, que se trata más adelante en este mismo trabajo.
- 7 Aprobado por Real Decreto-Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido del Estatuto Básico del Empleado Público; TREBEP.
- 8 «El personal laboral al servicio de las Administraciones Públicas se regirán, en materia de teletrabajo, por lo previsto en el presente Estatuto y por sus normas de desarrollo».
- 9 Sobre estas cuestiones nos hemos ocupado en otro momento, pero valgan las autorizadas e interesantes reflexiones de Víctor Lapuente, *Decálogo del buen ciudadano*, Península, 202, p. 258.
- 10 La imprecisión o, si se prefiere, la vaguedad en los términos es una constante en la parca redacción del Real Decreto Ley 29/2020. Así, en la exposición de motivos se reenvía claramente a que será cada administración pública la que desarrolle esa normativa básica, al recoger, por ejemplo, lo siguiente: «Será en cada ámbito y en la normativa reguladora que a tal efecto se dicte por cada administración competente (...)». O cuando se expone: «El objeto es, por tanto, 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 instrumentos normativos propios reguladores del teletrabajo en sus Administraciones Públicas (...)». Más adelante, como veremos, se refiere a que «el desempeño concreto de la actividad por teletrabajo se realizará en los términos de las normas de cada Administración Pública». De forma más ortodoxa, sin embargo, el artículo 47 bis TREBEP se refiere en términos más genéricos a «las normas que se dicten en desarrollo de este Estatuto» (apartado 2), o «por sus normas de desarrollo». Aunque, de nuevo, la disposición final segunda del Real Decreto-Ley 29/2020, enlazando con el espíritu recogido en la exposición de motivos, acota esas normas de desarrollo a una exigencia que conduce al ejercicio de la potestad reglamentaria por parte de la Administración Pública. Así se recoge, tal como luego se reitera en el texto de este artículo, en la citada disposición final segunda: «Las Administraciones Públicas que deban adaptar su normativa de teletrabajo a lo previsto en este real decreto-ley dispondrán de un plazo de seis meses a contar desde la entrada en vigor del mismo».
- 11 Como *reserva impropia* se calificó por el FJ 6 de la STC 55/2018.
- 12 Ver, al respecto, la polémica doctrina del Tribunal Constitucional recogida en la STC 214/1989, donde admite que el legislador autonómico pueda intefirir ámbitos de regulación propios del principio de autoorganización local, achicando así el espacio de configuración propio y adentrándose en un ámbito que forma parte del núcleo duro de la autonomía local. En términos similares, esa doctrina se extendió a las polémicas previsiones del título X de la LBRL, en lo que afecta a determinados órganos necesarios de los municipios de gran población (STC 103/2013). Sobre las fuentes en el ámbito local y en materia de teletrabajo, ver el estudio de Joan Mauri en este mismo número monográfico.
- 13 Sobre este punto, aunque no aborda el tema del teletrabajo y sí la asistencia telemática a la ciudadanía en tiempos de pandemia, es importante la *Recomendación General 4/2020 del Ararteko*. Igualmente, el *Informe Extraordinario del Defensor del Pueblo Andaluz sobre derechos de la ciudadanía durante la COVID-19* (Sevilla, 2020), que trata esta cuestión con un crudo diagnóstico del problema.
- 14 Sobre esta norma, por todos: Gala Duran, C. (2020), «La diversificación del teletrabajo a distancia tras el RDL 28/2020», *Derecho de las Relaciones Laborales* 11/2020, 1473-1492.
- 15 Ver, por ejemplo, los artículos 12 y 14 Ley 39/2015.
- 16 Una circunstancia de este tipo de reversión se prevé, por ejemplo, en el Protocolo del Ayuntamiento de Valencia en materia de teletrabajo; pero allí tienen un sistema de evaluación del desempeño regulado por un Reglamento, lo cual facilita esa aplicación.
- 17 Sobre estas cuestiones, por todos: Gorriti Bontigui, M. (2020). El trabajo híbrido como factor del cambio organizativo (Desafíos organizativos y de recursos humanos del teletrabajo). *Seminari sobre relacions col·lectives, XII-2020*, 1-21.
- 18 Véase, a tal efecto, el contenido de la disposición transitoria primera del RDL 28/2020, y compárese con lo establecido en la disposición final segunda del RDL 29/2020. En el primero ha imperado la prudencia y la razonabilidad, mientras que en el segundo se ha incorporado un apresurado plazo cuyo cumplimiento será a todas luces imposible por la mayor parte de las Administraciones Públicas (dado que se ha de tra-

mitar un proyecto de reglamento y aprobarlo en menos de seis meses desde la entrada en vigor del RDL 29/2020), lo que puede generar situaciones de desconcierto y conflictividad jurisdiccional no deseada. El optimismo del Ministerio de Política Territorial y Función Pública fue notable, sin caer en la cuenta de que una prolongación de la situación pandémica conduciría derechamente a aplazar una regulación estructural

del TT, por ser un momento excepcional que casaba mal con una normativa con vocación de permanencia en el tiempo.

19 Ver, disposición final cuarta, entrada en vigor y vigencia, del RDL 29/2020.

20 Ver nota 17 a pie de página, *supra*.

LA RECIENTE REGULACIÓN DEL TELETRABAJO EN EL SECTOR PRIVADO: ¿UN MODELO A SEGUIR?

THE RECENT REGULATION OF TELEWORKING IN THE PRIVATE SECTOR: A MODEL TO FOLLOW?

Carolina Gala Durán

Catedrática de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social
Universidad Autónoma de Barcelona
carolina.gala@uab.cat

<https://doi.org/10.47623/ivap-rvvp.19.2020.ab.02>

Recibido: 21/02/2021

Aceptado: 17/03/2021

© 2021 IVAP. Este es un artículo de acceso abierto distribuido bajo los términos de la licencia Creative Commons Reconocimiento — NoComercial — SinObrasDerivada (by-nc-nd)



Laburpena: Covid-19k ekarri duen osasun-krisiaren ondorioetako bat telelanaren hazkundera izan da, bai sektore pribatuan, bai sektore publikoan. Eta horrek agerian utzi du figura hori xehetasunez arautu behar dela. Helburu horrekin, 2020ko irailean, 28/2020 eta 29/2020 errege lege-dekretuak onartu ziren; lehenengoan urrutiko lana arautu zen sektore pribatuan, eta bigarreanean telelana administrazio publikoetan. Lan honen helburua da 28/2020 Errege Lege Dekretuaren funtsezko alderdiak aztertzea (printzipio orokorrak, telelaneko akordioa, lan-denboraren erregulazioa, gastuen konpentsazioa, laneko arriskuen prebentzioa...), haren onurak eta mugak nabarmentzea, eta, distantziak alde batera utzita eta administrazio publikoen berezitasunak kontuan hartuta, esparru horretan gida gisa balio dezaketen elementu batzuk identifikatzea, hainbat autonomia-erkidegok telelanaren arloan azken urteotan onartu duten araudiarekin batera.

Gako-hitzak: *administrazio publikoak, enpresak, gizonen eta emakumeen arteko berdintasuna, lan-eskubideak, telelana.*

Resumen: Uno de los efectos de la crisis sanitaria de la covid-19 ha sido el incremento del teletrabajo, tanto en el sector privado como en el sector público, lo que también ha puesto de manifiesto la necesidad de regular dicha figura con detalle. Con tal objetivo, en septiembre de 2020, se aprobaron los Reales Decretos-leyes 28/2020 y 29/2020, regulándose en el primero de ellos el trabajo a distancia en el sector privado, y en el segundo el teletrabajo en las Administraciones Públicas. El objetivo de este trabajo es analizar los aspectos esenciales del Real Decreto-ley 28/2020 (principios generales, acuerdo de teletrabajo, regulación del tiempo de trabajo, compensación de gastos, prevención de riesgos laborales...), poner de relieve sus aciertos y limitaciones, e identificar algunos elementos que, salvando las distancias y teniendo en cuenta las particularidades de las Administraciones Públicas, pudieran servir de guía en dicho ámbito, junto con la regulación que varias Comunidades Autónomas han aprobado en los últimos años en materia de teletrabajo.

Palabras clave: *administraciones públicas, derechos laborales, empresas, igualdad entre hombres y mujeres, teletrabajo.*

Abstract: One of the effects of the covid-19 health crisis has been the increase in teleworking, in both the private and public sectors, which has also highlighted the need to regulate this figure in detail. With this objective in mind, in September 2020, Royal Decree-Laws 28/2020 and 29/2020 were passed, the former regulating telecommuting in the private sector and the latter regulating teleworking in the Public Administrations. The aim of this paper is to analyze the essential aspects of Royal Decree-Law 28/2020 (general principles, telework agreement, regulation of working time, compensation of expenses, prevention of occupational hazards...), to highlight its successes and limitations, and to identify some elements which, while overcoming distances and taking into account the particularities of the Public Administrations, could serve as a guide in this field, together with the regulation approved by several Autonomous Communities on teleworking in recent years.

Keywords: *companies, gender equality, labor rights, public administrations, teleworking.*

Sumario:

1. Introducción.—2. El contenido del RDL 28/2020. 2.1. Los principios generales y la garantía de no discriminación por razón de sexo. 2.2. El acuerdo de trabajo a distancia o de teletrabajo. 2.3. El derecho a la carrera profesional. 2.4. El derecho a la dotación y mantenimiento de medios y al abono y compensación de los gastos. 2.5. Los derechos en materia de tiempo de trabajo. 2.6. El derecho a la prevención de riesgos laborales. 2.7. Los derechos colectivos. 2.8. Aspectos procesales.—3. Conclusiones.—4. Referencias bibliográficas.

1. Introducción

La terrible crisis sanitaria provocada por la COVID-19 que, por desgracia, aún seguimos viviendo, ha traído consigo numerosos cambios y reformas en el ámbito laboral y de la seguridad social (expedientes de regulación de empleo, prestaciones por desempleo extraordinarias, el ingreso mínimo vital, etc.), y, entre ellos, una mayor presencia del teletrabajo tanto en el sector privado como en el sector público, siendo este impuesto con carácter preferente como una medida de contención sanitaria durante determinados periodos de tiempo, como consecuencia de lo establecido en el art. 5 RDL 8/2020, de 17 de marzo, de medidas urgentes extraordinarias para hacer frente al impacto económico y social del COVID-19.

De hecho, la crisis de la COVID-19 ha hecho que una modalidad de organización del trabajo, que es lo que constituye precisamente el teletrabajo¹, pase de tener muy poca presencia en nuestro país —un 4,3 por 100²—, a tener una cierta relevancia, llegando a afectar al 16,3 por 100 de las personas trabajadoras por cuenta ajena, incluido el sector público. Y esta mayor importancia también ha llevado a regular el teletrabajo en septiembre de 2020, tanto en el sector privado como en las Administraciones Públicas.

A estos efectos, cabe tener presente que si bien en las Administraciones Públicas no se había regulado expresamente el teletrabajo hasta el año pasado, sí se había hecho con anterioridad en el sector privado, y, además, en dos fases: 1.^a) mediante la modificación del art. 13 ET³ (dedicado al trabajo a domicilio) a través del RDL 3/2012, que incorporó una regulación —escasa, eso sí— del trabajo a distan-

cia, y dentro de este, del teletrabajo; y, 2.^a) el RDL 6/2019 incluyó en el art. 34.8 ET el trabajo a distancia como una de las medidas a las que puede recurrir una persona trabajadora que quiere conciliar su vida familiar y laboral. A lo que cabe añadir la regulación del teletrabajo contenida en la negociación colectiva (no demasiado interesada, en general, por esta cuestión, ya que, de todos los convenios colectivos publicados en el BOE entre el 1 de enero de 2017 y el 30 de julio de 2020, solo 81 convenios regulaban el teletrabajo).

Pues bien, esa nueva regulación del teletrabajo, claramente condicionada, como decíamos antes, por la pandemia, se recoge, para el sector privado en el RDL 28/2020, de 22 de septiembre, de trabajo a distancia (cuya disposición adicional 2.^a excluye de su ámbito de aplicación al personal laboral de las Administraciones Públicas), y para las Administraciones Públicas en el RDL 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 (aplicable tanto al personal funcionario como al personal laboral). Cabe tener presente, no obstante, que el RDL 28/2020 resulta aplicable a las empresas públicas y a las fundaciones de carácter público.

Se trata de normas coincidentes en el tiempo y en el contexto pero que presentan, entre otras, tres diferencias sustanciales:

1.^a) El RDL 28/2020 regula el trabajo a distancia, mientras que el RDL 29/2020 se centra exclusivamente en el teletrabajo. Como sabemos, el teletrabajo es una modalidad específica del trabajo a distancia, caracterizada por un uso prevalente o exclusivo de los medios y sistemas informáticos, telemáticos y de telecomunicación (art. 2.c) RDL 28/2020).

2.º) El RDL 28/2020 es una norma amplia que recoge y regula los aspectos nucleares del trabajo a distancia —y del teletrabajo—, con una voluntad clara de servir como reglamentación de referencia en esta materia, aun cuando remita el desarrollo de ciertas cuestiones —importantes— a la negociación colectiva. En cambio, el RDL 29/2020 tiene una finalidad muy distinta: incorporar el nuevo art. 47 bis en el TREBEP, donde, a su vez, se recogen solo algunas líneas generales de carácter básico sobre cómo debe desarrollarse el teletrabajo en las Administraciones Públicas. En consecuencia, se deja conscientemente en manos de cada Administración Pública, previa negociación colectiva y respetando esas líneas básicas, el desarrollo de la correspondiente reglamentación sobre el teletrabajo⁴. A nuestro entender, esta opción puede resultar complicada por cuanto, dada la importancia de la materia, quizás hubiera sido más adecuado que el propio TREBEP o bien una norma específica hubiera recogido una regulación que sirviera de base o modelo para que luego la pudiesen adaptar las diversas Administraciones que quieran desarrollar el teletrabajo en su ámbito. Ante esa falta de regulación básica estatal suficiente solo cabe recordar que algunas Comunidades Autónomas ya habían desarrollado antes de la aprobación del RDL 29/2020 normativas propias sobre teletrabajo que pueden servir de guía; a estos efectos, cabe mencionar: la Instrucción de 6 de agosto de 2014 de la Comunidad Autónoma de Aragón; el Decreto 36/2013, de 28 de junio, de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares; el Decreto 92/2012, de 29 de mayo, de la Comunidad Autónoma de Euskadi; el Decreto 1/2018, de 10 de enero, de la Comunidad Autónoma de Extremadura; el Decreto 16/2018, de 7 de junio, de Castilla y León; el Decreto 82/2016, de 8 de julio, de la Comunidad Valenciana; el Decreto 45/2013, de 5 de diciembre, de la Comunidad Autónoma de La Rioja; el Decreto 57/2013, de 12 de agosto, de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha; la Orden de 20 de diciembre de 2013, de la Comunidad Autónoma de Galicia; y el Decreto 77/2020, de 4 de agosto, de Cataluña.

Y, 3.º) aun cuando, en ambos Reales Decretos-leyes se regula una materia común —el teletrabajo—, los ámbitos en los que se aplican son muy diferentes desde la perspectiva de la gestión de los recursos humanos. No hay duda de que, en el sector privado, existe un mayor margen y muchos menos condicionantes para la implantación y regulación del teletrabajo que en el marco de las Administraciones Públicas, donde las normas de Derecho Administrativo y la garantía del interés público, imponen algunos límites infranqueables.

2. El contenido del RDL 28/2020

2.1. Los principios generales y la garantía de no discriminación por razón de sexo

Centrándonos ya en el contenido del RDL 28/2020, cabe preguntarse, en primer lugar, cuáles son los principios generales que rigen el teletrabajo en el sector privado, las empresas públicas y las fundaciones de carácter público. Esos principios son los siguientes:

1.º) En su art. 3 se establece una limitación subjetiva en el recurso al teletrabajo, al preverse que, en el caso de los contratos con menores de edad (16-17 años), o de los contratos en prácticas y para la formación y el aprendizaje, solo cabe un acuerdo de teletrabajo que garantice, como mínimo, un porcentaje del 50 por 100 de prestación de servicios presencial, sin perjuicio del desarrollo telemático, en su caso, de la formación teórica vinculada a estos últimos. El fundamento de esta limitación es proteger a dichos colectivos (en un caso, por tratarse de un colectivo muy joven, y en el segundo, por la voluntad de garantizar la finalidad formativa del propio contrato, que puede lograrse más fácilmente, no hay duda, mediante la presencialidad en el lugar de trabajo). A nuestro entender, estas limitaciones están totalmente justificadas, si bien la segunda puede relativizarse a través de la negociación colectiva.

2.º) El art. 5 RDL 28/2020 establece que el teletrabajo es voluntario para la persona trabajadora y para la empresa y requiere la firma de un acuerdo de teletrabajo, que puede formar parte del contrato inicial o realizarse en un momento posterior, sin que el teletrabajo pueda ser impuesto en aplicación del art. 41 ET (procedimiento de modificación sustancial de las condiciones de trabajo), todo ello sin perjuicio del derecho al teletrabajo que pueda reconocer la legislación (arts. 23.1.a), 34.8 y 37.8 ET) o la negociación colectiva. A ello se añade que la negativa de la persona trabajadora a teletrabajar, el ejercicio de la reversibilidad al trabajo presencial y las dificultades para el desarrollo adecuado del teletrabajo que estén exclusivamente relacionadas con el cambio de una prestación presencial a otra que incluye teletrabajo, no son causas justificativas de la extinción de la relación laboral ni de la modificación sustancial de las condiciones de trabajo. Y, en fin, la decisión de teletrabajar es reversible para la empresa y la persona trabajadora; esa reversibilidad se ejercerá en los términos previstos en la negociación colectiva o, en su defecto, en el acuerdo de teletrabajo. A estos efectos, cabe destacar que es

esencial que la negociación colectiva regule con detalle esta cuestión.

Por otra parte, cabe tener presente que existen tres situaciones —aplicables tanto en el sector privado, empresas públicas y fundaciones como al personal laboral de las Administraciones Públicas—, justificadas en razones objetivas (formación y protección de la conciliación de la vida laboral y familiar y de las víctimas de violencia de género), en que el teletrabajo se convierte en un derecho para la persona trabajadora: a) cuando se siguen estudios de una forma regular para la obtención de un título académico o profesional, en los términos previstos en el correspondiente convenio colectivo (art. 23.1.a) ET); b) cuando se accede al teletrabajo como una medida para conciliar la vida laboral y familiar (art. 34.8 ET); y, c) cuando, tratándose de una mujer víctima de violencia de género, recurre al teletrabajo para su protección y/o su derecho a la asistencia social integral (art. 37.8 ET)⁵, o bien opta por dejar de teletrabajar por los mismos motivos. En los dos últimos supuestos, en el caso de discrepancias con el empleador a la hora de ejercer este derecho al teletrabajo, la persona trabajadora tendrá que recurrir al procedimiento judicial especial regulado en el art. 139 LRJS⁶, de tramitación urgente y preferente.

3.º) El art. 4 RDL 28/2020 recoge, en la lógica del art. 47 bis.3 TREBEP pero con un mayor detalle, la idea de que las personas que teletrabajan tienen los mismos derechos que hubieran ostentado si prestasen sus servicios presencialmente, salvo aquellos que son inherentes a la realización de la prestación laboral de una forma presencial, y no pueden sufrir perjuicio en ninguna de sus condiciones laborales, incluyendo la retribución, la estabilidad en el empleo, el tiempo de trabajo, la formación y la promoción profesional.

Y a ello se añade que: a) las personas que teletrabajan tienen derecho a percibir, como mínimo, la retribución total establecida conforme a su grupo profesional, nivel, puesto y funciones, así como los complementos establecidos, particularmente aquellos vinculados a las condiciones personales, los resultados de la empresa o las características del puesto de trabajo; y, b) se insiste en que no pueden sufrir perjuicio alguno ni modificación en las condiciones pactadas, en particular en materia de tiempo de trabajo o de retribución, por las dificultades, técnicas u otras no imputables a la persona teletrabajadora, que eventualmente pudieran producirse.

Pero, el reconocimiento de esa igualdad de derechos —presente también a nivel de la Unión Europea en el Acuerdo Marco Europeo sobre Teletrabajo de julio de 2002⁷— se concreta, aún más, en los apartados 3.º a 5.º de este art. 4 RDL 28/2020; cuyos contenidos, a

nuestro entender, son claramente trasladables también al caso de las Administraciones Públicas, así:

a) Se establece la obligación de las empresas de evitar cualquier discriminación, directa o indirecta, particularmente por razón de sexo, de las personas teletrabajadoras. En este punto cabe recordar que el perfil mayoritario de las personas que teletrabajan en España son mujeres, por lo que esa referencia legal expresa tiene una especial relevancia y, obviamente, resulta igualmente aplicable en las Administraciones Públicas.

b) Siguiendo esa misma lógica, en el art. 4.3 RDL 28/2020 se establece que las empresas están obligadas a tener en cuenta a las personas teletrabajadoras y sus características laborales en el diagnóstico, la implementación, la aplicación, el seguimiento y la evaluación de las medidas y planes de igualdad. En el mismo sentido se manifiesta el art. 8.3 párrafo 2.º. Estas referencias son particularmente importantes, por cuanto implican que el teletrabajo y su posible impacto desde la perspectiva de la igualdad entre hombres y mujeres y en el marco de las políticas de conciliación, es una materia que debe tratarse obligatoriamente en todas las fases de los planes de igualdad de las empresas. Ello supone, por tanto, que estos deberán estar muy atentos a cuestiones como quiénes teletrabajan en la empresa y en qué categorías profesionales —porcentaje hombres/mujeres y sus perfiles (edad, causa del paso al teletrabajo, si es teletrabajo a tiempo parcial o a tiempo completo, tiempo que llevan teletrabajando, categoría o perfil profesional...)—, que no se excluyan del teletrabajo determinados puestos de trabajo de la empresa (aunque objetivamente sean teletrabajables, como el caso de los puestos directivos), posibilidades de promoción de las personas teletrabajadoras y de desarrollo de su carrera profesional en condiciones de igualdad, condiciones laborales de las mismas (política de formación, organización del tiempo de trabajo, remuneraciones y compensaciones de gastos, derecho a la desconexión digital adaptado...), posibilidades reales de conciliación de su vida laboral y familiar, cómo se articula la reversión del teletrabajo, fomentar la puesta en marcha de medidas de corresponsabilidad para evitar sesgos de género en el teletrabajo (fijando, por ejemplo, una puntuación mayor o una preferencia mayor en el caso de que se trate de hombres que solicitan el teletrabajo para cuidar de sus hijos o familiares dependientes), etc.

Y junto a ello, no podemos olvidar que, conforme a la disposición adicional 7.ª TREBEP, todas las Administraciones Públicas deben elaborar y aplicar un plan de igualdad. Por tanto, a nuestro entender, aunque el RDL 28/2020 no resulta aplicable en las Administraciones Públicas, sería recomendable que esa obliga-

ción de contemplar el teletrabajo y sus consecuencias desde la perspectiva de la igualdad de oportunidades entre las mujeres y los hombres se recogiera también en dicho ámbito.

c) En el art. 4.4 RDL 28/2020 se prevé que las empresas deben tener en cuenta las particularidades del teletrabajo en la configuración y aplicación de las medidas contra el acoso sexual, acoso por razón de sexo, acoso por causa discriminatoria y acoso laboral. Nuevamente, aunque no se aplique el RDL 28/2020 a las Administraciones Públicas, sería recomendable que recogieran en sus protocolos de prevención e intervención en materia de acoso, el caso del teletrabajo. A estos efectos, cabe recordar que, conforme al art. 48 Ley Orgánica 3/2007⁸, es obligatorio que todas las entidades del sector público —no solo las Administraciones— tengan un protocolo en materia de acoso sexual y acoso por razón de sexo. Y por aplicación del art. 14 Ley de Prevención de Riesgos Laborales, es obligatorio también que las mismas entidades cuenten con un protocolo en materia de acoso discriminatorio y acoso moral o psicológico (no podemos olvidar que el acoso es un riesgo laboral de carácter psicosocial). En fin, tampoco cabe ignorar que el art. 14 TREBEP recoge, como un derecho individual de todos los empleados públicos, el derecho a no ser acosados.

d) En el art. 4.4 párrafo 2.º RDL 28/2020 se señala que en la elaboración de las medidas para la protección de las víctimas de violencia de género debe tenerse especialmente en cuenta, dentro de la capacidad de actuación empresarial en esta materia, las posibles consecuencias y particularidades del teletrabajo en aras a la protección y garantía de los derechos sociolaborales de estas personas. Nuevamente, esta protección especial de las víctimas de violencia de género en caso de teletrabajo podría trasladarse al marco de las Administraciones Públicas.

e) El art. 4.5 RDL 28/2020 establece que las personas que teletrabajan tienen los mismos derechos que las personas trabajadoras presenciales en materia de conciliación y corresponsabilidad, incluyendo el derecho de adaptación de la jornada establecido en el art. 38.4 ET, a fin de que no interfiera el trabajo con la vida personal y familiar. Puede sorprender que se vea la necesidad de señalar expresamente que una persona teletrabajadora tiene los mismos derechos en materia de conciliación que si trabajase presencialmente. Pero, a nuestro entender, este reconocimiento expreso pretende garantizar que esos derechos se reconocen realmente, y ello por cuanto no es lo mismo teletrabajar en el propio domicilio que trabajar presencialmente.

A estos efectos, cabe tener presente que, determinados derechos de conciliación de la vida familiar y

laboral, como, por ejemplo, el permiso por enfermedad o fallecimiento de un familiar, el permiso por asistencia a un examen prenatal o, incluso, los permisos vinculados al nacimiento de un hijo o hija no tienen la misma lógica si teletrabajamos o si trabajamos presencialmente. Por poner un ejemplo: si se trata de una persona teletrabajadora a tiempo completo (sin trabajo presencial) y con un elevado margen de flexibilidad horaria, ¿qué sentido puede tener reconocerle un permiso por fallecimiento de un familiar si ya puede organizar libremente su trabajo y trabaja en su casa? ¿o un permiso para realizar un examen prenatal? Obviamente, esa persona tiene derecho a esos permisos, igual que cualquier otra persona trabajadora, pero debemos tener presente que la visión respecto de esas medidas cambia. Con ello queremos poner de relieve que las medidas de conciliación de la vida laboral y familiar cuando se teletrabaja, ya sea en el sector privado o en el sector público, tienen una visión y un alcance particular; pero, en todo caso, se mantiene siempre el derecho a dichas medidas. Por tanto, tanto en las empresas como en el sector público, cuando se regulen y, sobre todo, cuando se apliquen las medidas de conciliación de la vida personal, familiar y laboral, debe tenerse en cuenta las especificidades del teletrabajo, para garantizar que efectivamente las personas teletrabajadoras tienen un acceso a tales medidas en condiciones de igualdad. En otras palabras, los permisos recogidos en los arts. 37 y 48 ET y 48 y 49 TREBEP se aplican en los mismos términos en el teletrabajo que en el caso del trabajo presencial, sin que el hecho de «estar en casa» pueda suponer un condicionante o un límite a dicho disfrute. Y lo mismo ocurre con la regulación que sobre conciliación pueda haberse realizado vía negociación colectiva.

Y, f) finalmente, en concordancia con lo dispuesto en el art. 4.3 y 5 RDL 28/2020, en el art. 8.3 se establece que los convenios o acuerdos colectivos pueden establecer los mecanismos y criterios por los que la persona que desarrolla trabajo presencial puede pasar a teletrabajo o viceversa, así como preferencias vinculadas a determinadas circunstancias, como las relacionadas con la formación, la promoción y la estabilidad en el empleo de personas con diversidad funcional o con riesgos específicos, la existencia de pluriempleo o pluriactividad o la concurrencia de determinadas circunstancias personales o familiares. En el diseño de estos mecanismos debe evitarse la perpetuación de los roles y estereotipos de género y se deberá tener en cuenta el fomento de la corresponsabilidad entre las mujeres y los hombres en las labores de cuidado familiar.

Cabe tener presente que, hasta ahora, la negociación colectiva del sector privado ha sido muy poco pro-

pensa a incluir este tipo de preferencias a la hora de seleccionar a las personas candidatas a teletrabajar, aunque excepcionalmente, algún convenio colectivo establece un trato de preferencia a los casos de personas con problemas graves de salud y/o movilidad o necesidad suficientemente acreditada de atender temporalmente a familiares de primer grado de consanguinidad por causa de enfermedad grave, siempre que la actividad desarrollada lo permita⁹. Sin embargo, como elemento de contraste cabe destacar que la normativa autonómica sobre teletrabajo sí recoge y desarrolla este tipo de preferencias, con la finalidad de objetivar al máximo el proceso de selección de las personas candidatas al teletrabajo y, a la vez, facilitar la conciliación de la vida personal, familiar y laboral. A nuestro entender, el establecimiento de este tipo de preferencias es un elemento a tener en cuenta, pero a la hora de establecerlas debe tenerse presente no solo la conciliación de la vida laboral y familiar sino también la corresponsabilidad, esto es, el fomento de un reparto igualitario de las responsabilidades familiares entre las mujeres y los hombres. En esta línea, como hemos visto, el propio art. 8.3 señala expresamente que en el diseño de esas preferencias debe evitarse la perpetuación de los roles y estereotipos de género y se debe tener en cuenta la corresponsabilidad. Esta es una cuestión clave, tanto en el sector privado como en el sector público.

Por otra parte, respecto a la forma como las normas autonómicas sobre teletrabajo regulan estas preferencias¹⁰, lo que se prevé es que cuando existan varias personas trabajadoras adscritas al mismo órgano, unidad administrativa u organismo autónomo que solicitan pasar al teletrabajo, y por necesidades del servicio no es posible autorizarlas a todas, y se hubiesen agotado las posibilidades de rotación o de acuerdo entre ellas o con la Administración, se establecen unos criterios de prelación —vinculados, a su vez, a un baremo de puntos— relacionados con la conciliación. Respecto a las situaciones que se contemplan en este ámbito, cabe destacar que se estructuran en torno a varias circunstancias: 1) la conciliación de la vida laboral y familiar, donde se incluyen —con una mayor o menor amplitud y requisitos—, el cuidado de los hijos o menores (de doce años, dieciocho años...), del cónyuge o la pareja de hecho, de personas con discapacidad o de familiares por consanguinidad o afinidad hasta el segundo grado; 2) ser familia monoparental; 3) estar embarazada; 4) ser víctima de violencia de género; y, 5) otras circunstancias personales de la persona trabajadora, tales como una discapacidad (33 por 100) o una enfermedad (que afecta a la movilidad, o bien se trata de una enfermedad larga o crónica o que causa brotes, una baja médica larga...), la edad (sesenta años), la realización de estudios (relacionados o no con el puesto de trabajo) o el lugar de resi-

dencia (porque está lejos, o es un municipio pequeño o bien porque no existen servicios públicos de transporte adecuados). Finalmente, si se da un empate, este se resolverá en base a criterios como la antigüedad en el puesto de trabajo o en la Administración o a través de un sorteo público.

Estos criterios de preferencia también están presentes en los reglamentos que, sobre teletrabajo, han aprobado algunos Ayuntamientos y Diputaciones, como, por ejemplo, las Diputaciones Provinciales de Córdoba y Almería¹¹ y los Ayuntamientos de Alcobendas, Gijón, Ávila y el Cabildo Insular de Fuerteventura¹².

2.2. El acuerdo de trabajo a distancia o de teletrabajo

A nuestro entender, uno de los apartados más interesantes del RDL 28/2020 es el detalle con el que desarrolla la figura del acuerdo de trabajo a distancia o de teletrabajo en sus arts. 6 y 7. Este detalle aporta seguridad y publicidad, tanto para la empresa como, sobre todo, para la persona teletrabajadora, tanto en la puesta en marcha como en el desarrollo del teletrabajo. A estos efectos se señala que:

- a) El acuerdo debe formalizarse por escrito, antes de iniciar el teletrabajo. Y de ese escrito debe entregarse una copia a la representación legal del personal, excluyendo aquellos datos que, de acuerdo con la Ley Orgánica 1/1982¹³, pudieran afectar a la intimidad personal, de conformidad con lo previsto en el art. 8.4 ET. Esta copia debe entregarse a la representación legal en un plazo no superior a diez días desde la formalización del acuerdo, que la firmará, y posteriormente se enviará a la oficina de empleo. Cuando no existe representación legal del personal, también debe formalizarse una copia básica y remitirse a la oficina de empleo.
- b) El acuerdo de teletrabajo debe contar con un contenido mínimo obligatorio, sin perjuicio de la regulación recogida al respecto en los convenios o acuerdos colectivos.

Este contenido mínimo obligatorio es el siguiente:

- 1) El inventario de los medios, equipos y herramientas que exige el desarrollo del teletrabajo, incluidos los consumibles y los elementos muebles, así como de la vida útil o periodo máximo para su renovación.
- 2) La enumeración de los gastos que pudiera tener la persona trabajadora por el hecho de teletrabajar, así como la forma de cuantificación de la compensación que obligatoriamente debe abonar la empresa y el

momento y la forma para realizar la misma, que se corresponderá, de existir, con la previsión recogida en el convenio o acuerdo colectivo aplicable.

A lo que cabe añadir que si se compensan los gastos a la persona teletrabajadora (por ejemplo, el coste de la línea de conexión a internet), esa compensación estará sujeta a cotización a la Seguridad Social, al menos en parte, en los términos del art. 23.1.B) párrafo 2.º RD 2064/1995¹⁴, ya que dicha cantidad no está exenta de la correspondiente base de cotización. Y también habrá que tributar a Hacienda. En cambio, si se entrega un ordenador portátil para realizar el teletrabajo y este se dedica exclusivamente a cuestiones profesionales, no existirá la obligación de cotizar a la Seguridad Social. Cabe tener presente que estas obligaciones de cotización a la Seguridad Social y de pago a Hacienda son trasladables también al sector público.

3) El horario de trabajo y dentro de él, en su caso, las reglas de disponibilidad. Sin duda, la forma como se organice el tiempo de trabajo es un elemento esencial en el marco del teletrabajo. Sobre este tema volveremos más adelante.

4) El porcentaje y la distribución entre el trabajo presencial y el trabajo a distancia, en su caso. A estos efectos, cabe recordar que el art. 1 RDL 28/2020 solo considera teletrabajo aquel que, además de implicar un uso exclusivo o prevalente de los medios y sistemas informáticos, telemáticos y de telecomunicación, se desarrolla de una forma «regular», es decir se presta en un periodo de referencia de tres meses, un mínimo del 30 por 100 de la jornada, o el porcentaje proporcional equivalente en función de la duración del contrato de trabajo. Por tanto, si no se alcanza ese porcentaje mínimo del 30 por 100 (que puede reducirse vía convenio colectivo), no se trata del teletrabajo regulado por dicho RDL 28/2020, y, en consecuencia, este no resulta aplicable. A ese teletrabajo que no alcanza el 30 por 100 de la jornada se le aplica la normativa laboral común. Asimismo, no podemos olvidar que el teletrabajo vinculado con la crisis sanitaria de la COVID-19 también queda excluido del RDL 28/2020 y se rige, nuevamente, por la normativa laboral común (disposición transitoria 3.ª).

En fin, también desde la perspectiva de la distribución entre el trabajo presencial y el teletrabajo, cabe tener en cuenta que una persona puede teletrabajar a tiempo completo (la totalidad de su jornada de trabajo) o a tiempo parcial (teletrabajo una parte de su jornada y el resto del tiempo trabaja presencialmente, con el mínimo del 30 por 100 que comentábamos anteriormente). Lo más recomendable, también desde la perspectiva de la salud laboral, es desarrollar un teletrabajo a tiempo parcial, uno o varios días a la semana.

5) Otro contenido mínimo obligatorio del acuerdo de teletrabajo, según el art. 7 RDL 28/2020, es el centro de trabajo de la empresa al que queda adscrita la persona trabajadora y, donde, en su caso, desarrollará la parte de la jornada de trabajo presencial. Esta concreta adscripción tiene relevancia, entre otros, a los efectos de poder ejercer los derechos colectivos (por ejemplo, el ejercicio del derecho de voto en las elecciones a representantes del personal) o en materia de prevención de riesgos laborales. No se concreta, sin embargo, cómo llevar a cabo esa adscripción, principalmente en los casos de teletrabajo a tiempo completo, y, a estos efectos, en la práctica comercial se utilizan criterios como el centro de trabajo más cercano al domicilio de la persona trabajadora o aquel al que está conectada telemáticamente (si hay más de uno, aquel al que se conecta durante más tiempo).

6) También constituye un contenido mínimo del acuerdo de teletrabajo la determinación del lugar de trabajo elegido por la persona teletrabajadora para el desarrollo del teletrabajo. Es importante destacar aquí varias cuestiones:

a) El RDL 28/2020 parte de la idea de que es la persona teletrabajadora la que elige el lugar de teletrabajo, aun cuando, no podemos olvidarlo, también se requerirá el acuerdo del empleador.

b) El lugar de teletrabajo puede ser el domicilio de la persona teletrabajadora —supuesto muy frecuente—, o bien, podría establecerse que ese lugar es «móvil», es decir, que la persona teletrabajadora puede teletrabajar, a su elección, en su domicilio o en un telecentro, en la habitación de un hotel, en su segunda residencia o lugar de vacaciones, etc. Una opción u otra tiene una gran relevancia desde la perspectiva de la prevención de riesgos laborales. Si se opta por el domicilio, la empresa, con matices, sigue siendo responsable de las medidas de evaluación y prevención de riesgos laborales. En el caso de teletrabajo móvil esa responsabilidad se relativiza enormemente.

Y, c) una vez recogido en el acuerdo un lugar determinado de teletrabajo, cualquier variación debe ser comunicada previamente a la empresa y requiere el acuerdo de ésta (art. 8.1 RDL 28/2020).

7) En el acuerdo de teletrabajo también debe constar la duración de los plazos de preaviso para el ejercicio de las situaciones de reversibilidad, en su caso. Es decir, debe concretarse qué plazo mínimo de preaviso debe respetarse, tanto por parte de la persona trabajadora como por parte de la empresa, para revertir la situación de teletrabajo, y también puede fijarse un plazo (seis meses, por ejemplo) durante el cual esa reversibilidad no sea posible. Como vimos anteriormente, tanto una parte como la otra puede revertir una situación de teletrabajo. También la negociación

colectiva puede establecer las condiciones de ejercicio de esta reversibilidad.

8) Por otra parte, también deben constar en el acuerdo de teletrabajo los medios de control empresarial de la actividad laboral; es decir, deben aparecer los mecanismos o fórmulas empleados por la empresa para poder verificar la actividad desarrollada por la persona teletrabajadora durante el tiempo de teletrabajo. Cabe tener en cuenta que estos medios serán principalmente informáticos y que su uso debe ser proporcional y respetuoso con el derecho a la intimidad y dignidad de la persona teletrabajadora.

A estos efectos, en el art. 22 RDL 28/2020 también se prevé que la empresa puede adoptar las medidas que estime más oportunas de vigilancia y control para verificar el cumplimiento por la persona teletrabajadora de sus obligaciones y deberes laborales, incluida la utilización de medios telemáticos, guardando en su adopción y aplicación la consideración debida a su dignidad y teniendo en cuenta, en su caso, la capacidad real de las personas trabajadoras con discapacidad. Y, en la misma línea, el art. 17.1 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.

9) En el acuerdo de teletrabajo también debe constar el procedimiento a seguir en el caso de producirse dificultades técnicas que impidan el normal desarrollo del teletrabajo.

10) También se recoge como un contenido mínimo las instrucciones dictadas por la empresa, con la participación de la representación legal del personal, en materia de protección de datos, específicamente aplicables en el teletrabajo. A estos efectos, en el art. 20 RDL 28/2020 se añade que las personas trabajadoras, en el desarrollo del teletrabajo, deben cumplir las instrucciones que haya establecido la empresa en el marco de la legislación sobre protección de datos, previa participación de la representación legal del personal.

11) Siguiendo la misma línea anterior, también constituye un contenido mínimo del acuerdo de teletrabajo, las instrucciones dictadas por la empresa, previa información a la representación legal del personal, sobre seguridad de la información, específicamente aplicables en el marco del teletrabajo. En el art. 20 RDL 28/2020 se insiste en que las personas teletrabajadoras deben cumplir las instrucciones sobre seguridad

de la información específicamente fijadas por la empresa, previa información a la representación legal del personal. No podemos olvidar que, al menos en determinados casos, las personas teletrabajadoras pueden tener a su disposición y gestionar información sensible de su empresa.

Y, 12) el último contenido mínimo obligatorio del acuerdo de teletrabajo es la duración del propio acuerdo. Hasta ahora en la negociación colectiva ha sido habitual fijar un plazo anual, renovable.

2.3. El derecho a la carrera profesional

El RDL 28/2020 dedica una sección de su capítulo III al derecho a la carrera profesional de las personas teletrabajadoras, abordando, por un lado, el derecho a la formación y, por otro, el derecho a la promoción profesional. En un principio puede sorprender que se dedique una atención especial a esta cuestión, pero tal dedicación se entiende si tenemos en cuenta que el modelo dominante en nuestro sistema de relaciones laborales es el trabajo presencial o la presencialidad, y, en consecuencia, se está pensando en el efecto desfavorable que la no presencialidad o el teletrabajo puede tener en el desarrollo de la carrera profesional de una persona trabajadora. A nuestro entender, al menos actualmente, si no se establecen los mecanismos necesarios, desarrollar una actividad laboral vía teletrabajo de una forma continuada puede tener un efecto negativo en la carrera profesional de una persona (mayor lejanía de los centros de decisión, visión empresarial de una menor voluntad de colaboración o compromiso, la exclusión expresa de poder acceder a determinados puestos directivos si se está teletrabajando...). De hecho, la Organización Internacional del Trabajo pone de relieve esta menor proyección profesional en un reciente informe sobre el trabajo a domicilio¹⁵.

Para hacer frente a este posible efecto desfavorable —que afectaría más a las mujeres si tenemos presente el perfil mayoritario de las personas teletrabajadoras en España—, en el art. 9 RDL 28/2020 se prevé que las empresas deben adoptar las medidas necesarias para garantizar la participación efectiva en las acciones formativas de las personas teletrabajadoras, en términos equivalentes a las de las personas que prestan sus 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.

Asimismo, la empresa debe garantizar a las personas teletrabajadoras la formación necesaria para el adecuado desarrollo de su actividad tanto en el momento

de formalizar el acuerdo de teletrabajo como cuando se produzcan cambios en los medios o tecnologías utilizadas.

Y, por su parte, el art. 10 reconoce que las personas teletrabajadoras tienen derecho, en los mismos términos que las que prestan servicios de forma presencial, a la promoción profesional, debiendo la empresa informar a aquellas, de manera expresa y por escrito, de las posibilidades de ascenso que se produzcan, ya se trate de puestos de desarrollo presencial o de teletrabajo.

A nuestro entender, también en el ámbito de las Administraciones Públicas sería recomendable estar atentos a implantar los mecanismos necesarios para evitar que el teletrabajo ralentice o perjudique el desarrollo de la carrera profesional, adaptándose, por ejemplo, los planes de formación y de carrera al hecho de que, una parte de la plantilla teletrabaja a tiempo parcial.

2.4. El derecho a la dotación y mantenimiento de medios y al abono y compensación de los gastos

Ya vimos anteriormente que, dentro de los contenidos mínimos del acuerdo de teletrabajo, se encuentra el inventario de los medios, equipos y herramientas, así como la enumeración de los gastos derivados del teletrabajo y la forma de compensación de los mismos. Pues bien, de una gran importancia y también susceptible de polémica en la práctica, esta cuestión se desarrolla un poco más en la sección 2.ª del Capítulo III (arts. 11 y 12) y en el art. 17 RDL 28/2020; señalándose que:

1) Las personas teletrabajadoras tienen 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 correspondiente inventario y con los términos establecidos, en su caso, en la negociación colectiva. Por tanto, es la empresa la encargada de suministrar a la persona teletrabajadora todos los medios, equipos y herramientas necesarios para desarrollar su actividad (como mínimo un ordenador y una conexión a internet). Es lógico que si una persona trabaja en su casa sea la empresa la que le facilite y mantenga los medios necesarios.

Sin embargo, esta cuestión, en la práctica, dará lugar a problemas, ya que los términos «medios, equipos y herramientas» pueden llegar a interpretarse de una forma muy amplia (por ejemplo, ¿se tiene que facilitar una impresora, así como el tóner y el papel ne-

cesario para imprimir?, ¿dar bolígrafos y demás material de oficina? O bien, ¿la persona teletrabajadora tiene que esperar a imprimir los documentos los días que trabaja presencialmente en la empresa?). Habrá que concretar con mucho detalle estas cuestiones en la negociación colectiva y/o en el correspondiente acuerdo de teletrabajo, y no será fácil.

2) La empresa debe garantizar la atención precisa en el caso de dificultades técnicas. Referencia legal totalmente justificada, ya que es aquella la que pone a disposición de la persona trabajadora los medios e instrumentos de trabajo. Esta obligación incluye tanto la reparación de esos medios e instrumentos como la resolución de las dudas técnicas y de funcionamiento relacionadas con los mismos.

3) La empresa no puede exigir la instalación de programas o aplicaciones en dispositivos propiedad de la persona trabajadora, ni la utilización de estos dispositivos en el desarrollo del teletrabajo. Ello no excluye, sin embargo, que se pueda llegar a un acuerdo al respecto, a cambio de la correspondiente compensación. La lógica de la norma —totalmente lógica— es que la empresa es la obligada a facilitar a la persona trabajadora los medios necesarios para teletrabajar.

4) La empresa debe establecer criterios de utilización de los dispositivos digitales respetando en todo caso los estándares mínimos de protección de la intimidad de acuerdo con los usos sociales y los derechos reconocidos legal y constitucionalmente. En su elaboración debe participar la representación legal del personal.

Asimismo, las personas teletrabajadoras deben cumplir las condiciones e instrucciones de uso y conservación establecidas en la empresa en relación con los equipos y útiles informáticos, dentro de los términos que, en su caso, se establezcan en la negociación colectiva.

5) Los convenios o acuerdos colectivos pueden especificar los términos dentro de los cuales las personas trabajadoras pueden hacer uso por motivos personales de los equipos informáticos puestos a su disposición por parte de la empresa para el desarrollo del teletrabajo, teniendo en cuenta los usos sociales de dichos medios y las particularidades del teletrabajo.

Y, 6) el desarrollo del teletrabajo debe ser sufragado o compensado por la empresa y no puede 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. Asimismo, los convenios o acuerdos colectivos pueden establecer el mecanismo para la determinación y compensación o abono de estos gastos.

La cuestión esencial es determinar qué gastos relacionados con los equipos, herramientas y medios vinculados al desarrollo del teletrabajo debe asumir la empresa. A nuestro entender, está claro que dentro de estos se encuentra la conexión a internet (aunque, queda abierta la duda de si la compensación debe ser total, dado que esa conexión se utilizará también para cuestiones personales, salvo que se instale otra conexión para un uso exclusivamente profesional). Pero ¿se podrían incluir también otros gastos? ¿Gastos de luz o calefacción, por ejemplo? Se trata de una cuestión compleja, ya que, si bien podríamos afirmar que, en el caso del teletrabajo, la empresa efectivamente ahorra en tales conceptos al estar la persona trabajadora en su domicilio y no en la empresa, también es cierto que aquella ahorra en otros conceptos como, por ejemplo, en transporte. Probablemente haya que entender que los gastos compensables son aquellos directamente relacionados con los medios o herramientas técnicas o informáticas que requiere la persona trabajadora para desarrollar su actividad (línea de teléfono, conexión a internet...). Cosa distinta es que, vía negociación colectiva, se decida asumir también otros gastos (calefacción, luz, etc.).

Y, en fin, también cabe tener presente que, como señalamos anteriormente, esta compensación de gastos está sujeta a cotización a la Seguridad Social y tributa a Hacienda.

2.5. Los derechos en materia de tiempo de trabajo

Al margen de las referencias que se hacen en el art. 7 RDL 28/2020 al horario de trabajo y al porcentaje y la distribución entre el trabajo presencial y el teletrabajo, los arts. 13 y 14 también regulan la ordenación del tiempo de trabajo, aunque lo hacen de una forma muy genérica. Así, se prevé que:

a) De conformidad con los términos establecidos en el acuerdo de teletrabajo y la negociación colectiva, respetando los tiempos de disponibilidad obligatoria y la normativa sobre tiempo de trabajo y descanso, la persona teletrabajadora puede flexibilizar el horario de prestación de servicios establecido.

Esto supone dejar un amplio margen a la negociación colectiva y al propio acuerdo de teletrabajo a la hora de ordenar el tiempo de trabajo (jornada, descansos, horario de trabajo más o menos flexible...). A este respecto, cabe recordar que, desde la perspectiva del horario de trabajo, son posibles tres opciones principalmente: 1) que la persona teletrabajadora siga el mismo horario de trabajo que si

trabajase presencialmente, sin posibilidad de cambio salvo circunstancias excepcionales; 2) un horario mixto, que mezcla unas horas o franjas de conexión obligatoria —para facilitar, por otra parte, la coordinación con los compañeros de trabajo y/o la empresa— con la flexibilidad horaria en relación con el resto de la jornada; y, 3) la flexibilidad horaria total, que implica que es la propia persona trabajadora la que se organiza su jornada y horario de trabajo, siempre que obtenga unos determinados resultados, a evaluar con los parámetros fijados previamente (semanalmente, mensualmente...). Esta última es la opción que mayor autonomía otorga a la persona teletrabajadora, pero que también puede plantear mayores riesgos desde la perspectiva de la salud laboral (se puede acabar trabajando de madrugada, fines de semana... con el correspondiente riesgo de cansancio y estrés) y de la conciliación de la vida laboral y familiar. En todos los casos es esencial que se concrete con claridad cómo se organiza el tiempo de trabajo.

Y, b) también se aplica en el teletrabajo la obligación de registro horario recogida en el art. 34.9 ET, de conformidad con lo establecido en la negociación colectiva; registro que debe reflejar fielmente el tiempo que la persona teletrabajadora dedica a la actividad laboral, sin perjuicio de la flexibilidad horaria, y debe incluir, entre otros, el momento de inicio y finalización de la jornada de trabajo. Cabe pensar que, obviamente, este registro horario se llevará a cabo a través de medios informáticos.

Por otra parte, en este ámbito también cabe tener presente el derecho a la desconexión digital que regula el art. 18 RDL 28/2020, donde se reconoce expresamente que las personas teletrabajadoras tienen derecho a esa desconexión fuera de su horario de trabajo en los términos establecidos en el art. 88 Ley Orgánica 3/2018. Ello implica varias cosas:

1.ª) Este deber empresarial conlleva una limitación del uso de los medios tecnológicos de comunicación empresarial y de trabajo durante los periodos de descanso, así como el respeto a la duración máxima de la jornada y a cualesquiera límites y precauciones en materia de jornada que dispongan la normativa legal o convencional aplicables. Esa limitación alcanza a cualquier tipo de medio de comunicación (correo electrónico, teléfono, whatsaps, otros sistemas de mensajería electrónica, etc.), y alcanza también a situaciones como los permisos, vacaciones, excedencias, etc.

2.ª) La empresa, previa audiencia de la representación legal del personal, debe elaborar una política interna dirigida a las personas trabajadoras, incluidas las que ocupan los puestos directivos, en la que de-

finirán las modalidades de ejercicio del derecho a la desconexión y las acciones de formación y de sensibilización del personal sobre un uso razonable de las herramientas tecnológicas que evite el riesgo de fatiga informática. Estas acciones son importantes ante el evidente riesgo de tecnoestrés que plantea el uso intensivo de las herramientas informáticas en el propio domicilio.

Y, 3.ª) finalmente, en el art. 18 RDL 28/2020 se establece que los convenios o acuerdos colectivos pueden establecer los medios y medidas adecuadas para garantizar el ejercicio efectivo del derecho a la desconexión en el teletrabajo y la organización adecuada de la jornada de forma que sea compatible con la garantía de los tiempos de descanso.

Es muy relevante que la política interna empresarial defina claramente el alcance del derecho a la desconexión digital, restringiendo al máximo o prohibiendo totalmente los casos en que la empresa puede enviar mensajes y esperar respuesta a los mismos fuera del horario de trabajo. A estos efectos, resulta preocupante que, actualmente, la negociación colectiva al regular este derecho prevea bastantes supuestos en los que las personas trabajadoras deben responder a las comunicaciones empresariales; así, por ejemplo: a) cuando concurren circunstancias de causa de fuerza mayor o que supongan un grave, inminente o evidente perjuicio empresarial o del negocio, cuya urgencia temporal necesita indubitablemente de una respuesta inmediata (ese tiempo se considerará como horas extraordinarias)¹⁶; b) en los casos de fuerza mayor o guardias localizables, retén, disponibles priorizados, mayor dedicación o circunstancias similares contempladas en la negociación colectiva¹⁷; y, c) cuando se produzcan situaciones excepcionales, guardias y/o disponibilidades de emergencia¹⁸. Se trata, por otra parte, de conceptos amplios.

A nuestro entender, el derecho a la desconexión digital de las personas teletrabajadoras también constituye un reto relevante en el sector público.

2.6. El derecho a la prevención de riesgos laborales

El art. 15 RDL 28/2020 regula la prevención de riesgos laborales, señalando, en primer lugar, que las personas teletrabajadoras tienen derecho a una adecuada protección en materia de seguridad y salud laborales, de conformidad con lo establecido en la Ley de Prevención de Riesgos Laborales y su normativa de desarrollo.

En segundo lugar, con un mayor detalle, el art. 16 entra en la evaluación de los riesgos laborales y en la planificación de la actividad preventiva, afirmándose que:

1) La evaluación de los riesgos y la planificación de la actividad preventiva del teletrabajo deben tener en cuenta los riesgos característicos de esta modalidad de trabajo, poniendo especial atención en los factores psicosociales (aislamiento, tecnoestrés, fatiga...), ergonómicos y organizativos. En particular, debe tenerse en cuenta la distribución de la jornada, los tiempos de disponibilidad y la garantía de los descansos y desconexiones durante la jornada de trabajo.

2) La evaluación de los riesgos únicamente debe alcanzar a la zona habilitada para la prestación de los servicios, no extendiéndose al resto de las zonas de la vivienda o del lugar elegido para el desarrollo del teletrabajo. Con ello se garantiza el derecho a la intimidad personal y familiar de la persona teletrabajadora.

3) La empresa debe obtener toda la información acerca de los riesgos a los que está expuesta la persona teletrabajadora mediante una metodología que ofrezca confianza respecto de sus resultados, y prever las medidas de protección que resulten más adecuadas en cada caso.

Cuando la obtención de esa información exige la visita por parte de quien tiene competencias en materia preventiva en la empresa al lugar de teletrabajo, debe emitirse un informe escrito que justifique ese extremo que se entregará a la persona trabajadora y a los delegados de prevención. En todo caso, esa visita requiere el permiso de la persona teletrabajadora si se trata de su domicilio o del de una tercera persona, como consecuencia del derecho constitucional a la inviolabilidad del domicilio.

Si no se concede ese permiso, el desarrollo de la actividad preventiva por parte de la empresa puede efectuarse en base a la determinación de los riesgos que se derive de la información recabada de la persona trabajadora según las instrucciones del servicio de prevención. En relación con esta última cuestión cabe señalar que, en el caso de las Administraciones Públicas, la normativa autonómica prevé que la persona candidata al teletrabajo debe rellenar un cuestionario de autocomprobación respecto de los riesgos presentes y las medidas preventivas a adoptar para hacerles frente. La responsabilidad sobre la adopción de dichas medidas recae sobre la persona teletrabajadora.

Y, 4) lógicamente, es fundamental formar a la persona teletrabajadora sobre los riesgos laborales a los que se enfrenta, y actualizar dicha formación siempre que sea necesario.

2.7. Los derechos colectivos

En el art. 19 RDL 28/2020 se regulan los derechos colectivos de las personas teletrabajadoras; manifestándose que estas tienen derecho a ejercer sus derechos de naturaleza colectiva (derecho a la representación, negociación colectiva, huelga...) con el mismo contenido y alcance que el resto de las personas trabajadoras del centro de trabajo al que están adscritas. A estos efectos, la negociación colectiva puede establecer las condiciones para garantizar el ejercicio de esos derechos por parte de las personas teletrabajadoras, en atención a las singularidades de su prestación, con respeto pleno al principio de igualdad de trato y de oportunidades entre la persona teletrabajadora y la que desempeña sus tareas presencialmente en la empresa. Cabe señalar que, hasta ahora, la negociación colectiva del sector privado ha prestado poca atención a estos derechos colectivos, y tampoco lo hace la normativa autonómica en materia de teletrabajo para el caso de las Administraciones Públicas.

Por otra parte, la empresa debe suministrar a la representación legal del personal los elementos precisos para el desarrollo de su actividad representativa, entre ellos, el acceso a las comunicaciones y direcciones electrónicas de uso en la empresa y la implantación de un tablón virtual. Como sabemos, ha existido un cierto debate judicial sobre el acceso a los datos electrónicos por parte de la representación del personal, optando el RDL 28/2020, a nuestro entender con buen criterio, por facilitar dicho acceso a los representantes legales del personal. Acceso que también se extendería a la representación sindical.

Cabe tener presente también que las personas teletrabajadoras computarán como empleados a los efectos de las correspondientes elecciones a representantes del personal y que, cumpliendo los requisitos previstos legalmente, podrán presentarse como candidatos a dichas elecciones, así como votar en ellas. A estos últimos efectos, el art. 19.3 establece que se debe garantizar su participación efectiva presencial para el ejercicio del derecho a voto en las elecciones a representantes legales.

Por otra parte, cabe destacar que la empresa debe asegurarse de que no existen obstáculos para la comunicación entre las personas teletrabajadoras y sus representantes legales, así como con el resto de las personas trabajadoras. Por tanto, deben articularse todos los mecanismos necesarios para que sea posible dicha comunicación, prestándose especial atención al acceso y el uso de los medios informáticos.

Finalmente, en este ámbito se prevé que la empresa debe garantizar que las personas teletraba-

jadoras pueden participar de manera efectiva en las actividades organizadas o convocadas por su representación legal o por el resto de las personas trabajadoras en defensa de sus intereses laborales. Nuevamente, la accesibilidad a los medios necesarios para facilitar esa participación es un elemento clave.

Por último, como cualquier otra persona trabajadora de la empresa, las personas teletrabajadoras tienen derecho a la huelga, aun cuando su forma de ejercicio es diferente a la tradicional, y, en su caso, sea más difícil identificar posibles supuestos de esquirolaje, por dos motivos: el trabajo en el propio domicilio y la utilización de medios informáticos.

A nuestro entender y salvando las distancias, las consideraciones realizadas en el art. 19 RDL 28/2020 serían trasladables al sector público.

2.8. Aspectos procesales

Finalmente, si nos preguntásemos cómo reclamar si surge alguna discrepancia en la implantación del teletrabajo en el sector privado (y en las empresas públicas y fundaciones), cabe señalar que el RDL 28/2020 ha incorporado un nuevo art. 138 bis en la LRJS, donde se recoge el procedimiento judicial que se seguirá en los casos de reclamaciones sobre el acceso, la reversión o la modificación del teletrabajo. Procedimiento que tiene un carácter urgente y preferente. Sin embargo, como vimos, si la reclamación afecta a cuestiones vinculadas con la conciliación de la vida laboral y familiar o la violencia de género, la vía procesal es la contemplada —con características muy semejantes— en el art. 139 LRJS.

3. Conclusiones

Sin duda alguna, la regulación en septiembre de 2020 del teletrabajo tanto en el sector privado como en las Administraciones Públicas ha supuesto un hito importante, y también es muy posible que, tras la crisis sanitaria de la COVID-19, el teletrabajo siga presente, con una mayor incidencia que antes, en algunas actividades profesionales y sectores de actividad. Asimismo, como hemos visto, la regulación que se ha adoptado en el sector privado a través del RDL 28/2020 es bastante completa y aborda los elementos esenciales del teletrabajo, sin perjuicio

de permitir (y reclamar) la intervención de la negociación colectiva. De hecho, como hemos señalado, esa regulación es más amplia que la adoptada en el marco de las Administraciones Públicas —el nuevo art. 47 bis TREBEP—, y en algunos aspectos y salvando las distancias, podría servir de guía o inspiración, junto con la regulación autonómica existente en materia de teletrabajo, para el desarrollo del teletrabajo en el sector público.

Sin embargo, tanto en el sector privado como en el sector público, cabe tener presente que en el teletrabajo no todo es favorable o positivo, por cuanto habrá que estar muy atentos para evitar que se produzcan sesgos de género (que se vea el teletrabajo como una vía más para que solo las mujeres puedan conciliar mejor el trabajo con el cuidado de los hijos), se vea perjudicada la conciliación de la vida laboral y familiar (si se trabaja en casa los espacios privado y laboral se difuminan y confunden, en perjuicio del primero), exista una conexión digital continua, o se incrementen los riesgos laborales psicosociales (aislamiento, tecnoestrés, fatiga, ciberacoso...). En definitiva, no podemos olvidar que el teletrabajo tiene su cara y su cruz.

4. Referencias bibliográficas

De las Heras García, A. (2016). *El teletrabajo en España: un análisis crítico de normas y prácticas*. Madrid: CEF.

García Calvente, Y. (2020). Avances y desafíos del teletrabajo en la regulación del teletrabajo: reflexiones del ingreso y el gasto público en un contexto de pandemia. *Nueva Fiscalidad*, n.º 3, 53-80.

Lousada Arochena, J.F., y Ron Latas, R.P. (2015). Una mirada periférica al teletrabajo, el trabajo a domicilio y el trabajo a distancia en el derecho español. Mella Méndez, L. (ed.). *Trabajo a Distancia y Teletrabajo* (p. 31-46). Pamplona: Thomson Reuters Aranzadi.

Mauri Majós, J. (2020). La reglamentación del teletrabajo en las administraciones locales. *Seminario sobre Relaciones Colectivas*. Barcelona, FMC.

Mella Méndez, L. (2017). Configuración general del trabajo a distancia en el derecho español. Mella Méndez, L. (Dir.). *El teletrabajo en España: aspectos teórico-prácticos de interés* (p. 19-82). Madrid: Wolters Kluwer.

Sierra Benítez, E.M. (2011). *El contenido de la relación laboral en el teletrabajo*. Sevilla: CES Andalucía.

Thibault Aranda, J. (2000). *El teletrabajo*. Madrid: CES.

Notas

- 1 Sobre el concepto y características del teletrabajo como modalidad de prestación de servicios: De las Heras García, A. (2016). *El teletrabajo en España: un análisis crítico de normas y prácticas*. Madrid: CEF; García Calvente, Y. (2020). Avances y desafíos del teletrabajo en la regulación del teletrabajo: reflexiones del ingreso y el gasto público en un contexto de pandemia. *Nueva Fiscalidad*, n.º 3, 53-80; Lousada Arochena, J.F., y Ron Latas, R.P. (2015). Una mirada periférica al teletrabajo, el trabajo a domicilio y el trabajo a distancia en el derecho español. Mella Méndez, L. (ed.). *Trabajo a Distancia y Teletrabajo* (p. 31-46). Pamplona: Thomson Reuters Aranzadi; Mella Méndez, L. (2017). Configuración general del trabajo a distancia en el derecho español. Mella Méndez, L. (Dir.). *El teletrabajo en España: aspectos teórico-prácticos de interés* (p. 19-82). Madrid: Wolters Kluwer; Sierra Benítez, E.M. (2011). *El contenido de la relación laboral en el teletrabajo*. Sevilla: CES Andalucía; Thibault Aranda, J. (2000). *El teletrabajo*. Madrid: CES.
- 2 Eurostat 2018, frente al 14% de Holanda, el 13,3% de Finlandia o el 11% de Luxemburgo.
- 3 Real Decreto Legislativo 2/2015, de 23 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores, BOE núm. 255, de 24 de octubre de 2015.
- 4 En el marco de las Administraciones Públicas, Mauri Majós, J. (2020). La reglamentación del teletrabajo en las administraciones locales. *Seminario sobre Relaciones Colectivas*. Barcelona, FMC.
- 5 Cabe tener presente que los arts. 23.1.a) y 37.8 ET han sido modificados por el propio RDL 28/2020.
- 6 Ley 36/2011, de 10 de octubre, reguladora de la jurisdicción social, BOE núm. 245, de 11 de octubre de 2011.
- 7 En relación con el AMET, Sierra Benítez, E.M. (2011), *El contenido de la relación laboral en el teletrabajo*. Sevilla: Consejo Económico y Social de Andalucía.
- 8 Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres, BOE núm. 71, de 23 de marzo de 2007.
- 9 Convenio colectivo del Grupo Axa (BOE de 10 de octubre de 2017).
- 10 Art. 6.1 Decreto 16/2018, Castilla y León; anexo II Decreto 82/2016, Comunidad Valenciana; art. 7 Decreto 45/2013, La Rioja; art. 6 Decreto 92/2012, País Vasco; y art. 15 Orden de 20 de diciembre de 2013, Galicia. También Decreto 1/2018, Extremadura; Decreto 57/2013, Castilla-La Mancha; e Instrucción de 6 de agosto de 2014, Aragón.
- 11 Reglamento por el que se regula la prestación de servicios en régimen de teletrabajo de 26 de junio de 2020.

- 12 Protocolo de Teletrabajo en el Ayuntamiento de Alcobendas y sus Patronatos de 27 de enero de 2016; Protocolo regulador del teletrabajo en el Ayuntamiento de Gijón de 5 de febrero de 2019; BOP de Ávila de 28 de noviembre de 2016; y Reglamento sobre la prestación del servicio en la modalidad no presencial mediante la fórmula del teletrabajo por el personal empleado público del Cabildo insular de Fuerteventura.
- 13 Ley Orgánica 1/1982, de 5 de mayo, de protección civil del derecho al honor, a la intimidad personal y familiar y a la propia imagen, BOE núm. 115, de 14 de mayo de 1982.
- 14 RD 2064/1995, de 22 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento General sobre Cotización y Liquidación de otros Derechos de la Seguridad Social, BOE núm. 22, de 25 de enero de 1996.
- 15 Organización Internacional del Trabajo. (2021). El trabajo a domicilio: De la invisibilidad al trabajo decente.
- 16 CC de Teleinformática y Comunicaciones, SAU. (BOE de 22 de junio de 2020), CC de Telefónica Ingeniería de Seguridad SAU (BOE de 7 de enero de 2020) y II CC de empresas vinculadas para Telefónica de España, SAU, Telefónica Móviles España, SAU y Telefónica Soluciones de Informática y Comunicaciones de España, SAU (BOE de 13 de noviembre de 2019).
- 17 V CC marco del Grupo Endesa (BOE de 17 de junio de 2020).
- 18 CC de Siemens Healthcare, SLU (BOE de 28 de febrero de 2020). También: CC de Carlson Wagonlit España, SLU (BOE de 27 de febrero de 2020) y CC de Servicios Dix 2012 (BOE de 4 de febrero de 2020).

LA REGULACIÓN DEL TELETRABAJO EN LAS ENTIDADES LOCALES

THE REGULATION OF TELEWORKING IN LOCAL ENTITIES

Joan Mauri Majós

Profesor titular (EU) de Derecho Administrativo
Departamento de Derecho Administrativo, Derecho
Procesal y Derecho Financiero y Tributario
Universidad de Barcelona
jmaurim@ub.edu

<https://doi.org/10.47623/ivap-rvvp.19.2020.ab.03>

Recibido: 26/02/2021

Aceptado: 17/03/2021

© 2021 IVAP. Este es un artículo de acceso abierto distribuido bajo los términos de la licencia Creative Commons Reconocimiento — NoComercial — SinObraDerivada (by-nc-nd)



Laburpena: Administrazio publiko guztietan telelanaren modalitatea 2021eko apirilaren 1a baino lehen arautzeko tresna arautzaile bat onartu behar denez, beharrezkoa da haren maila, lantze-prozedura eta prestatu beharreko funtsezko edukiak zehaztea; eta, horretarako, urrutiko lanaren erregulazioak Autonomia Erkidegoko eta Tokiko Administrazioan urte luzez egituratu dituen erakunde— eta antolaketa-formen gordailua hartu behar da oinarri moduan. Jarduteko esparrua hobeto ezagutzeko, erabili beharreko estandar operatiboak eta erabil daitezkeen formulak aurkezten dira, eta telelana sartzeko ekarriko duen antolaketa-aldaketa nabarmentzen da.

Gako-hitzak: arautzeko tresnak, enplegatu publikoak, telelana, toki-erakundeak.

Resumen: La necesidad de aprobar un instrumento normativo regulador de la modalidad de teletrabajo antes del 1 de abril de 2021 en todas las Administraciones públicas, exige precisar su rango, procedimiento de elaboración y contenidos esenciales que se han de elaborar en base al depósito de formas institucionales y organizativas que la regulación del trabajo a distancia ha ido articulando durante largos años en la Administración autonómica y local. Para conocer el marco en el que se va a tener que actuar se presentan los estándares operativos al uso y las fórmulas que se pueden utilizar, enfatizándose el cambio organizativo que la introducción del teletrabajo va a suponer.

Palabras clave: entidades locales, instrumentos normativos, personal empleado público, teletrabajo.

Abstract: The need to approve a normative instrument regulating the telework modality in all Public Administrations before April 1, 2021 requires the specification of their rank, procedure of production and essential contents which must be drawn up based on the repository of institutional and organizational formats that the regulation of remote work has articulated over a long number of years in the autonomous and local administration. To know the framework in which action will have to be taken the usual operating standards and the formulas that can be used are presented, emphasizing the organizational change that the introduction of teleworking will represent.

Keywords: local entities, normative instruments, public employees, telework.

Sumario:

1. Planteamiento.— 2. La regulación jurídica del tipo teletrabajo.— 3.— El concepto de teletrabajo.— 4.— Voluntariedad y reversibilidad en el teletrabajo.— 5.— Igualdad de trato y teletrabajo.— 6.— La dotación y el mantenimiento de medios tecnológicos.— 7.— Poder de dirección y teletrabajo.— 8. Referencias bibliográficas.

1. Planteamiento

Nuestro análisis pretende dos objetivos:

a) Ser un estudio del sistema de fuentes que ha de ordenar la modalidad del teletrabajo en el ámbito local y de su forma de elaboración, en la que sin duda va a tener un importante papel la negociación colectiva, pero, por lo que parece, también una particular forma de autonomía individual, o si se quiere, de participación individual en la definición del contenido de la relación de servicios propia y específica de teletrabajo.

b) Ser una primera introducción a los elementos estructurales de la modalidad de prestación de servicios a distancia, tal como ha sido dibujada en 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 las crisis sanitaria ocasionada por la COVID-19 (en adelante, RDL-TAP) que introduce un nuevo artículo 47 bis en el 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, TREBEP), prestando una especial atención al concepto de teletrabajo, a su carácter voluntario y reversible pero autorizado, a la idea de trabajo igual entre el personal empleado a distancia y el que preste servicios en la forma presencial, a la obligación de dotación de los medios tecnológicos necesarios para la actividad, y a la indicación de un sistema de control a través de la identificación de objetivos y la evaluación de su cumplimiento.

La orientación de nuestra contribución, especialmente dedicada al teletrabajo en el ámbito de la Administra-

ción local, exige una metodología particular. Aquí no se trata solo de elaborar una serie de tesis doctrinales, se pretende también utilizar el depósito de fórmulas institucionales y organizativas que la regulación del teletrabajo en el ámbito de las diferentes Administraciones públicas ha ido acumulado, para determinar los estándares al uso en la regulación de esta modalidad de prestación del servicio y su posible compatibilidad con las normas introducidas por la legislación básica estatal de normalización del teletrabajo, con la única finalidad de contribuir al necesario proceso de creación o adaptación normativa que deberá darse en el año en curso.

2. La regulación jurídica del tipo teletrabajo

La ordenación jurídica de una materia exige su configuración como un ámbito de contenido estable que pueda ser objeto de tratamiento normativo por quien tenga competencia para ello a través del procedimiento debido, lo que permite dotarla de validez y eficacia con su correspondiente integración en el ordenamiento jurídico.

Los conceptos de materia, competencia, procedimiento, validez y eficacia resultan ser esenciales para la integración de un orden jurídico que permita la correcta utilización de una determinada institución propia de un sistema normativo, en este caso, del sistema regulador del empleo público en la Administración local.

Nada de todo esto queda claro cuando nos aproximamos al estudio del teletrabajo. A reserva del concepto que después se tratará, de entrada, convendría

saber qué tipo de instituto jurídico es el teletrabajo. El artículo 47 bis del TREBEP lo define como una «modalidad de prestación de servicios», pero el preámbulo de la norma que lo regula se refiere al teletrabajo como un «instrumento organizativo» o una «forma de organización de la prestación de servicios». Por si eso fuera poco, la ordenación básica del teletrabajo se introduce en el artículo 47 bis del TREBEP, lo que topográficamente sitúa la materia en el título III, dedicado a los derechos y deberes de los empleados públicos, dentro de su capítulo V, que contiene el derecho a la jornada de trabajo, permisos y vacaciones. Lógicamente, con este dato es fácil deducir que el teletrabajo es para el legislador básico una modalidad de jornada especial de trabajo o una forma de realización de la jornada de trabajo.

Pues bien, si se atiende a los distintos elementos que caracterizan la relación jurídica del trabajo a distancia como puede ser el elemento espacial, el instrumental o el organizativo, ninguno de ellos aboga por la consideración del trabajo a distancia como una forma de gestión del tiempo de trabajo (García Romero, 2012, pp. 29-31).

El teletrabajo es una forma de organización y ejecución de la prestación de servicios a distancia (Thibault Aranda, 2020, p. 5). Por ello, muy probablemente su ubicación sistemática en el seno del Estatuto de los empleados públicos 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 las formas de desempeño de los puestos de trabajo.

Entendiendo el teletrabajo como una forma de organización y ejecución de la prestación del servicio a distancia, el teletrabajo es en esencia un instrumento que puede ser regulado por una Administración en ejercicio de sus potestades de organización sin perjuicio de los límites que a las decisiones administrativas se puedan imponer por su posible afectación de las condiciones de trabajo del personal empleado público.

De hecho, todo esto puede desprenderse del reenvío que la norma básica estatal hace a los instrumentos normativos propios reguladores del teletrabajo en cada una de nuestras Administraciones públicas, instrumentos que se definirán en uso de sus potestades de organización.

La regulación del teletrabajo en las Administraciones públicas contenida en el artículo 47 bis del TREBEP pretende la introducción de unas reglas que sirvan de base común para el desarrollo de la figura en todas las Administraciones públicas. Su objeto es, por tanto, configurar un marco normativo mínimo y esencial, tanto desde la perspectiva del régimen jurídico de las

Administraciones públicas como desde el punto de vista, más concreto y específico, de los derechos y deberes del personal empleado público.

Es la norma básica estatal, más concretamente el párrafo segundo del artículo 47 bis del TREBEP, la que permite que la prestación del servicio mediante teletrabajo se pueda realizar: «en los términos de las normas que se dicten en desarrollo de este Estatuto». Por si eso fuera poco, la disposición final segunda del RDLTAP, dispone que son: «Las Administraciones públicas las que deban adaptar su normativa de teletrabajo a lo previsto en este real decreto-Ley». Por lo tanto, son las Administraciones públicas las que ostentan la potestad suficiente para que: «puedan desarrollar sus instrumentos normativos propios reguladores del teletrabajo en sus Administraciones públicas, en uso de sus potestades de organización», tal como se explicita en la exposición de motivos del RDLTAP.

Lógicamente ello no impide ni desplaza el ejercicio de la competencia de las comunidades autónomas en materia de función pública, que podrán ejercer sobre la modalidad de teletrabajo que se pueda implantar en las Administraciones de su territorio, resultando perfectamente posible que la legislación autonómica pudiera establecer una regulación general aplicable al personal al servicio de las Administraciones de su circunscripción (Jiménez Asensio, 2020, pp. 7-15).

Del enunciado del artículo 47 bis.2 del TREBEP que se refiere a una noción tal inespecífica como la de «normativa de desarrollo» se podría desprender fácilmente esta consecuencia. Si eso es así, habrá que recordar que el ejercicio de la competencia autonómica en materia de función pública ha de hacerse respetando el principio de autonomía local, lo que implica el mantenimiento de la capacidad de autoorganización de las distintas corporaciones territoriales y, más concretamente, de la competencia propia de cada Administración local sobre la organización de su personal.

Con todo, una lectura sistemática del preámbulo y de los preceptos del RDLTAP nos permite afirmar que la intención del legislador estatal no ha sido la de llamar a la Ley autonómica para establecer una regulación de desarrollo aplicable a los empleados públicos de las Administraciones de su ámbito territorial. De hecho, ello supondría una auténtica novedad, ya que, hoy por hoy, no hay ninguna norma autonómica reguladora de la prestación del servicio a distancia que resulte de aplicación a la ordenación del teletrabajo del personal autonómico y local. Por lo tanto, puede afirmarse que la intención consciente del legislador básico ha sido permitir regular el teletrabajo de su personal a todas las Administraciones públicas que puedan hacerlo.

En consecuencia, se puede afirmar que son los órganos de gobierno de cada entidad local los que resultan habilitados directamente por la legislación estatal para ordenar el teletrabajo de su personal, sin necesidad de que las bases hayan de ser desarrolladas por el legislador autonómico o hayan de ser objeto de un complemento normativo de carácter reglamentario producido por los diferentes niveles de gobierno estatal o autonómico.

Dicho esto, hay que reparar en que la referencia introducida en el preámbulo a la competencia de las Administraciones para ordenar el teletrabajo en sus organizaciones se refiere a los distintos «instrumentos normativos». Es más, el artículo 47 bis.2 del TREBEP previene que la prestación de servicios mediante teletrabajo se realizará en los términos: «de las normas que se dicten en desarrollo de este estatuto». Correlativamente, el párrafo 5 del mismo precepto advierte 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», mientras que la disposición final segunda del RDLTAP se refiere a la: «Adaptación de normas».

Por lo tanto, el desarrollo de las bases estatales que regulan la materia teletrabajo es normativo. Presupone, pues, el ejercicio de la potestad reglamentaria de los órganos de gobierno de una determinada Administración pública. Dicho ejercicio, en función de su procedimiento de elaboración, puede adoptar la forma de un acuerdo colectivo, que posee una indudable naturaleza normativa, o de un reglamento de régimen interior aprobado por el correspondiente órgano de gobierno después del trámite de negociación. Lo que no resulta posible es regular el teletrabajo a través de un pacto, un protocolo o un acto administrativo de carácter general en la forma de simple acuerdo de un órgano de negociación o participación, instrucción u orden de servicio. Ello presupone que no resultará posible el mantenimiento de aquellas regulaciones del teletrabajo fundadas en resoluciones de las alcaldías o presidencias de las respectivas entidades locales o en acuerdos de pleno que no han seguido el procedimiento de negociación o de elaboración de reglamentos locales, lo que, por cierto, resulta relativamente frecuente¹.

La adaptación que se predica en la disposición final segunda del RDLTAP no solo es de contenido, es también del rango del instrumento que puede vehicular la ordenación de la prestación de servicios mediante la modalidad de teletrabajo.

El apartado 2 del artículo 47 bis del TREBEP determina expresamente que la prestación de servicios mediante teletrabajo se ha de realizar en los términos

de las normas que se dicten en desarrollo del Estatuto: «que serán objeto de negociación colectiva en el ámbito correspondiente».

Sin embargo, aun admitiendo la importancia de la negociación colectiva en la regulación del teletrabajo, la remisión de la norma básica estatal al procedimiento convencional para la disposición de las reglas propias de esta modalidad de prestación del servicio se ha de situar en el marco sistemático dispuesto por la norma básica estatal que se concreta en el artículo 37 del TREBEP. En dicho precepto se señalan las materias que han de ser objeto de negociación y las que han de quedar excluidas de ella, por incidir directamente en el ejercicio de las potestades de organización, dirección y control del personal o en los derechos de terceros que resultan ser interesados o interesadas en un procedimiento administrativo o personas usuarias de los servicios públicos.

Por lo tanto, habría que rechazar la tentación —que existirá— de considerar la remisión legal que opera el artículo 47 bis.2 del TREBEP como una verdadera reserva material, de manera que cualquier regulación que se pudiera hacer de algún aspecto relacionado con teletrabajo resultará, por el mero hecho de su posible conexión con dicho ámbito, objeto de obligada negociación.

De hecho, si entendemos que el teletrabajo es básicamente una forma de organización y ejecución de la prestación que solo puede desarrollarse siempre que las necesidades del servicio lo permitan, llegaremos rápidamente a la conclusión de que la disposición del teletrabajo en una determinada estructura resulta ser una decisión de la Administración que se toma en uso de sus potestades de organización.

A tenor de lo dispuesto en el artículo 37.2.a) del TREBEP quedan excluidas de la obligatoriedad de la negociación las decisiones de las Administraciones públicas que afecten a sus potestades de organización. Ahora bien, el mismo precepto advierte de que procederá la negociación cuando las consecuencias de las decisiones de las Administraciones públicas que afecten a sus potestades de organización tengan repercusión sobre las condiciones de trabajo de los funcionarios y funcionarias públicas. Pero una cosa ha de quedar clara: el objeto de la negociación es la repercusión que la decisión de implantación de esta particular forma de prestación de servicios tenga sobre las condiciones de trabajo del personal empleado público. Es más, nos parece que las decisiones intrínsecamente organizativas tendentes a la definición de una forma o modelo de organización están exentas de negociación, decisiones entre las que deben estar la forma de ejercicio de una función y la correspondiente atribución de medios. Es decir, pensamos que

la determinación de las áreas o puestos que pueden desempeñarse a través de la modalidad de teletrabajo y el número de los efectivos —dotaciones de los puestos— que pueden utilizar esta particular forma de prestación de servicios es una decisión puramente organizativa. Otra cosa es, como ya se ha dicho, la repercusión que dicha decisión pueda tener sobre los derechos del personal empleado público.

Afianza esta conclusión otra razón distinta. El artículo 37.2.b) del TREBEP excluye de la negociación la regulación del ejercicio de los derechos de los ciudadanos y de los usuarios de los servicios públicos, así como el procedimiento de formación de los actos y disposiciones administrativas.

La adopción de fórmulas de trabajo a distancia que no tengan en cuenta la necesidad de mantener una «dotación efectiva» del personal de un servicio determinada de una manera objetiva, es decir, de un número mínimo de efectivos cuya presencia física se considera necesaria para garantizar el buen funcionamiento de una actividad o de un servicio público, puede acabar reduciendo el contacto con la ciudadanía a las relaciones telefónicas o telemáticas y cuestionado el acceso de las personas más vulnerables a los servicios públicos y al procedimiento debido, al no contar con conexión a internet o al no tener las habilidades o competencias necesarias para realizar trámites digitales con las oficinas públicas.

Lo que aquí está en juego es la defensa de los derechos de las personas en relación con las actuaciones y los servicios de las Administraciones públicas. La reducción o la suspensión de la atención presencial a la ciudadanía o la necesidad de reserva o de cita previa, que han aparecido durante la etapa de la pandemia y que se mantienen como tendencia, reducen o demoran el contacto con las oficinas públicas con el riesgo de que se pierda el procedimiento actuado o la prestación debida².

La definición de los servicios básicos en los que es necesaria la atención presencial a la ciudadanía y su conveniente dotación de efectivos como garantía mínima de que ningún ciudadano pueda ver cerrado o aplazado en el tiempo la posibilidad de informarse o de tramitar sus solicitudes de prestaciones y servicios, es una obligación de los poderes públicos que no puede ser objeto de negociación colectiva.

En esa dirección debe recordarse el artículo 3 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre de Régimen Jurídico del Sector Público, que señala entre los principios que debe respetar la Administración pública en su actuación al servicio efectivo a los ciudadanos la simplicidad, claridad y proximidad a los ciudadanos.

Asimismo, el artículo 54.4 del TREBEP establece entre los principios de conducta que han de seguir los empleados públicos el de informar a los ciudadanos sobre aquellas materias o asuntos que tengan derecho a conocer, y el de facilitar el ejercicio de sus derechos y el cumplimiento de sus obligaciones.

En otro orden de consideraciones, el artículo 37.2.d) del TREBEP también excluye de la obligación de negociar los poderes de dirección y control propios de la relación jerárquica. Unos poderes de especificación y supervisión que sin duda van a proyectarse sobre la identificación de los objetivos que ha de cumplir la persona que preste sus servicios en la modalidad de teletrabajo y sobre la evaluación de su cumplimiento.

Precisamente, la dirección por objetivos es una técnica de gestión de recursos humanos de carácter participativo. Pero la participación de los trabajadores no implica libertad para que fijen sus propios resultados laborales. La decisión sobre qué objetivos se deben alcanzar es una facultad de la organización, y otra cosa es el programa o las acciones que se deben realizar para alcanzar las metas propuestas. Pero la identificación y el establecimiento de los objetivos a alcanzar es una potestad eminentemente directiva (Todolí Signes, 2017, pp. 36-37).

De la misma manera, convendría no confundir la evaluación del cumplimiento de la prestación del servicio mediante el teletrabajo que menciona el artículo 47 bis.2 del TREBEP con la evaluación del desempeño que mide y valora la conducta del empleado público y la obtención de resultados a que hace referencia el artículo 20 del TREBEP, aunque a priori parezcan tener la misma finalidad y se les puedan aplicar los mismos principios tendentes a impedir la arbitrariedad o una conducta desviada por las autoridades administrativas.

Las actividades «ordinarias» de coordinación, supervisión y control de la prestación laboral de las personas teletrabajadoras se han de distinguir de las que tengan efectos sobre la carrera profesional, la formación, la provisión de puestos y las retribuciones.

Aquí de lo que se trata es del mantenimiento de la disciplina necesaria para ejecutar las tareas del puesto a través de la fórmula de teletrabajo. Es decir, lo que se quiere controlar es el cumplimiento diario y cotidiano de las responsabilidades y tareas asumidas, aunque ello suponga una nueva manera de supervisión basada en la confianza, la autonomía y la comunicación sistemática.

También convendría insistir en separar la negociación o, mejor dicho, la intervención sindical de la autorización concreta que, a tenor del artículo 47 bis. 2 del TREBEP ha de permitir el acceso al teletrabajo,

autorización que deberá concederse de acuerdo con criterios objetivos que pueden ser objeto de acuerdo colectivo. Pero precisamente se trata de eso, la negociación es un sistema de determinación de las condiciones de trabajo de naturaleza colectiva en la que debería resumirse la intervención sindical, sin que los representantes hayan de introducirse en las decisiones de gestión que adopte la Administración sobre su propio personal a título individual en materia de teletrabajo³.

Si entramos ya en la eficacia jurídica propia de la norma contenida en el artículo 47 bis del TREBEP que ha de regular el teletrabajo veremos que, en función de la disposición final segunda del RDLTAP, la aplicación de dicha norma se demora por un plazo de seis meses, plazo del que disponen las distintas Administraciones públicas para adaptar su normativa de teletrabajo, lo que hace suponer que durante dicho término, es decir, hasta el 1 de abril de 2021, no entrará en vigor la norma básica estatal. Pero cuando entre en vigor, lo hará sin una regulación de transición que tenga en cuenta la situación de excepción provocada por la pandemia.

Este es un aspecto importante de la cuestión. La disposición transitoria tercera del Real Decreto-ley 28/2020, de 22 de septiembre, de trabajo a distancia (en adelante, RDLTD) establece que: «Al trabajo a distancia implantado excepcionalmente en aplicación del artículo 5 del Real Decreto-ley 8/2020, de 17 de marzo, o como consecuencia de las medidas de contención sanitaria derivadas de la COVID-19, y mientras se mantengan, le seguirá resultando de aplicación la normativa laboral ordinaria». En consecuencia, la aplicación de la norma sobre teletrabajo en el sector privado se anuda a la pandemia del Covid-19 y a la vigencia de las medidas que se hayan podido implantar por el Estado y las comunidades autónomas. El teletrabajo o trabajo remoto forzado por razón de la crisis sanitaria queda fuera del ámbito de aplicación de la norma, norma cuya aplicación se reserva para una situación de normalidad (García González, 2020, p. 5).

Nada de esto se dice en la norma que regula el trabajo a distancia del personal laboral y funcionario de las entidades públicas. Con fecha 1 de abril de 2021, existan o no medidas de contención sanitaria que hayan extendido el trabajo a distancia más allá de los sectores, los puestos o las situaciones que serían aconsejables en una etapa de normalidad, entrará en vigor la regulación en materia de teletrabajo en las Administraciones prevista en la correspondiente norma básica estatal.

Es más, aunque las relaciones de servicio vigentes estuvieran reguladas con anterioridad a la publicación del RDLTAP, en un acuerdo colectivo sobre

condiciones de trabajo, dichos instrumentos convencionales deberán ser adaptados a la norma básica en vigor con independencia de su vigencia o de su plazo de duración. Lo que vuelve a contrastar con la disposición transitoria primera del RDLTD en la que se mantienen las regulaciones convencionales existentes hasta el momento en que pierdan su vigencia, donde además se señala que en caso de que los convenios o acuerdos existentes no prevean un plazo de duración, la norma en cuestión resultará de aplicación íntegramente una vez transcurrido un año desde su publicación, salvo que las partes firmantes de estos instrumentos acuerden expresamente un plazo superior, que como máximo podrá ser de tres años.

Parece hasta discordante la progresividad en la aplicación de las normas que regulan el teletrabajo en el sector privado con la verdadera inmersión que implica la correcta aplicación de la legislación sobre teletrabajo en el ámbito del sector público.

Ello presupone que los instrumentos normativos de adaptación que se hayan de producir a 1 de abril de 2021 van a tener que hacer un triple esfuerzo: regular la situación excepcional que puede suponer la prolongación de la pandemia derivada de la COVID-19, prever la de normalidad a la que se haya de tender una vez atenuados o finalizados los efectos derivados de las medidas de protección sanitaria, y considerar las medidas de tránsito que se hayan de adoptar para pasar de una situación a otra. Nada es fácil en la Administración local.

3. El concepto de teletrabajo

El artículo 47 bis.1 del TREBEP nos dice que: «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».

Si contraponemos esta definición con la dada para la misma modalidad de prestación de servicios en el sector privado por el artículo 2 del RDLTD, advertiremos algunos matices de interés.

De entrada, en dicho precepto se distingue entre el trabajo a distancia y el teletrabajo, del que este parece ser una especie determinada. Así se considera «trabajo a distancia» una 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. Mientras que 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.

Es decir, el teletrabajo «a secas» en la empresa sería una 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 teletrabajadora o en el lugar elegido por esta, durante toda su jornada o parte de ella, con carácter regular, mediante el uso exclusivo o prevalente de medios y sistemas informáticos, telemáticos y de telecomunicación.

De esta simple comparación podemos extraer algunos elementos de relevancia como los que vamos a tratar a continuación referentes al lugar, a la regularidad de la relación, y a la configuración del teletrabajo como un derecho individual.

Respecto del lugar de prestación del servicio, el artículo 47 bis.1 del TREBEP caracteriza el teletrabajo como aquel que se desarrolla fuera de las dependencias de la Administración. Destaca de la referencia hecha la supresión de cualquier especificación previa del lugar de la prestación. De este modo, resulta difícil que la empleada o el empleado público pueda elegir el lugar de trabajo sin el consentimiento de la Administración, lo que puede permitir una mayor determinación en la localización del puesto virtual desde la perspectiva estricta del cumplimiento de determinadas obligaciones como pueden ser las derivadas de la normativa de seguridad y salud laboral.

Conviene advertir que en la definición dada de teletrabajo para la Administración no aparece su carácter regular como criterio delimitador. Recordemos al respecto que el RDLTD resulta de aplicación a las relaciones de trabajo que se desarrollen a distancia con carácter regular. Por lo tanto, se introduce en el ordenamiento jurídico laboral el concepto de regularidad como elemento constitutivo del trabajo a distancia y como componente esencial que debe acompañar a esta modalidad de trabajo para que tenga relevancia jurídica a todos los efectos (García González, 2020, p. 3). Tal como se dice en el artículo 1 del RDLTD: «Se entenderá que es regular el trabajo a distancia que se preste, 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». En el artículo 47 bis.1 del TREBEP el elemento de regularidad no existe, con lo que sin duda se va a plantear

que dicha norma ha de resultar aplicable a cualquier tipo de trabajo a distancia, lo que nos parece poco práctico y hasta irreal.

De hecho, en los instrumentos normativos que han regulado la materia en el ámbito autonómico y local podemos encontrar diferentes fórmulas que operan como delimitadoras de esta particular forma de prestación, fórmulas como pueden ser las siguientes:

a) La modalidad más utilizada es la que podemos simplificar con los guarismos 2/3 o 3/2, es decir, dos o tres días de trabajo no presencial combinados con tres o dos días de trabajo presencial⁴.

b) Existe alguna regulación en la que se opta por la fórmula 4/1, es decir, tres o cuatro días de trabajo no presencial combinado con un día presencial para tipos concretos de teletrabajo⁵.

c) Finalmente, no falta algún modelo en el que se renuncia a fijar una modalidad de teletrabajo regular al remitir la distribución de las jornadas entre presenciales y no presenciales al acuerdo entre el empleado público y su responsable directo en función de las necesidades del servicio y de las de la persona teletrabajadora, acuerdo que ha de ser aprobado por el órgano competente en materia de personal⁶.

En cualquier caso, la fase de la pandemia ha tendido a acentuar las modalidades más intensas de trabajo a distancia para dos grupos concretos de personal: los colectivos definidos en cada momento por las autoridades sanitarias como vulnerables a la COVID-19 y los llamados «cuidadores», es decir, el personal empleado público que tenga a su cargo menores de hasta 12 ó 14 años o personas mayores dependientes o con discapacidades, que resulte afectado por el cierre de centros docentes, de día o de servicios sociales, colectivos para los que se admite la fórmula 3/2, 1/4 o el trabajo no presencial con carácter absoluto.

A la vez, dicha fase tiende a acreditar un concepto que se va introduciendo en las regulaciones últimas sobre teletrabajo que es el trabajo a distancia excepcional por causa de fuerza mayor o teletrabajo «forzado», es decir, no voluntario, al que luego haremos referencia.

También se puede introducir una distinción de interés entre el teletrabajo regular o preponderante y el teletrabajo esporádico, complementario o adicional. Es decir, el teletrabajo en alternancia de duración inferior al considerado regular y el teletrabajo adicional o suplementario de carácter extemporáneo que solo se admite en situaciones excepcionales, todo ello sin llegar a expresar las consecuencias últimas que puede conllevar la afirmación de esta diferenciación (Sanguinetti Raymond, 2020, p. 4).

Por lo tanto no resulta extraña la introducción de un régimen especial de prestación de servicios ocasionales en la modalidad de teletrabajo en algunas regulaciones autonómicas y locales, donde se mezclan confusamente los supuestos de teletrabajo de carácter suplementario o esporádico con los extraordinarios al prever la autorización con carácter excepcional de la prestación de servicios en la modalidad para los casos siguientes: (1) cuando por razón de un servicio fuera del centro de trabajo habitual el desplazamiento resulte ineficiente, aceptándose que en este caso la jornada restante puede completarse en régimen de teletrabajo; (2) cuando por necesidades del servicio se deriven encargos específicos y concretos que deban ejecutarse en un breve período de tiempo y sea más efectivo y adecuado utilizar la modalidad de teletrabajo; y (3) cuando se declaren episodios ambientales de contaminación u otras situaciones de emergencia de acuerdo con las instrucciones que los órganos competentes en materia de personal puedan publicar al efecto⁷.

La introducción de estas fórmulas plantea indirectamente un debate sobre el régimen jurídico que se ha de aplicar a cada una de estas situaciones especiales. Es decir, si el teletrabajo ocasional o excepcional también debe ser considerado una forma de trabajo a distancia que ha de quedar incluido dentro de la regulación que pudiera hacerse del teletrabajo, o si se trata de una serie de tipologías de naturaleza diferenciada que conviene distinguir desde la perspectiva última de sus efectos jurídicos. Si optamos por la primera de las hipótesis planteadas, el interrogante que surge a continuación es el sistema de derechos y deberes que convendría aplicar a las personas teletrabajadoras ocasionales o excepcionales, lo que podría comportar la obligación de dotar a las empleadas y empleados públicos considerados teletrabajadores no regulares de los medios necesarios para desempeñar su trabajo a distancia.

En el capítulo de las distinciones también hay que admitir que el teletrabajo no parece ser una modalidad unívoca regulada por un único texto normativo. Existe una diversificación jurídica que el RDLTD reconoce explícitamente al modificar el artículo 23.1.a) del TRET estableciendo un derecho de preferencia a acceder al trabajo a distancia cuando se cursen con regularidad estudios para la obtención de un título académico o profesional, si tal es el régimen instaurado en la empresa y el puesto o las funciones son compatibles con esta forma de realización del servicio. De la misma manera, el RDTD modifica el artículo 37.8 del TRET para señalar que la persona teletrabajadora que tenga la consideración de víctima de violencia de género o de víctima del terrorismo tiene derecho para hacer efectiva su protección a realizar su trabajo total

o parcialmente a distancia o a dejar de hacerlo si este fuera el sistema establecido, siempre que esta modalidad de prestación de servicios sea compatible con el puesto y las funciones desarrolladas. Cabe recordar también que el artículo 34.8 del TRET, tras la modificación incorporada por el Real Decreto-ley 6/2019, de 1 de marzo, de medidas urgentes para la garantía de igualdad de trato y de oportunidades entre mujeres y hombres en el empleo y la ocupación, prevé que una persona trabajadora tiene derecho a solicitar el paso al trabajo a distancia para hacer efectivo su derecho a la conciliación de la vida laboral y familiar de acuerdo con lo pactado en la negociación colectiva y en su defecto a través de un proceso de negociación con la dirección de la empresa que puede acabar con o sin acuerdo (Gala Duran, 2020: 1478).

Pues bien, nada de todo esto se ha recogido en la norma que regula el teletrabajo en la Administración. De hecho, solo el artículo 14.j) del TREBEP que afirma el derecho de los empleados públicos a la adopción de medidas que favorezcan la conciliación de la vida personal, familiar y laboral, que hay que combinar con el artículo 9 de la Directiva 2019/1158, de 20 de junio, relativa a la conciliación de la vida familiar y la vida profesional de los progenitores y los cuidadores, que resulta de directa aplicación a los funcionarios, permite afirmar un derecho débil, o si se quiere imperfecto, a solicitar fórmulas de trabajo flexible para ocuparse de sus obligaciones de cuidado, fórmulas entre las que sin duda está el teletrabajo, lo que genera una facultad de solicitar acogerse a esta modalidad de servicios y un correlativo deber de estudio de las solicitudes presentadas, con la consiguiente obligación de justificar cualquier denegación de la integración en una fórmula definida de trabajo a distancia.

Sin embargo, lo cierto es que como tal no existe un derecho individual al teletrabajo. Los instrumentos normativos vigentes nos lo recuerdan cuando advierten de que la condición de persona teletrabajadora lo es únicamente por el tiempo de duración de la prestación de servicios en la modalidad no presencial y en tanto se ocupe el puesto de trabajo desempeñado mediante esta modalidad, quedando sin efecto si se cambia de puesto. De la misma manera se señala que esta condición se atribuye a la persona con carácter individual y adaptada a sus circunstancias personales por lo que, si ésta cesa en su puesto de trabajo, quien pueda ocuparlo con posterioridad no tendrá la condición de teletrabajador⁸.

En cualquier caso, si existiera, el posible derecho del personal empleado público al acceso al teletrabajo debería matizarse con las necesidades del servicio. Es decir, el puesto de trabajo se puede desempeñar en la modalidad de teletrabajo siempre que las necesidades del servicio lo permitan. Precisamente la intro-

ducción en la definición de lo que se considera teletrabajo de su posible subordinación a las necesidades del servicio implica que ocupar un puesto de trabajo susceptible de ser desempeñado en la modalidad de teletrabajo, y reunir los requisitos necesarios para acceder a esta particular forma de prestación del servicio, no resulta suficiente para generar un derecho ya que el acceso al teletrabajo estará condicionado siempre y en todo caso a las necesidades del servicio⁹. En todo caso, resultará necesario proceder a una constatación y valoración de las circunstancias concurrentes. De manera que en una posible denegación del acceso a la modalidad de teletrabajo por necesidades del servicio es necesario que sean expresadas las razones concretas de organización o de interés general que individualizan en cada caso ese concepto jurídico indeterminado para que la empleada o empleado público, si lo considera necesario, pueda articular su reacción frente a ellas¹⁰.

4. Voluntariedad y reversibilidad en el teletrabajo

La voluntariedad y la reversibilidad tanto para el trabajador como para el empresario resultan ser elementos básicos de la modalidad de teletrabajo que adquieren unas características esenciales cuando el teletrabajo se desarrolla en el propio domicilio del empleado (De las Heras García, 2016, p. 87).

Cuando se transforma el domicilio en lugar de trabajo se está obligando al trabajador o trabajadora a poner a disposición del empleador algo más que la fuerza de trabajo, pues se convierte en centro de trabajo el propio espacio donde se desarrolla la vida privada del trabajador, lo que sin duda puede tener consecuencias sobre su ámbito íntimo, por lo que se demanda un consentimiento expreso e informado de la persona¹¹.

De hecho, el artículo 47 bis.2 del TREBEP advierte con toda claridad de que la prestación de servicios tendrá carácter voluntario y reversible salvo supuestos excepcionales debidamente justificados.

Es decir, el teletrabajo es voluntario, pero se puede imponer en casos excepcionales debidamente justificados, lo que parece permitir a la Administración utilizar en estas situaciones el domicilio de la empleada o empleado público. Por lo tanto, parece que en determinadas circunstancias se permite a la Administración imponer unilateralmente la modalidad de presta-

ción de servicios, pero esa disponibilidad presupone un sacrificio de derechos y una alteración de la lógica tradicional de relación que se ha de justificar en la protección de un bien o derecho superior y limitar a un ámbito temporal estricto. En consecuencia, parecen discutibles algunos instrumentos normativos que de una forma relativamente genérica imponen unilateralmente el teletrabajo por causas organizativas por una duración determinada o indeterminada¹².

De la misma manera podría discutirse el contenido de alguna regulación en la que se entremezclan circunstancias que realmente pueden considerarse excepcionales con otras de naturaleza coyuntural o relativas para las que se prevé el establecimiento obligatorio de la prestación de servicios en la modalidad de teletrabajo por una serie de situaciones como pueden ser las siguientes: (1) necesidades de prevención de riesgos laborales; (2) razones de emergencia sanitaria; (3) obras o reformas en el lugar de trabajo que impidan el desarrollo del mismo de forma presencial; (4) traslados o mudanzas entre distintos edificios o distintos puestos en un mismo edificio; y (5) otras circunstancias de fuerza mayor¹³.

En todo caso, el carácter voluntario del teletrabajo se resuelve en el sistema de empleo público en la existencia de un derecho a solicitar el acceso a esta particular modalidad de prestación de servicios, pero esa decisión que en principio se nos aparece como autónoma e individual, no parece abarcar la órbita definitiva del contenido de la relación de teletrabajo. Esta es una cuestión de importancia. En la regulación del empleo público no parece que la autonomía de la voluntad se extienda a la regulación de los elementos estructuradores del trabajo a distancia y de su concreta modalidad organizativa como sí sucede en el sector privado a través del acuerdo de teletrabajo (Casas Bamonde, 2020, pp. 1429-1430).

El interés del tema en cuestión puede advertirse si se tienen en cuenta las aportaciones de la teoría de las organizaciones sobre el teletrabajo que fundamentan sus posibilidades de éxito en el principio de confianza mutua, lo que exige la admisión de un cierto grado de participación de la persona teletrabajadora para la determinación de las actividades susceptibles de realizarse en la modalidad de teletrabajo y la concreción de sus compromisos de ejecución (Gorriti Bontigui, 2020, p. 8).

Por eso no ha de sorprendernos que el procedimiento administrativo de autorización de acceso al teletrabajo pueda llegar a contemplar una serie de módulos participativos que podemos catalogar de la forma siguiente:

- 1) La voluntad del empleado público se manifiesta a través de la presentación de la solicitud o

cuando el procedimiento de autorización se inicia a petición del responsable del centro directivo por razones organizativas contando con la aceptación del empleado público¹⁴.

- 2) Esa misma voluntad se constata a través de la elaboración de un plan o programa individual de trabajo que ha de acompañar a la solicitud de acceso al teletrabajo y que se ha de suscribir previamente por la persona interesada y por el responsable de la unidad administrativa en el que se recoge la descripción general del trabajo a realizar y su forma de organización; los objetivos propuestos; el calendario, los controles y el sistema de indicadores que se aplicará a la medición del grado de consecución de los mismos, y el empleado que vaya a efectuar la correspondiente supervisión, pero que tiene asimismo un cierto carácter prescriptivo al indicar también el período y las jornadas concretas de teletrabajo y de actividad presencial¹⁵.
- 3) Alternativamente, el compromiso que expresa un determinado plan o programa individual o personal de trabajo se puede manifestar después de la correspondiente autorización; es decir, la autorización no resulta eficaz y queda condicionada en su inicio a la formalización de un plan personal de trabajo que se ha de instrumentar a través de un documento suscrito entre la persona que ejerce la supervisión y la persona que tiene autorizado el teletrabajo con el conocimiento del responsable de la unidad directiva, plan que tiene como contenido la relación de tareas que se realizarán, los objetivos que alcanzar y el régimen de control y seguimiento de los mismos y su sistema de evaluación periódica, con todo, el mismo plan se extiende a la definición de algunos contenidos precisos de la relación cuando se subraya que concretará los días de la semana de teletrabajo y fijará las franjas horarias de disponibilidad para la interconexión y coordinación dentro del horario de permanencia obligatoria, además ese mismo plan recogerá expresamente el compromiso de la persona teletrabajadora de respetar y aplicar la normativa y las medidas específicas que se determinen en materia de prevención de riesgos laborales, ciberseguridad y protección de datos de carácter personal¹⁶.
- 4) Y un paso más en la intervención autónoma del teletrabajador en la definición del contenido de la relación de teletrabajo se da cuando se suma al plan o programa de trabajo un documento de compromisos diferenciado; el plan individual de trabajo se limita a ser el instrumento de seguimiento y control de la actividad de la persona teletrabajadora mientras que el do-

cumento o carta de compromisos es el instrumento en el que el supervisor y el empleado público, después de la emisión de la correspondiente autorización que queda condicionada en su eficacia a su suscripción, disponen una serie de aspectos que orientan y precisan la relación, como pueden ser la intensidad del teletrabajo, la ubicación de la oficina a distancia, la determinación de los períodos de interconexión, el período de tiempo durante el que se desempeñaran las funciones en régimen de teletrabajo, la determinación de las jornadas de teletrabajo y los mecanismos que garantizarán la protección y la confidencialidad de los datos objeto de tratamiento en régimen de teletrabajo¹⁷.

Más allá de la necesidad de distinguir entre instrumentos como pueden ser el documento o carta de compromisos y el plan o programa de trabajo, un aspecto al que después nos referimos, resulta obvio que mecanismos como pueden ser el documento de compromisos o el programa de trabajo sirven para concretar los resultados y los sistemas de supervisión de tareas, pero sirven también para fijar determinados criterios que acabarán de perfilar la relación individual de prestación de servicios a distancia. Es más, al hacerlo así la dotan de una particular flexibilidad a la relación ya que el documento o el programa de teletrabajo se nos aparece como un instrumento modificable en alguno de sus aspectos en cualquier momento por mutuo acuerdo de las partes que lo han suscrito¹⁸.

El acceso al teletrabajo ha de ser autorizado por la Administración. La autorización es una declaración de voluntad administrativa dirigida a posibilitar el acceso al teletrabajo de la empleada o empleado público que previamente lo ha solicitado. Pero, a la vez, la autorización es algo más por tener un carácter eminentemente configurador de la relación de servicios a través del teletrabajo. En su contenido, de hecho, la autorización puede llegar a ser similar —salvando todas las distancias— al acuerdo de trabajo a distancia señalado en el artículo 7 del RDLTD. De hecho, una de las funciones básicas de la autorización será la de adaptar las exigencias genéricamente previstas en la normativa a cada supuesto y circunstancia concreta, lo que presupone que la autorización en sí misma considerada va a tener un cierto poder de decisión sobre el contenido último de la relación individual de teletrabajo.

Por ello resulta de una enorme importancia que los instrumentos normativos que se puedan aprobar definan adecuadamente el contenido básico de la autorización y la posibilidad o no de incorporar cláusulas accesorias o accidentales a las que se pueda condi-

cionar la modalidad de teletrabajo para adaptarla a las concretas necesidades organizativas.

En principio la autorización es un acto mediante el que se realiza un control preventivo de adecuación al instrumento normativo que regula el teletrabajo en función de los posibles intereses públicos afectados, es decir, de las necesidades del servicio. Las autorizaciones son actos administrativos unilaterales. Pero esto no impide que la resolución que las contiene pueda incorporar una serie de cláusulas que contribuyan a definir el régimen concreto al que se sujeta la actividad autorizada. De la misma manera, la naturaleza resolutoria de la autorización no excluye su posible flexibilización a través de la introducción de determinados módulos convencionales en el procedimiento o la terminación convencional del mismo, aceptándose también la voluntad del posible beneficiario como una condición de eficacia del acto administrativo (Laguna de Paz, 2006, pp. 55-56).

No debería haber pues una incompatibilidad manifiesta entre la voluntariedad del teletrabajo y la autorización para acceder a la prestación de servicios en la modalidad de trabajo a distancia.

Pero la autorización no es un contrato. En principio, la autorización habilita al empleado o empleada público para ejercer su actividad en régimen de teletrabajo, pero solo lo permite en las condiciones fijadas por las normas de referencia que hace efectiva la composición entre el interés del servicio y el privado de la persona teletrabajadora. La Administración determina las condiciones de ejercicio de la actividad, lo que incluye los objetivos por alcanzar. Es más, los órganos responsables asumen la dirección y supervisión de una actividad cuya titularidad le corresponde directamente o por una persona interpuesta que actúa como supervisor. El empleado público en la situación de teletrabajo goza de una mayor autonomía en la ejecución de sus tareas, pero no de libertad. La subordinación natural propia de la relación de empleo se mantiene viva y actuante en todo su vigor.

De la misma manera, el modo normal de extinción de una autorización es el cumplimiento de su contenido por el transcurso del período autorizado, por la actuación de una condición resolutoria que se ha previsto expresamente, o simplemente por la renuncia del sujeto autorizado presentada en los plazos establecidos, que puede o no producirse de mutuo acuerdo, renuncia que en todo caso ha de ser reconocida y declarada expresamente por la Administración.

Cuestión distinta es la revocación del acto de autorización que ha permitido el acceso al teletrabajo. Principalmente porque el acto de revocación es una decisión de extinción unilateral por parte de la Administración de la autorización otorgada para prestar

servicios en la modalidad de teletrabajo que casa mal con la voluntariedad que presupone la incorporación a la modalidad y la reversibilidad que implica.

De hecho, nuestra doctrina acepta que la Administración pueda proceder a una revocación de un acto de autorización, ya que puede suceder que la situación amparada por la decisión resulte contraria al ordenamiento jurídico debido al cambio de normativa, a las circunstancias que fueron tomadas en cuenta para su otorgamiento, a la desaparición o aparición de determinados criterios de apreciación, o al incumplimiento del titular (Laguna de Paz, 2006, p. 350).

Sin embargo, el artículo 47 bis.2 del TREBEP ha señalado expresamente que la prestación del servicio mediante teletrabajo tendrá carácter voluntario y reversible, con lo que el instituto de la revocación casa mal con la llamada «doble voluntariedad» que ha de preceder al establecimiento y la extinción de la relación de teletrabajo, y debería manejarse con más cuidado.

De hecho, los instrumentos normativos existentes permiten la revocación de la modalidad de teletrabajo por los motivos siguientes: (1) causas sobrevenidas que alteren sustancialmente las condiciones y requisitos que motivaron la resolución de autorización; (2) por necesidades del servicio; (3) por una serie de razones fundamentadas en la conducta de la persona teletrabajadora como pueden ser el incumplimiento de los objetivos alcanzados; la alteración de los medios informáticos facilitados, el uso del equipo en tareas ajenas al trabajo o la inobservancia de las normas y recomendaciones en materia de seguridad informática y de protección de datos de carácter personal¹⁹; y (4) por cualquier otra causa justificada²⁰.

Poco o nada hay que decir de una posible revocación debida a causas sobrevenidas que alteren sustancialmente las condiciones o requisitos que motivaron la autorización, lo que puede permitir, incluso en determinadas circunstancias el acceso al teletrabajo de personas con mejor derecho por dejar de concurrir en la persona del teletrabajador determinados requisitos subjetivos que actúan a modo de criterios de preferencia en el otorgamiento de la posición de teletrabajador. De la misma manera, tampoco vamos a objetar la posibilidad de una revocación por razones de interés público fundamentadas en las necesidades de servicio que se deberán acreditar, ya que van a significar un cambio de apreciación por parte de la Administración de lo que conviene a la organización de la actividad pública. Más difícil nos parece admitir la posibilidad de introducir una revocación sanción por el incumplimiento de los objetivos por alcanzar, objetivos que deberán estar estrictamente previsto en el título ha-

bilitante o en alguno de sus documentos anexos. De la misma manera resulta complejo aceptar a priori una retirada de la autorización cuando se produzca un incumplimiento de la normativa vigente en materia de protección de datos o de ciberseguridad. No todos los incumplimientos tienen la misma gravedad y deberían acarrear automática y necesariamente la extinción de la autorización administrativa. A nuestro entender, solo los incumplimientos más graves deberían conducir a la revocación de la autorización; incumplimientos que, por cierto, pueden darse en el trabajo presencial y no presencial. Es más, parece que en el plano de la adaptación del teletrabajo en las diferentes facetas que componen el régimen del empleo público cabe incidir también en el régimen disciplinario, donde advertimos la existencia de determinados tipos como pueden ser el descuido o la negligencia en el ejercicio de las funciones o la falta de rendimiento que afecte al normal funcionamiento del servicio, que podrán ser considerados para determinadas circunstancias a las que hemos hecho referencia (Palomar Olmeda, 2020: 15-17). En todo caso, lo que no puede resultar de recibo y ha de ser expresamente rechazado es la introducción de causas de revocación —otras causas— absolutamente abiertas y no necesitadas de una justificación expresa.

5. Igualdad de trato y teletrabajo

La legislación vigente se ha cuidado de proclamar el principio de igualdad de trato, de oportunidades y de no discriminación entre personas trabajadoras no presenciales y presenciales que resulten comparables.

El artículo 47 bis.3 del TREBEP prevé 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 de personal que preste sus servicios en modalidad presencial, [...], salvo aquellos que sean inherentes a la realización de la prestación del servicio de manera presencial».

Los instrumentos normativos vigentes en materia de teletrabajo recogen el principio de igualdad de derechos legales y convencionales de los teletrabajadores con respecto al resto de empleados públicos²¹, con alguna proyección específica y afirmación concreta en determinados ámbitos como

pueden ser las retribuciones o las oportunidades de formación, acción social, promoción o carrera profesional²².

En todo caso las posibles dudas que origina la lectura del texto legal tienen que ver con la excepción que se plantea relativa a los derechos relacionados con la presencia física en el centro de trabajo y que, por tanto, no serán disfrutados por las personas teletrabajadoras, y, sobre todo, con un territorio inédito e inexplorado hasta el momento como puede ser el del ejercicio de los derechos colectivos de los empleados públicos en la modalidad de teletrabajo.

Posiblemente el impacto más importante que pueda tener la excepción al principio de igualdad entre trabajadores presenciales y no presenciales se produzca en el ámbito retributivo. La equiparación retributiva admite excepciones, siempre y cuando las mismas estén fundadas en razones objetivas, lo que sucederá claramente cuando el concepto o el factor retributivo de un complemento —como puede ser el específico o el de productividad— se encuentre claramente vinculado a la presencia en el puesto y en el centro de trabajo o a un determinado tipo de régimen de jornada y horario de trabajo (Ramos Moragues: 2020, p. 130).

De hecho, algún instrumento normativo vigente lo afirma de forma contundente cuando dispone que los empleados que presten servicios en la modalidad no presencial tendrán las mismas retribuciones que el resto, salvo aquellas que sean inherentes a la realización del trabajo de manera presencial, como pueden ser el plus de transporte, ropa de trabajo o dietas²³.

Un caso específico que deberá ser objeto de consideración es el de los posibles perjuicios que puede sufrir la persona teletrabajadora por las dificultades técnicas que eventualmente pudieran producirse y que no resultaran imputables a la voluntad del empleado. Supuesto que cuenta con una regulación específica en el artículo 4.2 del RDLTD en el que se prevé una garantía de indemnidad retributiva del teletrabajador. Esta previsión tiene una indudable eficacia práctica cuando en la prestación del servicio a distancia se utilizan medios informáticos, telemáticos y de comunicaciones. Piénsese el efecto que puede tener sobre la actividad una caída de la red, un fallo en la conexión informática, una avería en el equipo, un problema de seguridad o simplemente un virus informático.

Parece que en estos supuestos los instrumentos normativos propios del teletrabajo deben regular el procedimiento a seguir en caso de que se produzcan las mencionadas dificultades técnicas, y las

consecuencias que dichas circunstancias pueden tener sobre el tiempo de trabajo y las retribuciones del personal empleado público en régimen de teletrabajo.

Alguna regulación vigente las prevé expresamente cuando establece que se considera una causa automática de suspensión temporal de la autorización de la prestación de servicios en la modalidad de teletrabajo la existencia de dificultades técnicas o el funcionamiento deficiente, por un período superior a uno o dos días, del equipo, los programas informáticos o los sistemas de comunicación o conectividad que se considere no imputable a la persona teletrabajadora, suspensión que de prorrogarse provocará la incorporación del teletrabajador a la prestación de servicios presenciales hasta que se solucionen los problemas técnicos²⁴.

Cuestión distinta es que las dificultades técnicas puedan tener su origen en una conducta claramente negligente o dolosa de la empleada o empleado público, lo que debería implicar las consecuencias disciplinarias que resultaran pertinentes.

El ejercicio de los derechos colectivos del personal empleado público en régimen de teletrabajo va a plantear, sin duda, una serie de peculiaridades merecedoras de una mejor atención de la que han tenido hasta el momento. En principio, el artículo 47 bis.3 del TREBEP presupone un reconocimiento formal de los derechos colectivos de los empleados públicos a distancia en pie de igualdad con los que ostentan los presenciales, tanto desde la perspectiva del representado como del representante. Sin embargo, la principal especialidad del ejercicio de los derechos colectivos de los teletrabajadores parte de la ruptura de la coincidencia en unas mismas coordenadas espacio-temporales —centro de trabajo— de los empleados y sus representantes que permitía una conexión inmediata en base a un flujo de informaciones, comunicaciones y reuniones (Basterra Hernández, 2021, pp. 314-315).

Como se sabe, los artículos 40 y 41 del TREBEP y el artículo 8 de la Ley Orgánica 11/1985, de 2 de agosto, de libertad sindical (en adelante, LOLS), contienen una serie de garantías y facilidades de la función representativa del personal —información, consulta, reuniones, locales habilitados, tablones de anuncios, difusión de publicaciones, créditos de horas mensuales— que pueden encontrar una serie de dificultades en los supuestos de trabajo a distancia que, hoy por hoy, no encuentran solución en las normas vigentes.

En este sentido, conviene traer aquí el artículo 7.e) y 19.2 del RDLTD de los que se pueden deducir las pautas siguientes:

a) El acuerdo de trabajo a distancia ha de determinar el centro de trabajo de la empresa al que queda adscrita la persona teletrabajadora y donde, en su caso, desarrollará la parte de la jornada de trabajo presencial.

b) La empresa deberá suministrar a la representación legal de las personas trabajadoras los elementos precisos para el desarrollo de su actividad representativa, entre ellos el acceso a las comunicaciones y direcciones electrónicas de uso en la empresa y la implantación del tablón virtual, cuando sea compatible con la forma de trabajo a distancia.

c) Deberá garantizarse que las personas trabajadoras a distancia pueden participar de manera efectiva en las actividades organizadas o convocadas por su representación legal o por el resto de las personas trabajadoras en defensa de sus intereses laborales, en particular su participación efectiva presencial para el ejercicio del derecho a voto en las elecciones a representantes legales.

Pues bien, a la luz de esta regulación parece que la empresa no puede denegar el uso de los medios técnicos existentes como cauce de información instrumental entre representantes y personas trabajadoras. Así, la utilización del correo electrónico o de vías específicas a través de la correspondiente intranet o de portales virtuales en esa intranet o en la web de la empresa, o también de video conferencias, teleasambleas y retransmisiones a distancia vendrían a materializar las garantías previstas. Todo ello en el bien entendido, además, de que el artículo 19.2 del RDLTD establece una verdadera carga de facilitar —suministrar— los elementos precisos para la actividad representativa a distancia (Basterra Hernández, 2021, pp. 318-319).

Nada de todo esto existe en la regulación legal del teletrabajo en las Administraciones públicas. De hecho, la preocupación por una representación efectiva del personal empleado público a distancia tampoco parece estar vigente en los instrumentos normativos que han regulado hasta el momento el teletrabajo, incluso en aquellos que han sido previamente negociados con los sindicatos.

Las referencias sobre la materia en las normas vigentes son pocas y limitadas. Más allá de la afirmación de los derechos colectivos de los empleados públicos a distancia, la única precisión que ha podido localizarse en esta materia pasa por afirmar el derecho del empleado público a comunicarse con sus representantes y viceversa, sin especificar una vía concreta para ello²⁵. En conclusión: todo un territorio abierto, complejo e inexplorado para el empleo público.

6. La dotación y el mantenimiento de medios tecnológicos

El artículo 47 bis.4 del TREBEP señala expresamente que la Administración proporcionará y mantendrá a las personas que trabajen en esta modalidad los medios tecnológicos necesarios para su actividad.

Dicha previsión ha de distinguirse en cuanto alcance y contenido de las contenidas en el artículo 7, 11 y 12 del RDLTD. El artículo 11 del RDLTD establece que las personas que trabajan a distancia tendrán derecho a la dotación y mantenimiento adecuado por parte de la empresa de todos los medios, equipos y herramientas necesarias para el desarrollo de su actividad, advirtiendo asimismo de que se garantizará la atención precisa en caso de dificultades técnicas. El artículo 12 del RDLTD se refiere al derecho al abono y compensación de gastos que pueda tener la persona teletrabajadora relacionados con los equipos, herramientas y medios vinculados al desarrollo de su actividad laboral. En cuanto al artículo 7 del RDLT, en su letra a) se dispone que el acuerdo de trabajo a distancia recogerá un inventario de los medios, equipos y herramientas que exige el desarrollo del trabajo a distancia, incluidos los consumibles y los elementos muebles. De este precepto la doctrina laboral deduce la obligación de la empresa de hacerse cargo del coste que puede suponer la adaptación del lugar de trabajo a las características propias de una oficina virtual (López Jiménez, 2021, pp. 156-157).

Si repasamos las dos regulaciones legales advertiremos diferencias significativas. Así, por ejemplo, la norma del sector público se refiere exclusivamente a la dotación y el mantenimiento de los medios tecnológicos necesarios para la actividad. En cambio, la norma del sector privado se refiere a la dotación y el mantenimiento de los medios necesarios para la actividad incluyendo la asistencia técnica. Además, en la misma se contempla expresamente la determinación y el abono o compensación de los gastos relacionados con los equipos, herramientas y medios vinculados al teletrabajo, incluidos los consumibles y los bienes muebles, lo que puede suponer la inclusión de los derivados de la adaptación del espacio y equipamiento propio considerado necesario para su transformación en una oficina virtual. Las diferencias son importantes y no deberían obviarse en un posible proceso de negociación colectiva.

Dicho esto, conviene realizar una serie de precisiones que parecen significativas:

a) La dotación de medios se predica ordinariamente del teletrabajo regular, por lo tanto, la obligación no debería extenderse de forma natural a un tipo de teletrabajo excepcional, ocasional o complementario.

b) Los medios a proporcionar son los «necesarios» para el desempeño de la actividad, lo que parece admitir la opción de llegar a un acuerdo para que los instrumentos que se pongan en juego sean propiedad de la empleada o empleado público, siempre y cuando este quiera facilitarlos voluntariamente y se asuma la interacción que esta imbricación puede llegar a plantear desde la perspectiva del derecho a la protección de la intimidad, a la seguridad y a la protección de datos.

c) Los medios a facilitar y mantener se refieren a un lugar concreto y a un espacio de trabajo determinado, con lo que la elección de más de una ubicación a efectos de la implantación de la correspondiente oficina virtual no puede suponer una duplicidad de costes que hayan de ser asumidos por la Administración.

d) 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.

Con todo lo cierto es que, con carácter general, las Administraciones mantienen como criterio que los medios y los gastos derivados del teletrabajo han de ser asumidos por los propios empleados públicos²⁶.

Con todo, existen diferentes supuestos como pueden ser los siguientes: (1) se reconoce la obligación de suministrar el equipamiento informático para el adecuado desempeño de las funciones sin que ello suponga una duplicación de medios a disposición de los empleados en función de su jornada presencial y no presencial²⁷, pero dejando siempre al margen el gasto de las líneas de acceso a internet²⁸; (2) se admite que se suministrará el material en función de los recursos disponibles, salvo que el personal empleado prefiera y decida de manera voluntaria la utilización de sus propios medios²⁹; y (3) se reenvía el problema a un programa de financiación para la adquisición de medios y el mantenimiento de la conexión³⁰.

En cualquier caso, si hay facilitación de medios, la regulación vigente prevé que la persona teletrabajadora debe asumir una serie de obligaciones que se pueden enunciar de la manera siguiente: (1) la conservación del equipo en el mismo estado y con

la misma configuración que tenía en el momento de la entrega y durante todo el tiempo de vigencia del teletrabajo; (2) la aplicación de todas las actualizaciones recomendadas y de seguridad que se consideren convenientes para garantizar el correcto uso de los equipos hasta el momento de su devolución a la correspondiente Administración; (2) el uso exclusivo de los medios facilitados para tareas profesionales; (3) el uso individual por parte del teletrabajador sin que otras personas puedan utilizar los medios informáticos propiedad de la Administración; y (4) la custodia y protección de los medios entregados lo que implica un uso prudente de los mismos³¹.

Obviamente, en esta tesitura las deficiencias, desperfectos o sustracciones de medios facilitados por un mal uso o un uso negligente de los mismos por parte del teletrabajador se consideran una responsabilidad personal y un coste que ha de asumir el empleado público, que deberá hacerse cargo de los gastos de reparación o reposición del correspondiente equipo³².

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.

Finalmente, no estará de más considerar la necesaria fijación de un período de vida útil o período máxima de renovación de los medios facilitados que evite discusiones sobre una materia que puede adquirir una cierta complejidad.

En otro orden de consideraciones, se puede defender la naturaleza extraretributiva de la dotación de medios informáticos y de otros posibles gastos relacionados con los medios, equipos y herramientas que exige el desarrollo del trabajo a distancia. Ciertamente, la provisión de medios informáticos supone una dotación que puede resultar idéntica y comparable a la que se realiza en un puesto de trabajo presencial. Pero la perspectiva propia del derecho del empleo público puede no resultar exactamente coincidente con el tratamiento fiscal y de seguridad social. En todo caso, nada de esto se ha previsto en el nuevo artículo 47 bis del TREBEP que

no se pronuncia sobre la tributación y la cotización de las partidas de dotación y compensación de medios y gastos informáticos con lo cual, en ausencia de una regla especial resultan de aplicación las generales en materia fiscal y de seguridad social.

De hecho, el artículo 42.1 de la Ley 35/2006, de 28 de noviembre, del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y de modificación parcial de las leyes de los Impuestos sobre Sociedades, sobre la Renta de no Residentes y sobre el Patrimonio, nos aclara que: «Constituyen rentas en especie la utilización, consumo u obtención, para fines particulares, de bienes, derechos o servicios de forma gratuita o por precio inferior al normal de mercado, aun cuando no supongan un gasto real para quien las conceda». El mismo precepto determina 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».

De este precepto se desprende que no se considera renta de trabajo la cesión de uso de medios informáticos que se pueden poner a disposición de los empleados y empleadas para el desarrollo de su actividad, siempre que su utilización sea estrictamente profesional. Si se permite que los equipos sean empleados para finalidades particulares deberá identificarse el tiempo correspondiente al uso privado, dado que este tiempo y este uso a todos los efectos se considerará una retribución que deberán tener en cuenta los llamados obligados tributarios, es decir, la Administración para realizar los correspondientes ingresos a cuenta y el empleado para para la obligación de declarar la renta en especie.

Con respecto a las cotizaciones a la seguridad social se puede plantear la duda sobre si cotizan los medios tecnológicos necesarios para la actividad. De hecho, el artículo 147 del 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, ha previsto que la base de cotización para todas las contingencias y situaciones amparadas por la acción protectora del régimen general estará constituida: «por la remuneración total, cualquiera que sea su forma o denominación, tanto en metálico como en especie, que con carácter mensual tenga derecho a percibir el trabajador o asimilado, o la que efectivamente perciba de ser esta superior, por razón del trabajo que realice por cuenta ajena». También, el artículo 23.1.B) del Real Decreto 2064/1995, por el que se aprueba el Reglamento General sobre Cotización y Liquidación de otros Derechos de la Seguridad Social, determina que constituye retribución en especie: «la

utilización, consumo u obtención, para fines particulares, de bienes, derechos o servicios de forma gratuita o por precio inferior al normal de mercado, aun cuando no supongan un gasto real para quien las conceda». En consecuencia, no debería incluirse en la base de cotización el coste de los medios puestos a disposición de la persona teletrabajadora para el cumplimiento de su actividad. En cambio, si la Administración autoriza su uso particular, resulta necesario cotizar por la parte que pudiera corresponder a este particular tipo de utilización.

7. Poder de dirección y teletrabajo

El teletrabajo matiza las facultades de dirección y control. La primera característica propia del teletrabajo es su realización fuera del lugar típico de prestación del servicio: la dependencia administrativa. En consecuencia, la esfera de supervisión directa se debilita de manera que no se puede especificar y controlar físicamente la ejecución de la prestación. Por si eso fuera poco, el teletrabajo se realiza normalmente en el domicilio particular del empleado o empleada público, es decir, en su ámbito personal sobre el que se proyecta su derecho a la intimidad.

También ha de tenerse en cuenta el elemento organizativo. El teletrabajo es una forma flexible de prestación del servicio caracterizado por el uso de las nuevas tecnologías de la información. Los cambios en los elementos de espacio y tiempo potencian la autonomía individual en la prestación lo que implica una alteración en el equilibrio de las relaciones de poder y hace necesaria una nueva dinámica de gestión de las personas. El elemento individual, el perfil profesional de la persona, adquiere una dimensión distinta. De hecho, esta novedosa forma de organización que es el teletrabajo se acaba proyectando en la jerarquía sobre las personas. Sencillamente, el poder jerárquico disminuye en su intensidad y se aleja. El poder de dirección se traslada a la determinación concreta de las funciones a realizar y al control de resultados, o, si se quiere, a la identificación de objetivos y a la evaluación de su cumplimiento que previene el artículo 47 bis.2 del TREBEP.

En el teletrabajo otro elemento distinto consiste en los medios informáticos a través de los cuales puede ser ejercido el poder de dirección y control.

La vigilancia directa del trabajador no es personal, no es inmediata, siempre es informática o tecnológica y, en consecuencia, es instrumental. La prestación de servicios por vía telemática, permite disponer de una multiplicidad de instrumentos de control necesitados de acotamiento en su uso y finalidad a través de unos criterios de utilización de los dispositivos que respeten en todo caso los estándares mínimos de protección de la intimidad, que pueden y deben elaborarse con la participación de los representantes de los empleados (Álvarez Cuesta, 2020, pp. 11-14).

Con todo lo dicho hasta el momento, podemos avanzar en la interpretación del artículo 47 bis.2 del TREBEP donde se afirma que: «El teletrabajo deberá contribuir a una mejor organización del trabajo a través de la identificación de objetivos y la evaluación de su cumplimiento».

Una directriz sucinta de la que se pueden desprender como mínimo tres ideas: (1) el teletrabajo ha de contribuir a una mejor organización del trabajo, en ausencia de esta contribución, la función —el contenido del puesto— no debería ser objeto de teletrabajo; (2) el objeto del teletrabajo se ha de identificar; la identificación, la fijación de este objeto, que en definitiva constituye la prestación del servicio, es una de las facultades del poder de dirección; y (3) el objeto del teletrabajo se ha de poder evaluar en su cumplimiento.

Avancemos pues en esta dirección. Una guía tan neutra como puede ser la norma técnica de prevención 412 del Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo señala, entre las cuestiones que se han de tener en cuenta para la implantación del teletrabajo, las cualidades de las personas implicadas. De hecho, se afirma explícitamente que no todo trabajador es idóneo para el teletrabajo, ni todo responsable resulta adecuado para dirigir a personas en régimen de teletrabajo.

Para esta directriz técnica la elección de los trabajadores constituye un elemento esencial de un adecuado sistema de teletrabajo. Los criterios que se han de combinar se fundamentan en las características subjetivas de las posibles personas teletrabajadoras, sus actitudes y capacidades en relación con el desempeño de su trabajo y sus circunstancias personales. Es decir, no solo es preciso saber realizar el trabajo, sino tener un entorno adecuado y ser disciplinado para ejecutar las tareas y dejar de hacerlas, es decir, para desconectar. En cualquier caso, los elementos esenciales del perfil de la persona teletrabajadora son la autonomía y el control, el conocimiento del puesto, la experiencia y el dominio de la organización y de los medios tecnológicos.

cos que se han de utilizar, y el aseguramiento de un espacio de trabajo virtual ordenado.

El perfil así construido puede trasladarse a un sistema de requisitos para acceder a la condición de persona teletrabajadora. Un perfil que, si se contrasta con el solicitado en los instrumentos normativos utilizados, ofrece el resultado siguiente:

a) La inexistencia de referencias a las características de las personas, lo que no sucede en los sistemas comparados que se refieren a la autonomía personal, la disciplina y el rigor³³.

b) La identificación de las características relacionadas intrínsecamente con la experiencia en el trabajo con una antigüedad mínima en el puesto, lo que no parece suficiente para asegurar la correcta ejecución de los procedimientos y las tareas a realizar.

c) El déficit de consideración de otras cualidades subjetivas, como pueden ser la capacidad de organización o de gestión del tiempo de trabajo, la de planificar y gestionar los objetivos establecidos y la confianza que puede merecer la persona que aspira a acceder a la condición de teletrabajador³⁴.

De igual manera que resulta posible realizar una reflexión sobre las cualidades subjetivas de las personas que pueden trabajar a distancia, también parece adecuado considerar las tareas objeto de teletrabajo. Ocupar un puesto de trabajo que se pueda desarrollar de forma autónoma y no presencial, sin necesidad de supervisión o de guía continuada, que permita determinar los objetivos, los resultados y el nivel o la calidad del servicio realizado, puede y debe constituirse en un requisito objetivo para el acceso al teletrabajo³⁵.

El trabajo a distancia supone también un cambio importante para los responsables de las unidades que han de ejercer la supervisión de personas teletrabajadoras. El poder de supervisión es una facultad que ostenta el responsable del servicio para verificar el cumplimiento regular y ordinario de las funciones que tienen asignadas los empleados y empleadas públicos.

En el sistema de teletrabajo la supervisión es una responsabilidad directamente atribuida al responsable del servicio o, autónomamente, a una persona supervisora, que contribuye a la formulación de la modalidad específica de teletrabajo que se quiera adoptar y que colabora en la determinación, control y evaluación de las tareas, los objetivos y los resultados a obtener en los puestos objeto de teletrabajo.

Aunque muchos de los instrumentos normativos se refieren a la función de supervisión de la persona

teletrabajadora, solo uno de los que hemos podido consultar da detalles sobre la misma al señalar que dicha función se identifica con la persona titular de la jefatura de servicio o de departamento al que este adscrita la persona teletrabajadora, sin perjuicio de que esta pueda encomendar, bajo su superior dirección, las tareas de control o coordinación directa de las personas teletrabajadoras a las titulares de los órganos de base dependientes del servicio o del departamento al que se encuentren adscritos los puestos de trabajo que van a poder cumplirse en la fórmula de teletrabajo³⁶.

De hecho, el teletrabajo obliga 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.

Por ello, 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 teletrabajo³⁷.

Ya se ha dicho que el artículo 47 bis.2 del TREBEP prevé que la prestación del servicio mediante teletrabajo ha de ser expresamente autorizada. También hemos señalado que la autorización es un acto de control preventivo que permite asegurar el cumplimiento por el solicitante de los requisitos de acceso al teletrabajo y que la modalidad de ejercicio de la actividad tal como se ha determinado resulta compatible con las necesidades del servicio y contribuye a una mejor organización del trabajo.

De la misma manera, el acto de autorización tiene un carácter declarativo y 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.

En cualquier caso, se ha de distinguir la autorización del procedimiento que hay que seguir para su otorgamiento, que puede integrarse por una serie de fases y formarse con la introducción —o no— de una serie de módulos participativos y, si cabe, hasta transaccionales.

El procedimiento tipo para el otorgamiento de la autorización de teletrabajo se suele iniciar a solicitud del propio interesado o interesada, o por iniciativa del titular de la jefatura de la unidad en la que se prestan servicios, con la aceptación expresa de la persona interesada.

El contenido de la solicitud puede ser simple o complejo. En la forma más simple la solicitud se limita a indicar el lugar elegido, el período solicitado y las jornadas diarias que se desean realizar en régimen de teletrabajo. En la forma más compleja se exige la presentación de una declaración responsable sobre la formación, el espacio de trabajo y el conocimiento de las normas e instrucciones sobre prevención de riesgos laborales, seguridad informática y protección de datos personales, con la adición de un cuestionario relativo a la autoevaluación de riesgos laborales y asunción del compromiso de adoptar las medidas preventivas que se pudieran derivar del mismo.

El procedimiento de autorización de la modalidad de teletrabajo demanda, de una forma u otra, una determinada intervención del responsable de la unidad en la que se preste el servicio, y de los órganos competentes en materia de seguridad informática. El informe o la propuesta del responsable se proyecta sobre los aspectos siguientes: (1) la efectiva concurrencia en la persona solicitante de los requisitos subjetivos previstos; (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; y (4) la existencia de persona supervisora y la posibilidad cierta de determinar objetivos, resultados y proceder a la evaluación pertinente.

En alguno de los modelos existentes, se señala también que en esta fase se ha de formular el correspondiente plan individual de teletrabajo entre la persona interesada y su supervisor, de manera que la falta del mismo resulta ser una causa expresa de desestimación de la solicitud presentada.

El informe del responsable suele complementarse con un documento técnico que se debe completar por los servicios competentes en materia de informática, que ha de versar sobre la necesidad de medios y recursos tecnológicos, la conectividad que se pretende utilizar y la posibilidad de desarrollar las funciones previstas garantizando su co-

recto desempeño y la seguridad en el tratamiento de datos.

En las normas que utilizamos como referencia, el contenido de la autorización ha de fijar el lugar del puesto de teletrabajo, es decir, la llamada oficina virtual; las funciones principales ejercidas por la persona empleada en régimen de teletrabajo; el período de duración de la prestación de servicios a distancia; el número de jornadas que se deben realizar en esta modalidad; la persona que ejercerá la función de supervisión y, si procede, su habilitación expresa para dirigir y controlar la actividad del teletrabajador o teletrabajadora.

El contenido de la autorización puede acompañarse de una serie de anexos a modo de documentos informativos sobre los aspectos siguientes: las medidas preventivas que hayan de adoptarse para adaptar el entorno de la oficina virtual; si existen, los criterios de utilización de los medios y los dispositivos digitales facilitados; las normas específicas o la política existente en materia de desconexión digital; las directrices que se hayan de adoptar en materia de protección de datos personales en el trabajo a distancia; y las pautas a seguir para garantizar la seguridad informática en el trabajo a distancia.

También, puede resultar conveniente que la autorización de teletrabajo contenga un inventario preciso de los medios, equipos e instrumentos puestos a disposición de la persona teletrabajadora para el desempeño de la actividad, con indicación de su vida útil y del período máximo previsto para su renovación.

La eficacia de la autorización puede quedar condicionada a la suscripción de un documento o carta de compromisos y de un plan o programa de trabajo.

El documento o carta de compromisos actúa a modo de condición de eficacia del acto de autorización y de módulo convencional en el establecimiento de la relación individual de teletrabajo. Su finalidad última es la interiorización por parte del empleado o empleada público del régimen jurídico con el que se prestará la actividad de teletrabajo y la concreción de algunos aspectos del mismo que introducen una cierta flexibilidad en su ejercicio.

En particular, el documento o carta de compromisos suele contener las determinaciones siguientes: (1) la ubicación del puesto de trabajo a distancia que a todos los efectos tendrá la condición de oficina virtual; (2) el número de jornadas semanales que se deben realizar de forma no presencial y presencial, con especificación de los días de la semana

de prestación del servicio a distancia; (3) los períodos de interconexión obligatoria, incluidas las franjas horarias que se puedan establecer y los medios para hacerlas efectivas; (4) la descripción de las tareas que se han de realizar y la forma de organización y control del trabajo; (5) la duración de la prestación de servicios en régimen de teletrabajo, con inclusión de la fecha de inicio y la fecha de finalización de esta modalidad particular; y (6) el compromiso expreso e informado de respetar y aplicar la normativa y las medidas específicas en materia de prevención de riesgos laborales, protección de datos y seguridad informática.

Los contenidos del documento o de la carta de compromisos que no figuren expresamente detallados en la autorización administrativa pueden establecerse de común acuerdo entre el supervisor y la persona teletrabajadora, con la consecuencia última de que, al no formar parte de la resolución, pueden ser modificados a instancias del supervisor o del teletrabajador siempre que exista acuerdo entre ambas partes.

El plan o programa de trabajo es un documento distinto, que no conviene confundir con el anterior, ya que su finalidad es servir de instrumento de dirección y control de la actividad de la persona teletrabajadora durante las jornadas de trabajo a distancia.

Dicho plan o programa ha de establecerse de común acuerdo entre el supervisor y la persona teletrabajadora con la conformidad del responsable del servicio. El instrumento ha de determinar el listado de tareas que se deben realizar en la modalidad de teletrabajo, establecer los resultados y objetivos a alcanzar, y señalar los indicadores o instrumentos necesarios para hacer posible su seguimiento y evaluación periódica. El documento ha de mantenerse permanentemente actualizado y puede ser objeto de revisión con una determinada periodicidad —semanal, quincenal o mensual.

Para terminar, conviene matizar que el modelo de dirección y control descrito resulta compatible con la adopción de otras medidas de control que pueden estimarse más convenientes para verificar el cumplimiento por la persona teletrabajadora de sus obligaciones, especialmente de sus tiempos de conexión y de la actividad efectivamente realizada, incluidas las que se puedan implementar a través de medios telemáticos, respetando siempre en su aplicación los derechos de las personas teletrabajadoras e informando al personal empleado público de su fiabilidad y existencia, y de los criterios a seguir y las conductas a adoptar.

8. Referencias bibliográficas

- Álvarez Cuesta, H. (2020). Del recurso al teletrabajo como medida de emergencia al futuro del trabajo a distancia. *Lan Harremanak*, 43, 1-24.
- Basterra Hernández, M. (2021). Los derechos colectivos en el trabajo a distancia: derechos de información, centro de trabajo, voto electrónico, negociación colectiva y huelga. López Balaguer, M. (Directora). *El trabajo a distancia en el RDL 28/2020*. Valencia: Tirant lo Blanch, p. 307-339.
- Casas Baamonde, M. E. (2020). El Derecho del Trabajo, la digitalización del trabajo y el trabajo a distancia. *Derecho de las relaciones laborales*, 11, 1413-1437.
- De las Heras García, A. (2016). *El teletrabajo en España: un análisis crítico de normas y prácticas*. Madrid: Ediciones CEF.
- Gala Duran, C. (2020). La diversificación del trabajo a distancia tras el Real Decreto-Ley 28/2020. *Derecho de las relaciones laborales*, 11, 1473-1493.
- García González, G. (2020). La nueva regulación del trabajo a distancia y del teletrabajo: entre lo simbólico y lo impreciso. *Trabajo y Derecho*, 72, 1-17.
- García Romero, B. (2012). *El teletrabajo*. Cizur Menor (Navarra): Civitas-Thomson Reuters.
- Gorriti Bontigui, M. (2020). El trabajo híbrido como factor del cambio organizativo (Desafíos organizativos y de recursos humanos del teletrabajo). *Seminari sobre Relacions Col·lectives*, XII, 1-21.
- 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 teletrabajo a distancia. *Seminari sobre relacions col·lectives*, IX, 1-32.
- Laguna de Paz, J. C. (2006). *La autorización administrativa*. Navarra: Thomson-Civitas.
- López Jiménez, J. M. (2021). Trabajo a distancia: dotación de medios y compensación económica. López Balaguer, M. (Directora). *El trabajo a distancia en el RDL 28/2020*. Valencia: Tirant lo Blanch, 143-178.
- Palomar Olmeda, A. (2020). El teletrabajo en las Administraciones públicas. *Seminari sobre Relacions Col·lectives*, XI, 1-27.
- Ramos Moragues, F. (2020). Derechos individuales de las personas que trabajan a distancia: igualdad, no discriminación y carrera profesional. López Balaguer, M. (Directora). *El trabajo a distancia en el RDL 28/2020*. Valencia: Tirant lo Blanch, 121-142.
- Sanguinetti Raymond, W. (2020) La noción jurídica de teletrabajo y el teletrabajo realmente existente. *Trabajo y Derecho*, 72, 1-6.

Thibault Aranda, X. (2020). Toda crisis trae una oportunidad: el trabajo a distancia. *Trabajo y Derecho*, 12, 1-15.

Todoí Signes, A. (2017). *El bonus salarial. La dirección por objetivos, la evaluación del desempeño y la retribución por competencias*. Valencia: Tirant lo Blanch.

Notas

- 1 Véase, por ejemplo, el Protocolo de teletrabajo en el Ayuntamiento de Alcobendas y sus Patronatos que resulta aprobado por el Comité de Seguridad y Salud con fecha 27 de enero de 2016, la Resolución sobre prestación del servicio en la modalidad no presencial, mediante la fórmula de teletrabajo dictada por la Sra. Presidenta de la Diputación Provincial de Cáceres (BOPC, n.º 0210, 31 de octubre de 2018) o el Acuerdo sobre la regulación de la prestación de servicios de los empleados públicos en régimen de teletrabajo en la Diputación Provincial de Córdoba de 21 de marzo de 2018 (BOPC, n.º 69, 10 de abril de 2018).
- 2 Al respecto, la Recomendación general del Ararteko 4/2020, de 5 de noviembre de 2002, sobre la necesidad de reforzar la atención a la ciudadanía para evitar perjuicios en el ejercicio de los derechos de las personas en sus relaciones con las administraciones públicas y de adoptar medidas para luchar contra la exclusión digital en situaciones de emergencia como las derivadas de la pandemia de la Covid-19.
- 3 Un planteamiento que no resulta ser una mera hipótesis, tal como se puede ver en el artículo 3.2 del Reglamento por el que se regula la prestación de servicios en régimen de teletrabajo en la Diputación Provincial de Almería (BOPA, n.º 125, 1 de julio de 2020), donde se crea una Comisión técnica de teletrabajo en la que participan dos representantes nombrados por cada organización sindical presente en la Mesa de Negociación, cuyas funciones se extienden, entre otras, a la selección de las solicitudes recibidas para incorporarse a la modalidad de teletrabajo.
- 4 La aplicación de la modalidad 3/2 se puede ver en el artículo 20.1 del Acuerdo por el que se establece la posibilidad y se determinan las condiciones para la prestación de servicios mediante modalidades no presenciales basadas en el empleo de las tecnologías de la información y la comunicación para el personal del Ayuntamiento de Valladolid y sus organismos autónomos (BOPV, n.º 138, 21 de julio de 2020), en la norma octava de la Resolución de la Presidencia de la Diputación de Cáceres sobre la prestación del servicio en la modalidad no presencial, mediante la fórmula de teletrabajo (BOPC, n.º 210, de 31 de octubre de 2018) y en el artículo 8 del Reglamento sobre la prestación del servicio en la modalidad no presencial mediante la fórmula del teletrabajo por el personal empleado público del Cabildo Insular de Fuerteventura; la proporción 3/2 se utiliza en el artículo 6 del Decreto Foral 26/2020, de 4 de agosto, por el que se aprueba la regulación del teletrabajo en la Administración General de la Diputación Foral de Álava (BOTHA, n.º 95,24 de agosto de 2020), en el punto 8 del Reglamento regulador sobre teletrabajo del Ayuntamiento de Talayuela (BOPC, n.º 50, 12 de marzo de 2020). El artículo 13 del Acuerdo sobre la regulación de la prestación de servicios de los empleados públicos en régimen de teletrabajo en la Diputación provincial de Córdoba (BOPC, n.º 68, 10 de abril de 2018), se refiere a un día o dos días en régimen de teletrabajo.
- 5 La proporción 1/4 se utiliza en el Protocolo de teletrabajo del Ayuntamiento de Valencia de 1 de octubre de 2020, para el teletrabajo de duración indeterminada por causas organizativas y para el de duración indeterminada por conciliación de la vida familiar y laboral.
- 6 Decreto del Presidente de la Diputación Provincial de Guadalajara sobre convocatoria extraordinaria y bases reguladoras de la prestación de servicios en régimen de teletrabajo del personal de la Diputación Provincial de Guadalajara durante la pandemia del COVID-19 (BOPG, n.º 113, 17 de junio de 2020).
- 7 Artículo 3.5 del Decreto Foral 26/2020, de 4 de agosto, por el que se aprueba la regulación del teletrabajo en la Administración General de la Diputación Foral de Álava (BOTHA, n.º 95, 24 de agosto de 2020); artículo 7 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 (DOGC, n.º 8195, 6 de agosto de 2020).
- 8 Base séptima del Decreto del Presidente de la Diputación Provincial de Guadalajara sobre convocatoria extraordinaria y bases reguladoras de la prestación de servicios en régimen de teletrabajo del personal de la Diputación Provincial de Guadalajara durante la pandemia del COVID-19 (BOPG, n.º 113, 17 de junio de 2020).
- 9 STSJ, Sala de lo Contencioso, de Castilla-La Mancha de 29 de diciembre de 2017, rec. 21/2017.
- 10 STSJ, Sala de lo Contencioso, de Castilla-La Mancha de 13 de junio de 2016, rec. 29/2016.
- 11 STS, Sala de lo Social, de 11 de abril de 2005, rec. 143/2004.
- 12 Punto 6 del Protocolo de teletrabajo del Ayuntamiento de Valencia de 1 de octubre de 2020.
- 13 Artículo 14 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 (BOCM, n.º 226, 17 de septiembre de 2020).
- 14 Artículo 8 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 teletra-

- bajo en la Administración de la Comunidad de Madrid (BOCM, n.º 226, 17 de septiembre de 2020).
- 15 Artículo 20 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 (BOCM, n.º 226, de 17 de septiembre de 2020)
 - 16 Artículo 5.3 y 6 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 (DOGC, n.º 8195, de 6 de agosto de 2020).
 - 17 Punto 2.9 del Protocolo de teletrabajo del Ayuntamiento de Valencia de 1 de octubre de 2020; artículo 3.7 y 8 del Acuerdo por el que se establece la posibilidad y se determinan las condiciones para la prestación de servicios mediante modalidades no presenciales basadas en el empleo de las tecnologías de la información y la comunicación para el personal del Ayuntamiento de Valladolid y sus organismos autónomos (BOPV, n.º 138, 21 de julio de 2020).
 - 18 Artículo 6.4 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 (DOGC, n.º 8195, 6 de agosto de 2020).
 - 19 Artículo 15 del Decreto Foral 26/2020, de 4 de agosto, por el que se aprueba la regulación del teletrabajo en la Administración General de la Diputación Foral de Álava (BOTH A, n.º 95,24 de agosto de 2020); norma undécima la Resolución de la Presidencia de la Diputación de Cáceres sobre la prestación del servicio en la modalidad no presencial, mediante la fórmula de teletrabajo (BOPC, n.º 210, de 31 de octubre de 2018); y artículo 11 del Acuerdo sobre la prestación del servicio en la modalidad no presencial (Teletrabajo) por el personal del Ayuntamiento de Derio (BOB, n.º 97, 23 de mayo de 2019).
 - 20 Artículo 3.13 del Reglamento por el que se regula la prestación de servicios en régimen de teletrabajo en la Diputación Provincial de Almería (BOPA, n.º 125, de 1 de julio de 2020).
 - 21 Artículo 2 del Decreto Foral 26/2020, de 4 de agosto, por el que se aprueba la regulación del teletrabajo en la Administración General de la Diputación Foral de Álava (BOTH A, n.º 95,24 de agosto de 2020); base tercera 3 del Decreto del Presidente de la Diputación Provincial de Guadalajara sobre convocatoria extraordinaria y bases reguladoras de la prestación de servicios en régimen de teletrabajo del personal de la Diputación Provincial de Guadalajara durante la pandemia del COVID-19 (BOPG, n.º 113, 17 de junio de 2020).
 - 22 Artículo 5 del 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 (DOE, n.º 10, de 15 de enero de 2018); Punto 19 del Protocolo de teletrabajo del Ayuntamiento de Valencia de 1 de octubre de 2020.
 - 23 Artículo 11 del Reglamento por el que se regula la prestación de servicios en régimen de teletrabajo en la Diputación Provincial de Almería (BOPA, n.º 125, de 1 de julio de 2020).
 - 24 Artículo 5.5 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 (DOGC, n.º 8195, 6 de agosto de 2020).
 - 25 Artículo 4 de la Resolución por la que se regula la prestación del servicio en la modalidad no presencial mediante la fórmula del teletrabajo para los empleados públicos al servicio de la Ciudad autónoma de Ceuta (BOCCE, n.º 92, de 17 de noviembre de 2020) y Punto 7 del Protocolo de teletrabajo del Ayuntamiento de Valencia de 1 de octubre de 2020.
 - 26 Artículo 8.2 del Decreto 1/2018, de 10 de enero, por el que se regula la prestación del servicio en la modalidad no presencial, mediante la fórmula de teletrabajo en la Administración de la Comunidad Autónoma de Extremadura (DOE, n.º 10, 15 de enero de 2018); Artículo 4. D) del Reglamento sobre la prestación del servicio en la modalidad no presencial mediante la fórmula de del teletrabajo por el personal empleado público del Cabildo Insular de Fuerteventura de 8 de abril de 2019; artículo 11.2 del Acuerdo de Mesa Sectorial de Administración y Servicios de 5 de junio de 2020, por el que se determinan los criterios para la aplicación temporal del teletrabajo en el marco de la crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19 en la Administración Pública de la Región de Murcia (BORM, n.º 134, de 12 de junio de 2020); Artículo 24.1 del Acuerdo por el que se establece la posibilidad y se determinan las condiciones para la prestación de servicios mediante modalidades no presenciales basadas en el empleo de las tecnologías de la información y la comunicación para el personal del Ayuntamiento de Valladolid y sus organismos autónomos (BOPV, n.º 138, 21 de julio de 2020); Artículo 24.1 Artículo 8.2 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 (DOGC, no 8195, 6 de agosto de 2020); artículo 14.2 del Decreto por el que se aprueba la regulación de la modalidad de teletrabajo para los empleados de la Ciudad de Ceuta (BOCCE, n.º 92, 17 de noviembre de 2020).
 - 27 Artículo 16.1 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 (BOCM, n.º 226, 17 de septiembre de 2020).
 - 28 Artículo 11.2 del Decreto Foral 26/2020, de 4 de agosto, por el que se aprueba la regulación del teletrabajo en la Administración General de la Diputación Foral de Álava (BOTH A, n.º 95, 24 de agosto de 2020).
 - 29 Punto 12 del del Protocolo de teletrabajo del Ayuntamiento de Valencia de 1 de octubre de 2020.

- 30 Disposición adicional primera del Acuerdo por el que se establece la posibilidad y se determinan las condiciones para la prestación de servicios mediante modalidades no presenciales basadas en el empleo de las tecnologías de la información y la comunicación para el personal del Ayuntamiento de Valladolid y sus organismos autónomos (BOPV, n.º 138, 21 de julio de 2020).
- 31 Artículo 6.1.f) del Acuerdo sobre la regulación de la prestación de servicios de los empleados públicos en régimen de teletrabajo en la Diputación Provincial de Córdoba (BOPC, n.º 68, de 10 de abril de 2018); Artículo 16.3 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 (BOCM, n.º 226, 17 de septiembre de 2020).
- 32 Punto 12 del Protocolo de teletrabajo del Ayuntamiento de Valencia de 1 de octubre de 2020.
- 33 Al respecto, el punto 4.1 del denominado «Accord national interprofessionnel du 26 novembre 2020 pour une mise e oeuvre réussie du télétravail», nos recuerda que el teletrabajo se basa en un postulado esencial como es la relación de confianza que ha de darse entre el supervisor y el teletrabajador, y en dos aptitudes complementarias: la autonomía y la responsabilidad.
- 34 Un esquema «tipo» de las cualidades requeridas en los instrumentos vigentes puede verse en el artículo 5 del 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 (BOCL, n.º 113, 13 de junio de 2018).
- 35 Artículo 3.1 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 (DOGC, n.º 8195, 6 de agosto de 2020).
- 36 Artículo 3.3 del Acuerdo por el que se establece la posibilidad y se determinan las condiciones para la prestación de servicios mediante modalidades no presenciales basadas en el empleo de las tecnologías de la información y la comunicación para el personal del Ayuntamiento de Valladolid y sus organismos autónomos (BOPV, n.º 138, 21 de julio de 2020).
- 37 Al respecto, la regulación contenida en el 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 (BOCYL, n.º 13, 13 de junio de 2018); el Acuerdo por el que se establece la posibilidad y se determinan las condiciones para la prestación de servicios mediante modalidades no presenciales basadas en el empleo de las tecnologías de la información y la comunicación para el personal del Ayuntamiento de Valladolid y sus organismos autónomos (BOPV, n.º 138, 21 de julio de 2020); 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 (DOGC, no 8195, 6 de agosto de 2020); y el Protocolo de teletrabajo del Ayuntamiento de Valencia de 1 de octubre de 2020.

SEGURIDAD Y PROTECCIÓN DE DATOS (TAMBIÉN) EN EL TELETRABAJO

SECURITY AND DATA PROTECTION (ALSO) IN TELEWORK

M. Ascensión Moro Cordero

Delegada de Protección de Datos
Ayuntamiento de Sant Feliu de Llobregat
moroca@santfeliu.cat
@ascenmoro

<https://doi.org/10.47623/ivap-rvvp.19.2020.ab.04>

Recibido: 27/02/2021

Aceptado: 17/03/2021

© 2021 IVAP. Este es un artículo de acceso abierto distribuido bajo los términos de la licencia Creative Commons Reconocimiento — NoComercial — SinObrasDerivada (by-nc-nd)



Laburpena: Telelana administrazio publikoak murgilduta dauden eraldaketa digitalaren beste dimentsio bat bezala ulertu beharko litzateke. Pandemiak bizkortu egin du esparru publikoaren digitalizazio-prozesua. Izan ere, esparru horrek atzerapen nabarmena zuen indarreko araudia betetzeari dagokionez, baina, batez ere, bizkarra eman dio gero eta gehiago datu-truke masiboan eta teknologien bidezko harreman-modu berrietan oinarritzen den errealitate sozialari, kontuan izanik teknologia horiek erritmo bizian egiten dutela aurrera. Administrazio publikoek bultzatu beharko luketen kudeaketa-eredu berrian pribatutasuna eta segurtasuna bermatzeko beharrezkoak diren neurri teknikoetan eta antolaketa-

neurrietan oinarritzen da lana. Kudeaketa-sistemak mobilizatzeak dituen erronka ugarien aurrean, administrazio publikoak datuen gobernanzarako estrategia bat eta informazioa kudeatzeko kultura berri bat behar ditu, telelana benetako aukera eraginkorra izan dadin lortzeko, baina, batez ere, oinarritzko eskubideak eta askatasun publikoak babestuz. Agerikoa da datu pertsonalen babesa eta informazioaren segurtasuna ez direla berrikuntzarako oztopo bat, berme bat baizik.

Gako-hitzak: datuak, gobernantza, pribatutasuna, segurtasuna, telelana.

Resumen: El teletrabajo debería entenderse como una dimensión más de la transformación digital en la que están inmersas las Administraciones públicas. La pandemia ha acelerado el proceso de digitalización del ámbito público que venía arrastrando un retraso más que evidente en el cumplimiento normativo vigente, por un lado, pero fundamentalmente, de espaldas a una realidad social basada, cada vez más, en un intercambio masivo de datos y en nuevas formas de relación mediante tecnologías que, éstas sí, avanzan a un ritmo vertiginoso. El trabajo se centra en las medidas técnicas y organizativas necesarias para garantizar la privacidad y la seguridad en el nuevo modelo de gestión que deberían impulsar las Administraciones públicas, que ante los múltiples desafíos que presenta la movilización de sus sistemas de gestión, requiere de una estrategia de gobernanza de datos y una nueva cultura de gestión de la información para conseguir que el teletrabajo sea un estadio real, eficiente y eficaz, pero sobretodo salvaguardando los derechos fundamentales y las libertades públicas, con el convencimiento de que la protección de datos personales y la seguridad de la información no son un impedimento para la innovación, sino una garantía.

Palabras clave: datos, gobernanza, privacidad, seguridad, teletrabajo.

Abstract: Telework should be understood as another dimension of the digital transformation in which the Public Administrations are immersed. The pandemic has accelerated the process of digitizing the public sphere which had been causing a more than evident delay in current regulatory compliance, on the one hand, but fundamentally, with its back to a social reality based, increasingly, on a massive exchange of data and on new forms of relating by means of technologies that, in this case, advance at a dizzying pace. The work focuses on the technical and organizational measures necessary to guarantee privacy and security in the new management model that should be promoted by the Public Administrations, which, given the multiple challenges presented by the mobilization of their management systems, requires a strategy of data governance and a new information management culture to make teleworking a real, efficient and effective stage, but above all safeguarding fundamental rights and public freedoms, with the conviction that the protection of personal data and information security is not an impediment to innovation, but a guarantee.

Keywords: data, governance, privacy, security, teleworking.

Sumario:

1. Introducción.—2. La protección de datos personales y su gobernanza.—3. La necesaria configuración de la seguridad como un proceso integral y transversal.—4. La política de protección de datos y seguridad de la información.—5. Resiliencia y continuidad en la prestación de los servicios públicos. 5.1. El refuerzo de la seguridad en el teletrabajo. 5.2. Plan de contingencia de los servicios y activos en el ámbito de la Administración Digital.—6. ¿Y qué nos deparará el futuro?—7. Referencias bibliográficas.

«Los analfabetos del siglo XXI no serán los que no saben leer y escribir, sino los que no pueden aprender, desaprender y reaprender» – Herbert Gerjuoy.

1. Introducción

Llevamos años intentando apuntalar, con mayor o menor fortuna, la anhelada transformación digital de las Administraciones públicas, con idea de poder dar respuesta a las nuevas demandas de la ciudadanía y de las empresas, fruto del cambio social en el que estamos inmersos.

De hecho, hay estudios¹ que analizan el impacto a treinta años vista de la progresiva irrupción de tecnología asociada a la revolución digital, destacando la necesidad de abordar cambios profundos en el sistema educativo, económico, cultural y político, y en el propio concepto del trabajo.

Entre las tendencias y factores de cambio que se destacan, los más relevantes a modo de resumen serían:

- A nivel político, desafección y crisis del sistema; innovación social aplicada a los desafíos de las sociedades...
- A nivel medioambiental, el cambio climático; las limitaciones de los recursos naturales; la necesidad de replantear el modelo energético y la movilidad sostenible...
- A nivel económico, la transición a una economía circular; los cambios en el mercado de trabajo; el crowdsourcing, la economía compartida y peer-to-peer...
- A nivel tecnológico, los avances en programación y big data, el impacto del Internet de las

cosas (IoT), la robótica, la Inteligencia Artificial (IA) y el aprendizaje autónomo; las redes sociales; el cloud...

- Y a nivel social, sociedades cada vez más envejecidas; los cambios en la estructura familiar; la creciente desigualdad entre ricos-pobres, así como en el acceso a la educación y a la sanidad; sin olvidar los riesgos que supone el volumen cada vez mayor de información personal que se difunde a escala mundial.

Lo cierto es que las Administraciones públicas se enfrentan a un cambio profundo y estructural, porque no se trata sólo de incorporar toda esta tecnología en las organizaciones, sino de utilizarla como palanca de cambio para avanzar en este proceso de transformación que incluye múltiples dimensiones que deben avanzar de forma sincronizada y que implican, como mínimo:

- La revisión del actual modelo organizativo y gestionar el cambio cultural necesario para abordar esta transformación.
- El desarrollo de una administración digital, para conseguir una mayor eficiencia en los procesos internos, pero también dotando a las ciudades de infraestructuras y herramientas inteligentes.
- La implementación de una estrategia de gobierno abierto que incorpore la transparencia, la gestión responsable y ética en la actividad pública, impulsando el acceso y la reutilización de la información, mediante políticas que incorporen la rendición de cuentas, la participación y la colaboración con la ciudadanía en el nuevo diseño, redefinición y mejora de los servicios públicos y en las iniciativas de *Smart City*.
- La creación de una oferta innovadora de servicios para la ciudadanía y eficiente en su gestión, a los que se pueda acceder en cualquier momento y lugar, en condiciones de igualdad; servicios inclusivos y personalizados, adaptan-

dose de manera ágil a las demandas presentes y futuras de la ciudadanía, en las condiciones adecuadas de confianza y seguridad. La buena gobernanza requiere además que la prestación de estos servicios incorpore los indicadores necesarios que permitan evaluar los compromisos adoptados y rendir cuentas de forma permanente.

- El despliegue de un modelo de atención integral, multicanal y de calidad para la ciudadanía y las empresas que mejore la experiencia de las personas usuarias. Una atención ciudadana caracterizada por su agilidad, proactividad, proximidad y su capacidad de adaptación a las necesidades presentes y futuras.

Lamentablemente, hemos podido comprobar cómo esta pandemia (o quizás mejor denominarla ya *sindemia*²) que se está padeciendo desde hace ya demasiado tiempo, ha evidenciado, entre otros muchos factores, las carencias y el proceso inacabado (a veces incluso no iniciado) de la ansiada transformación digital de las Administraciones públicas. Precisamente el sometimiento al teletrabajo forzoso y sin planificación ha provocado la toma de conciencia a nivel general de la necesidad de disponer de procesos y trámites digitales de extremo a extremo que pudieran ser realizados de forma remota y, en particular, ser capaces de garantizar que con esta movilización de los siste-

mas de gestión se cumplieran con todas las medidas en materia de privacidad y seguridad de la información.

La regulación del teletrabajo en el sector público (como también para las empresas), sin entrar en su valoración y desarrollo, apunta la oportunidad de las Administraciones públicas a acercar su modelo de funcionamiento al concepto *«remote first»*, en el que el teletrabajo pasa de un acceso remoto ocasional a considerarse la normalidad.

Ello implica, además de medidas organizativas absolutamente disruptivas, disponer de infraestructuras tecnológicas y de sistemas capaces de dar respuesta a las necesidades de las personas para que puedan desarrollar su trabajo independientemente del lugar que escojan para trabajar. Para ello, entre las medidas organizativas necesarias para llevarlo a cabo, se requerirá la adopción de soluciones de comunicaciones y de colaboración en la nube que se adapten a los requisitos de las Administraciones públicas, en este caso, así como de las infraestructuras necesarias para garantizar un acceso seguro a la información. De hecho, un estudio reciente de Gartner³ pronostica que a medida que las organizaciones vayan adoptando esta forma de trabajo a distancia y los servicios públicos hiperconectados, se espera que el gasto en dispositivos crezca un 5,6% en 2021, frente al crecimiento del 1,6% en 2020.

Tabla 1

Government IT Spending Forecast by Segment, 2020-2021, Worldwide (Millions of U.S. Dollars)

Segment	2020	2020	2021	2021
	Spending	Growth (%)	Spending	Growth (%)
IT Services	160,043	4.8	168,639	5.4
Software	108,212	8.9	118,149	9.2
Telecom Services	63,935	-0.5	67,200	5.1
Internal Services	63,927	1.0	62,423	-2.4
Devices	33,029	1.6	34,875	5.6
Data Center	30,279	5.7	31,514	4.1
Total	459,425	4.2	482,800	5.1

Fuente: Gartner (Febrero 2021).

Pero este escenario de hiperconectividad y de virtualización de las infraestructuras de gestión plantea unos desafíos absolutamente trascendentales en el aseguramiento del acceso y disponibilidad en todo momento y, al mismo tiempo, la garantía de la confidencialidad y la seguridad de la información.

Como veremos a lo largo de este trabajo, son demasiados los riesgos a los que nos exponemos tanto el personal de las Administraciones públicas como la ciudadanía, para no plantear de forma rigurosa la dimensión de la privacidad y la seguridad de la información como elementos esenciales cuando abordamos la transformación digital. En concreto, cuando hablamos de teletrabajo, el riesgo para la seguridad de nuestros activos se multiplica exponencialmente, por eso precisamente la administración electrónica siempre ha contemplado la seguridad y la privacidad como principios necesarios para garantizar la confianza en el uso y despliegue de los servicios digitales. Ello requiere, sin duda, contemplar estas dimensiones desde la fase de diseño, y plantear la incorporación progresiva del teletrabajo (real y efectivo) haciendo confluir organización, seguridad e infraestructuras (Alguacil Sanz, 2020).

Como marco general, además de la normativa vigente sobre esta materia que analizaremos más adelante, hay que tener presente también numerosos instrumentos complementarios, a nivel europeo y estatal, que han ido publicándose recientemente, destacando los siguientes:

- La Comunicación de la Comisión Europea COM (2020) 67 final «Dar forma al futuro digital de Europa»⁴, con objetivos para transitar en esta transformación digital que incluyen proteger a las personas de las amenazas cibernéticas (piratería, *ransomware*, robo de identidad...).
- El Libro Blanco sobre la inteligencia artificial⁵, que centra el enfoque europeo en torno a las implicaciones éticas y humanas de la inteligencia artificial, en especial la minimización de los riesgos para los derechos fundamentales y la seguridad de la información.
- La estrategia europea de datos⁶, que trata, entre otras cuestiones, de equilibrar el flujo y el amplio uso de los datos, preservando al mismo tiempo un elevado nivel de privacidad, protección, seguridad y ética, con el objetivo de materializar la visión de un auténtico mercado único de datos.
- La «Declaración Ministerial de Sociedad Digital y Administración Digital basada en valores»⁷, acordada por los Estados Miembros de la Unión Europea el 8 de diciembre de 2020, que subraya las oportunidades de la transformación digital a la vez que se respetan los derechos y

valores fundamentales. En particular, incorpora como principio el «Trust and security in digital Government interactions»: navegación segura; disponer de elementos de identificación digital; que las aplicaciones y servicios de la administración sean seguros y confiables a la vez que se dispone de marcos regulatorios sólidos que aseguren transparencia y seguridad por defecto.

- La estrategia de ciberseguridad de la Unión Europea⁸, con el objetivo de reforzar la resiliencia colectiva de Europa contra las amenazas cibernéticas.
- La Agenda España Digital 2025⁹, que tiene como objetivo impulsar el proceso de transformación digital del Estado en cinco años de forma alineada con la estrategia digital europea y que incorpora, en lo que nos ocupa, la potenciación de soluciones de trabajo, conectividad y colaboración de nueva generación que habiliten la movilidad y el trabajo no presencial de los empleados públicos. El documento apunta cómo esta posibilidad de teletrabajar requerirá atender las condiciones de ciberseguridad de los puestos de trabajo, para lo que será necesario disponer de capacidades avanzadas de detección y protección, facilitando el uso en la modalidad de trabajo no presencial con todas las garantías de seguridad.

Para materializar esta estrategia estatal, se han aprobado un conjunto de planes específicos con la intención de invertir 15.400 M€ para impulsar toda esta transformación:

- El Plan para la conectividad y las infraestructuras digitales¹⁰.
- La estrategia de impulso de la tecnología 5G¹¹.
- La estrategia nacional de inteligencia artificial¹².
- El plan de digitalización de Pymes¹³.
- El plan de digitalización de las Administraciones públicas¹⁴.
- El plan nacional de competencias digitales¹⁵.

2. La protección de datos personales y su gobernanza

Cuando abordamos la digitalización de las Administraciones públicas, es esencial contar con un sistema de gestión inteligente, estructurado alrededor de una arquitectura de servicios orientada a procesos simplificados y comunes que incorpore como elemento esencial, además de los procesos y la gestión docu-

mental, un modelo de datos estructurado, basado en el dato único, que permita garantizar la calidad de la información.

De hecho, es sobre los datos y su correcta administración y gestión donde se deben de proyectar el conjunto de medidas organizativas y técnicas para garantizar, por un lado, la capacidad de generar valor público e incrementar la eficacia y eficiencia en la toma de decisiones, así como la transparencia y la rendición de cuentas; pero, además, y muy especialmente, la protección de los derechos y libertades de las personas físicas con respecto al tratamiento de los datos personales.

En este sentido, es fundamental que las organizaciones aborden en su estrategia organizativa la gobernanza de los datos que debe incorporar, inexorablemente, una política de gestión de los datos que incluya la protección de los datos personales, y también, las necesidades y riesgos particulares que implica el teletrabajo.

Así se desprende claramente del Reglamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de abril de 2016 relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos y por el que se deroga la Directiva 95/46/CE (RGPD), que ante la evolución exponencial de la tecnología y la efervescencia del uso e intercambio masivo de datos a nivel global, se erige como marco normativo común para garantizar la protección de los derechos y libertades de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de los datos personales, como así se desprende del considerando 6 RGPD:

«La rápida evolución tecnológica y la globalización han planteado nuevos retos para la protección de los datos personales. La magnitud de la recogida y del intercambio de datos personales ha aumentado de manera significativa. La tecnología permite que tanto las empresas privadas como las autoridades públicas utilicen datos personales en una escala sin precedentes a la hora de realizar sus actividades. Las personas físicas difunden un volumen cada vez mayor de información personal a escala mundial. La tecnología ha transformado tanto la economía como la vida social, y ha de facilitar aún más la libre circulación de datos personales dentro de la Unión y la transferencia a terceros países y organizaciones internacionales, garantizando al mismo tiempo un elevado nivel de protección de los datos personales.»

La finalidad es clara, establecer un marco sólido, común y coherente para la protección de datos, reforzando la seguridad jurídica y práctica para las personas físicas, los operadores económicos y las

autoridades públicas, con el objetivo de generar la confianza suficiente que permita el desarrollo de la economía digital en todo el mercado interior (considerando 7 RGPD). Es básico, ahora más que nunca, que esta transformación de las Administraciones públicas garantice un entorno confiable en el que la ciudadanía pueda actuar e interactuar con la certeza de que el tratamiento de sus datos se realizará respetando los derechos fundamentales, reconociendo los datos de la ciudadanía como un bien público a proteger¹⁶ (Moro Cordero, 2020).

El RGPD impone a las Administraciones públicas una nueva cultura de gestión de los datos personales, basado en la proactividad y el análisis de riesgos, poniendo el foco en la prevención y la protección de datos desde el diseño y por defecto, y no en el control a posteriori. Para ello es imprescindible incorporar la privacidad y la seguridad como un proceso integral y transversal que nos permita garantizar esta responsabilidad proactiva «*Accountability*», y poder demostrar en todo momento el cumplimiento de todos los requerimientos en materia de protección de datos, ya sea como responsables de tratamiento o bien como encargados, lo que nos obliga a establecer políticas, protocolos, procedimientos y mecanismos que den respuesta a esta necesidad (Campos Acuña, 2018).

Así lo expresa claramente el considerando 78 del RGPD:

«La protección de los derechos y libertades de las personas físicas con respecto al tratamiento de datos personales exige la adopción de medidas técnicas y organizativas apropiadas con el fin de garantizar el cumplimiento de los requisitos del presente Reglamento. A fin de poder demostrar la conformidad con el presente Reglamento, el responsable del tratamiento debe adoptar políticas internas y aplicar medidas que cumplan en particular los principios de protección de datos desde el diseño y por defecto. Dichas medidas podrían consistir, entre otras, en reducir al máximo el tratamiento de datos personales, seudonimizar lo antes posible los datos personales, dar transparencia a las funciones y el tratamiento de datos personales, permitiendo a los interesados supervisar el tratamiento de datos y al responsable del tratamiento crear y mejorar elementos de seguridad. Al desarrollar, diseñar, seleccionar y usar aplicaciones, servicios y productos que están basados en el tratamiento de datos personales o que tratan datos personales para cumplir su función, ha de alentarse a los productores de los productos, servicios y aplicaciones a que tengan en cuenta el derecho a la protección de datos cuando desarrollan y diseñen estos productos, servicios y aplicaciones, y que se aseguren, con la debida atención al estado de la técnica, de que los responsables y los encargados del tratamiento

están en condiciones de cumplir sus obligaciones en materia de protección de datos. Los principios de la protección de datos desde el diseño y por defecto también deben tenerse en cuenta en el contexto de los contratos públicos.»

Y el artículo 24 del RGPD establece claramente como obligación del responsable de tratamiento la aplicación de las oportunas políticas de protección de datos como medida para garantizar y poder demostrar que el tratamiento es conforme con la normativa vigente en materia de protección de datos personales.

Por lo tanto es imprescindible que en cualquier tratamiento de datos que se realice o se pretenda realizar, se analicen los riesgos inherentes y se apliquen las medidas técnicas y organizativas necesarias (art. 24 RGPD; art. 28 Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos y garantía de los derechos digitales, en adelante LOPDGDD) para garantizar y poder demostrar que el tratamiento de los datos personales es conforme a la normativa, teniendo en cuenta la naturaleza, el ámbito, el contexto, los fines del tratamiento así como los riesgos de diversa probabilidad y gravedad para los derechos y libertades de las personas físicas.

Establecer una estrategia de gobernanza de los datos es el marco adecuado para definir y establecer políticas y procedimientos para garantizar con éxito y fiabilidad la gestión y administración de los datos, ya que proporcionan una visión holística de la gestión de la información¹⁷.

3. La necesaria configuración de la seguridad como un proceso integral y transversal

En un escenario de Administración digital, que incorpora la virtualización y movilización de la gestión para poder hablar efectivamente de teletrabajo, es necesario contemplar la seguridad como un proceso integral y, por tanto, alinear la normativa en materia de protección de datos (RGPD y LOPDGDD) con la adecuación de los sistemas de información a los requisitos y obligaciones que emanan tanto del Real Decreto 3/2010, de 8 de enero, por el que se regula el Esquema Nacional de Seguridad (ENS) en el ámbito de la Administración Electrónica, modificado con posterioridad por Real Decreto 951/2015, de 23 de octubre, como también del Real Decreto 4/2010, de 8 de enero, por el

que se regula el Esquema Nacional de Interoperabilidad (ENI) en el ámbito de la Administración Electrónica, y sus normas técnicas de desarrollo (de hecho la interoperabilidad es pieza nuclear en la gobernanza de la seguridad en los procesos de intercambio de datos).

En concreto el ENS tiene por objeto establecer la política de seguridad en la utilización de medios electrónicos, y está constituido por los principios básicos y requisitos mínimos que garanticen una protección adecuada de la información tratada (Art. 156 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP)).

Se trata pues de garantizar la confianza suficiente para que las transacciones que se produzcan por medios electrónicos se realicen en un contexto adecuado de libertad, seguridad e igualdad. De hecho, el propio RGPD establece la necesidad de adoptar medidas de carácter técnico, organizativo y de seguridad en los procesos de tratamiento de datos. Para ello se requiere proteger los activos, sistemas de información y datos (incluidos los datos personales) de las posibles amenazas (tanto internas como externas), mediante tres actuaciones básicas: prevenir, reaccionar y recuperar. Al final de lo que se trata es de establecer un Sistema de Gestión de la Seguridad de la Información (SGSI), tal como se recoge en el Anexo III ENS, que exige la gestión continuada de la seguridad.

En este sentido, la Disposición adicional primera de la LOPDGDD se refiere explícitamente a las medidas de seguridad en el ámbito del sector público y establece que el ENS incluirá «las medidas que deban implantarse en caso de tratamiento de datos personales para evitar su pérdida, alteración o acceso no autorizado, adaptando los criterios de determinación del riesgo en el tratamiento de los datos a lo establecido en el artículo 32 del Reglamento (UE) 2016/679», tal y como se dispone en la Ley 40/2015 (LRJSP).

Se deberán pues aplicar a los tratamientos de datos personales las medidas de seguridad que correspondan de las previstas en el Esquema Nacional de Seguridad, incluso en los casos en los que un tercero preste un servicio en régimen de concesión, encomienda de gestión o contrato.

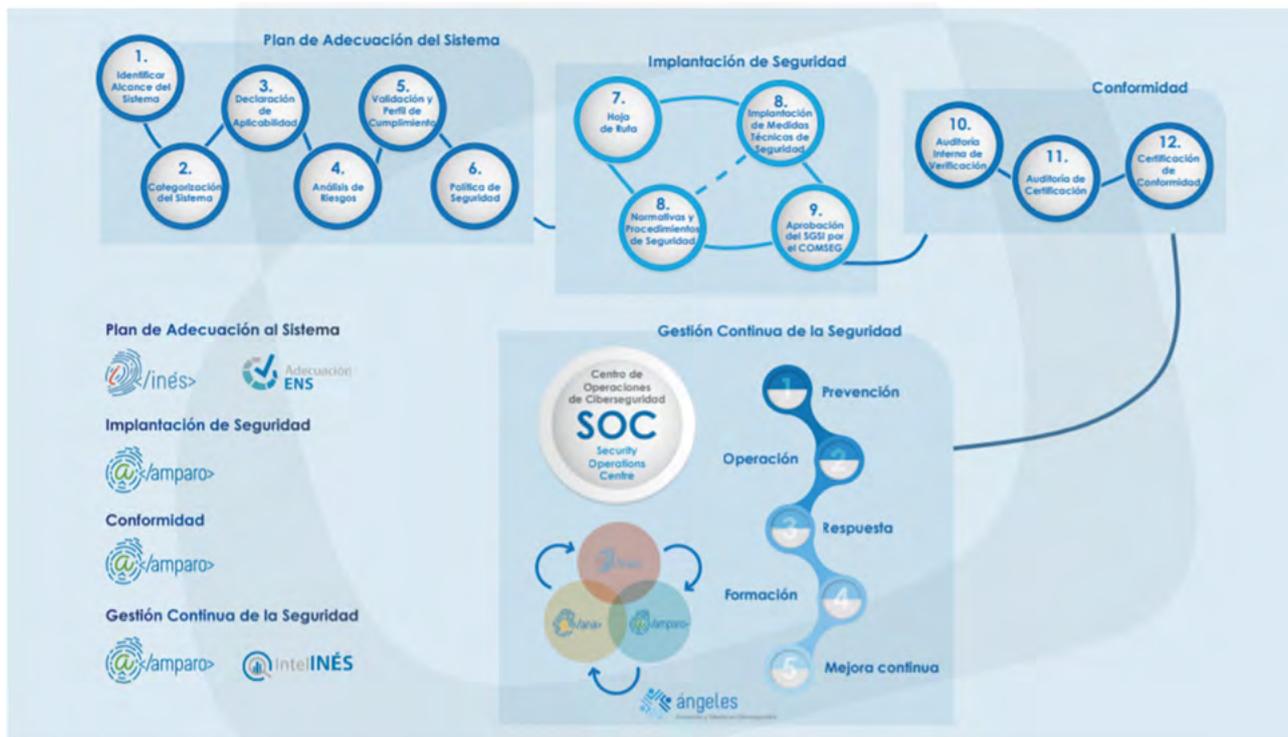
Por este motivo resulta imprescindible establecer algún tipo de organización de la seguridad en las corporaciones, a ser posible colegiada, que incorpore los perfiles específicos que establece la normativa vigente (responsable de tratamiento, delegado/a protección de datos, responsable de seguridad, de sistemas...) que será el órgano encargado de impulsar las políticas y procedimientos necesarios para la adecuación a la normativa de protección de datos y de seguridad. Para las corporaciones de un tamaño más reducido, además del

papel importantísimo que deben ejercer las entidades supramunicipales, cabe destacar también la Guía CCNSTIC 883 de Implantación del ENS para Entidades Locales¹⁸ que ha publicado el Centro Criptológico Nacional, donde se establece una hoja de ruta para adoptar las medidas adecuadas dentro de una organización para asegurar la gestión de la seguridad de la información, estableciendo una correspondencia de las funciones principales sobre las que trabaja el responsable de seguridad (ENS) con la estructura básica de una enti-

dad local: los riesgos legales, los asumiría la figura de la secretaría general; los riesgos reputacionales, la Alcaldía y los riesgos tecnológicos, Informática.

En definitiva, se trata de incorporar en nuestras organizaciones una metodología de impulso, seguimiento y control de las acciones necesarias para la adecuación al Esquema Nacional de Seguridad, entendido como un proceso ordenado que permite obtener la Declaración/Certificación de Conformidad, y que incluye las fases siguientes:

Gráfico 1



Fuente: CCN, 2019.

4. La política de protección de datos y seguridad de la información

El teletrabajo requiere revisar la política general de protección de datos y seguridad de la información (y documentación complementaria) para incor-

porar las necesidades concretas, especificidades y los riesgos particulares que se pueden producir cuando se accede en remoto a recursos tecnológicos de la corporación¹⁹, indicando qué formas de acceso se permiten, qué tipo de dispositivos son válidos para cada forma de acceso y el nivel de acceso permitido.

En este apartado, cabe destacar la importancia que las organizaciones definan claramente una política general de accesos vinculada a los puestos de tra-

bajo de cada organización que permita realizar un seguimiento y trazabilidad cuando fuera necesario.

Precisamente, el despliegue de la Administración digital ha provocado en las organizaciones la incorporación de multitud de aplicaciones, tanto propias como servicios comunes, que exigen, necesariamente, un control específico de los accesos, cuando se incorpora personal, se modifican funciones o se realizan cambios de puestos de trabajo, así como en los ceses. Esto conlleva la necesidad de establecer procedimientos que regulen su aplicabilidad y que tienen que estar claramente vinculados con las políticas e instrumentos de gestión del personal de las organizaciones. No es una responsabilidad de los servicios de informática, los cuales deben ser los encargados de la materialización de estos accesos, sino que la responsabilidad de control respecto a las altas, modificaciones o bajas del personal en relación a los accesos debe recaer en el ámbito de gestión de recursos humanos y organización.

En el caso del teletrabajo, en materia de accesos se deberán contemplar restricciones adicionales en función del dispositivo a través del que se accede a la información, que requerirá la aplicación de medidas técnicas diferentes en función de si se trata de equipos portátiles corporativos securizados o bien de equipos personales externos.

En el primer caso, la instalación y la configuración física (portátil) y lógica (programas) la realizarán los especialistas informáticos de la corporación. En ningún caso las personas usuarias pueden manipular los equipos ni los programas, y se deberá informar al ámbito de informática de cualquier avería o mal funcionamiento de los sistemas (de hecho, se trata de los mismos requisitos que para el trabajo presencial).

El problema principal lo encontramos con la utilización de equipos personales externos, que requerirán el uso de algún tipo de red privada virtual (VPN) para acceder con seguridad a los sistemas de información corporativa e incidir en un conjunto de recomendaciones adicionales para evitar riesgos de seguridad y pérdidas de información, como realizar copias de seguridad (para aquella documentación que se genere en el ordenador privado y no se guarde en el servidor de la organización), no dejar sesiones de trabajo abiertas, etc.

En este caso, nos encontramos en el supuesto conocido como BYOD (del inglés, Bring Your Own Device), en el que la empresa «consiente» que el personal utilice y conecte sus dispositivos personales (portátiles, smartphones, tabletas) a las redes corporativas desde su casa, la propia oficina o cualquier otro lugar. Por eso es conveniente que se incluyan

políticas internas que establezcan configuraciones de seguridad específicas y la adaptación a las medidas de seguridad corporativas. Es decir, el dispositivo personal debe cumplir una serie de requisitos que hagan su uso compatible con las políticas de seguridad de la corporación. Para ello es fundamental involucrar y concienciar al usuario de estos dispositivos en su correcto uso²⁰.

El documento *Guide to Enterprise Telework, Remote Access and Bring Your Own Device (BYOD) Security* publicado por el *National Institute on Standards and Technology (NIST)* contempla recomendaciones y buenas prácticas a tener en cuenta en las fases de inicio, desarrollo, implementación, operación, mantenimiento y retirada de una solución de acceso remoto y teletrabajo.

No obstante, si nos atenemos a lo dispuesto en el artículo 47 bis del texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público introducido por 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, el teletrabajo en el sector público requiere que la Administración proporcione los medios tecnológicos para su actividad, sin mencionar la posibilidad de establecer una política de BYOD en las organizaciones, a no ser que se introduzca alguna novedad en el desarrollo reglamentario.

La política de protección de datos y seguridad de la información también debe incluir 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.

En este último caso 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, la Agencia Española de Protección de Datos ha puesto a disposición el servi-

cio «Comunica-Brecha RGPD»²¹ 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.

En definitiva, el personal de las organizaciones debe contemplar las recomendaciones²² recogidas en esta política específica de protección de datos y seguridad en el teletrabajo que debe elaborar el responsable del tratamiento y, en especial, las relativas a:

- El deber de confidencialidad con relación a los datos personales en el desempeño de sus funciones.
- Proteger el dispositivo utilizado para realizar el teletrabajo.
- Utilizar contraseñas de acceso robustas y diferentes a las utilizadas para acceder a cuentas de correo particulares, redes sociales, etc.
- No instalar aplicaciones o software que no hayan sido previamente autorizados por la organización.
- Evitar la conexión de los dispositivos a la red corporativa desde lugares públicos, y también evitar conexiones a redes WIFI abiertas y no seguras.
- Los mecanismos de autenticación para poder acceder a los sistemas de control de acceso remoto de la organización (certificados, usuarios y contraseñas...) deben estar protegidos.
- Si el equipo con el que se teletrabaja es corporativo, no se debe utilizar para fines particulares, evitando así la intromisión de virus o la ejecución de código dañino.
- Si se trata de un equipo de teletrabajo personal, se deben definir perfiles independientes para separar la actividad personal del teletrabajo. En este caso además no se deben utilizar aplicaciones no autorizadas para compartir información (mensajería rápida, servicios en nube de alojamiento de archivos, correos personales...).
- La organización debe verificar que el sistema antivirus instalado en los equipos esté operativo y actualizado.
- Es responsabilidad de las personas trabajadoras (también es obligación del responsable de tratamiento realizar campañas de sensibilización y formación), verificar la legitimidad de los correos electrónicos recibidos, sospechando

de aquellos que presenten patrones fuera de lo normal, y avisando inmediatamente al departamento responsable de tecnologías.

- Es conveniente desactivar las conexiones WIFI, bluetooth y similares que no estén siendo utilizadas (si es que pueden gestionarse las personas usuarias).
- Una vez finalizada la jornada laboral, se debe desconectar la sesión de acceso remoto y apagar o bloquear el acceso al dispositivo.
- Es obligación de los usuarios y usuarias, también en situación de teletrabajo, adoptar las precauciones necesarias para garantizar la confidencialidad de la información que se está gestionando.
- Se aconseja el uso de auriculares o bien cualquier otra medida que pueda prevenir que se puedan escuchar conversaciones por parte de terceros.
- Hay también que evitar el almacenaje de la información que se genera en situación de teletrabajo en el dispositivo local utilizado, es conveniente utilizar recursos de almacenamiento compartidos o en la nube que proporcione la organización.
- No hay que intentar bloquear o deshabilitar la política de copia de seguridad corporativa definida para cada dispositivo.
- La AEPD recomienda también revisar y eliminar periódicamente la información residual que pueda quedar almacenada en el dispositivo, así como archivos temporales del navegador o descargas de documentos.

Precisamente para controlar y proteger la información y documentos de las organizaciones en cualquier ubicación, el CCN ha desarrollado y puesto a disposición una solución denominada CARLA²³ que permite realizar estas funcionalidades de control y protección de accesos a la información y documentos, que incorpora también una completa auditoría de acceso a la información, visibilizando quien ha accedido a un documento y con qué permisos, monitorizando incluso intentos de acceso bloqueados.

Esta aplicación permite:

- **Evitar fugas de datos derivadas de acciones inapropiadas** por parte de personas empleadas, ya sea de forma accidental como intencionada.
- **Facilitar la colaboración segura**, haciendo que la información se comparta con terceros protegida y bajo control, pudiendo revocar accesos en tiempo real.
- **Cumplir con la normativa en materia de protección de datos personales**, ya que la informa-

ción permanece cifrada y los accesos auditados, independientemente de dónde estén los documentos.

- Proteger frente a brechas de seguridad en la red que supongan una posible filtración de datos.
- Facilitar un trabajo remoto seguro a través de un enfoque de seguridad centrado en los datos; el dueño de los documentos tiene la capacidad de tener trazabilidad sobre los accesos y controlar sus datos.
- Incrementar la seguridad en la nube: aplicando cifrado a los datos se puede garantizar que estos están seguros tanto si se almacenan en una nube privada o pública como si el usuario o usuaria los ha descargado en su equipo.

Por otro lado, de la misma forma que es necesario informar y sensibilizar a la organización de forma sistemática y continuada sobre la importancia de la protección de datos y la seguridad de la información, el teletrabajo requiere reforzar estas recomendaciones y que el personal esté informado de las principales amenazas por las que puede verse afectado al trabajar desde fuera de la organización, así como de las posibles consecuencias que pueden derivarse del incumplimiento de las directrices marcadas. De hecho, la Agencia Española de Protección de Datos recomienda la firma de un acuerdo de teletrabajo que incluya los compromisos adquiridos al desempeñar sus tareas en situación de movilidad.

La corporación debe monitorizar, supervisar y aplicar todas las medidas técnicas y organizativas tal y como se contempla en la normativa vigente, pero también debe garantizar el elenco de derechos digitales relacionados con el ámbito laboral que están establecidos en el Título X de la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales (LOPDGDD artículos 87 a 91) que mediante las disposiciones finales 13 y 14, modifican respectivamente el Estatuto de los Trabajadores y el Estatuto Básico del Empleado Público en relación a los derechos siguientes:

- **Derecho a la intimidad y uso de dispositivos digitales.** Las organizaciones deberán establecer criterios de utilización de estos dispositivos digitales, incluyendo la especificación de los usos autorizados y, en su caso, «la determinación de los períodos en que los dispositivos podrán utilizarse para fines privados».
- **Derecho a la desconexión digital.** El objetivo es garantizar el respeto al tiempo de descanso de las y los trabajadores, su intimidad personal y la conciliación familiar.

- **Derecho a la intimidad frente al uso de dispositivos de videovigilancia y de grabación de sonidos en el lugar de trabajo.** Se permite el tratamiento de las imágenes obtenidas, pero sólo «para el ejercicio de las funciones de control de los trabajadores o los empleados públicos» previstas en la ley con los límites inherentes al mismo, y sin que dichos dispositivos puedan estar instalados en lugares destinados al descanso de los trabajadores o los empleados públicos «tales como vestuarios, aseos, comedores y análogos». De hecho, sólo se admite la utilización de sistemas de grabación de sonidos en el lugar de trabajo en caso de riesgos «relevantes» para la seguridad de las instalaciones, bienes y personas derivados de la actividad que se desarrolle en el centro de trabajo y respetando los principios de proporcionalidad e intervención mínima. En el caso del teletrabajo, se deberá tener en cuenta también el uso de grabaciones de reuniones realizadas por videoconferencia, webinars, etc. que requerirán como mínimo informar a los trabajadores.
- **Derecho a la intimidad ante la utilización de sistemas de geolocalización en el ámbito laboral.** Se autoriza el tratamiento de los datos obtenidos mediante estos sistemas para el ejercicio «de las funciones de control de los trabajadores o los empleados públicos» previstas en «su marco legal y con los límites inherentes al mismo».
- **Derechos digitales en la negociación colectiva.** Se podrán incorporar en los convenios colectivos garantías adicionales a estos derechos y libertades.

Actualmente se encuentra en elaboración la Carta de Derechos Digitales de España²⁴ que tiene como objetivo precisamente reconocer el desafío que supone la adaptación de los derechos actuales al entorno virtual y que pretende ser marco de referencia para contribuir a su protección. La Carta, que fue elevada a consulta pública, incorpora principios y derechos para garantizar su protección en este nuevo escenario digital.

En concreto, en el ámbito del entorno laboral, además de insistir en los derechos reconocidos en la LOPD-GDD, establece que, en caso de teletrabajo, la ordenación de la prestación laboral deberá desarrollarse con pleno respeto a la dignidad de la persona trabajadora, haciendo énfasis en su derecho a la intimidad, la esfera privada del domicilio, los derechos de las personas que residen en él y el derecho a la conciliación de la vida personal y laboral.

La Carta establece también que, en los procesos de transformación digital, además de la formación adecuada, se informará a la representación de los trabajadores sobre los cambios tecnológicos que se van a producir y las consecuencias laborales de los mismos.

Hace mención la Carta también a la necesidad de informar a los representantes de los trabajadores y las personas directamente afectadas sobre el uso de analítica de datos o sistemas de inteligencia artificial en la gestión, monitorización y procesos de toma de decisión en materia de recursos humanos y relaciones laborales.

5. Resiliencia y continuidad en la prestación de los servicios públicos

La crisis del coronavirus ha manifestado también la vulnerabilidad de algunas organizaciones ante las serias amenazas digitales que han puesto en jaque a empresas y sector público. El teletrabajo ha incrementado exponencialmente estos riesgos, todo y que ya eran presentes en el modelo de trabajo únicamente presencial, y muchas empresas están ya pensando en soluciones innovadoras para aumentar el perímetro de seguridad que protege a la organización, y más que de herramientas particulares, se apuesta por metodologías para incorporar lo que se denomina malla de ciberseguridad que permita proteger los activos más allá del corazón de la empresa, para conseguir un control de ciberseguridad escalable, flexible y de confianza.

En el sector público tampoco somos ajenos a esta realidad. En Cataluña, por ejemplo, según Mossos d'Esquadra, unos 20 servidores de ayuntamientos han sido atacados durante el 2020, paralizando casi en la totalidad la actividad de estas organizaciones, con las consecuencias que podemos imaginar. Los tipos de ciberataques son diversos, se infectan los servidores locales y se secuestran con el objetivo de solicitar un rescate monetario para levantar el bloqueo; o bien se amenaza con divulgar o vender todos los datos privados que han copiado antes de encriptarlos. También han sido atacados hospitales, universidades, etc.

Según informes emitidos por el Centro Criptológico Nacional (CCN-CERT), adscrito al Centro Nacional de Inteligencia (CNI), la forma precipitada y forzosa

en la que empresas e instituciones han puesto en marcha el teletrabajo ha obligado a muchas organizaciones a abrir sus puertas sin haber evaluado los riesgos ni haber establecido las adecuadas medidas técnicas y organizativas para minimizar al máximo los peligros en materia de seguridad y privacidad. De hecho el CCN-CERT advierte²⁵ que «el aumento del uso de soluciones en la nube, conexiones VPN, servicios de escritorio remoto virtual (VDI), redes de confianza cero y gestión de identidades, servicios y tecnologías para el acceso remoto, uso de herramientas colaborativas, aplicaciones de videoconferencia, etc. generará que los ataques a estos entornos, en especial a los sistemas públicamente expuestos, sigan creciendo».

En este contexto, la Unión Europea, el 16 de diciembre de 2020, presentó la Estrategia de ciberseguridad de la UE como marco aglutinador y homogéneo para promover un ciberespacio global, abierto, estable y seguro, basado en el estado de derecho, los derechos humanos, libertades fundamentales y valores democráticos.

La Comisión presentó también instrumentos para abordar la resiliencia física y cibernética de las entidades y redes críticas, como la Directiva sobre medidas para un alto nivel común de ciberseguridad en toda la Unión²⁶ (Directiva NIS2), y una nueva Directiva sobre resiliencia de entidades críticas²⁷, que cubren una amplia gama de sectores, con el objetivo de abordar los riesgos actuales y futuros provocados tanto por ciberataques como por desastres naturales.

La Estrategia de ciberseguridad de la UE, que prevé alcanzar hasta 4.500 millones de euros de inversión combinada (UE, Estados miembros e industria) en el marco del Mecanismo de recuperación y resiliencia de la UE, contiene propuestas concretas de actuación en tres áreas de acción:

- Resiliencia, soberanía tecnológica y liderazgo, incrementando el nivel de ciberresiliencia de los sectores públicos y privados: Administraciones públicas, hospitales, redes de energía, laboratorios de investigación, centros de datos... En esta línea se propone poner en marcha una red de centros de operaciones de seguridad en toda la UE, con tecnología de inteligencia artificial, para constituir un «escudo de ciberseguridad» para la UE, con la idea de poder detectar con la suficiente antelación estos ciberataques.
- Desarrollar la capacidad operativa para prevenir, disuadir y responder, creando una Unidad Cibernética Conjunta para reforzar la coope-

ración entre los organismos de la UE y las autoridades de los Estados miembros.

- Promover un ciberespacio global y abierto mediante una mayor cooperación, para fortalecer el orden global, promover la seguridad internacional y la estabilidad en el ciberespacio, proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales en línea.

5.1. El refuerzo de la seguridad en el teletrabajo

Lo cierto es que las organizaciones, tanto públicas como privadas, han tenido que abordar en un tiempo récord y sin la debida planificación ni adopción de medidas de seguridad más o menos habituales en el entorno de la organización, la implantación de soluciones de teletrabajo, que abarcan dispositivos corporativos, conexión a internet, aplicaciones de mensajería instantánea, videoconferencias, acceso remoto a la red y sistemas corporativos, etc. Como hemos visto, esto ha sido aprovechado por los ciberdelincuentes para incrementar sus ataques de forma exponencial (*ransomware*, *phishing* con el que obtener credenciales de acceso a sistemas, ejecución de código de forma remota, filtración de información, etc.).

Precisamente, en lo que respecta al teletrabajo, el CCN-CERT²⁸ ha publicado una serie de pautas para garantizar la seguridad de las herramientas y soluciones utilizadas en esta modalidad de trabajo, con el objetivo de garantizar la confidencialidad, integridad y disponibilidad de la información, cuya responsabilidad debe ser compartida tanto por la propia organización como por sus trabajadores.

A nivel general, hay que elegir soluciones y prestaciones de servicios confiables, con soluciones probadas y que ofrezcan garantías suficientes, evitando así la exposición de los datos personales de los propios trabajadores o trabajadoras y ciudadana, en particular cuando hablamos de correo electrónico y mensajería instantánea.

Las empresas prestadoras de este tipo de servicios tienen la consideración de encargados de tratamiento, según las cláusulas incorporadas tanto en pliegos como contratos, en el que deben constar: el objeto, la duración, la naturaleza y la finalidad del tratamiento, el tipo de datos personales y categorías de interesados, y las obligaciones y derechos del responsable, según lo establecido en el artículo 28.3 del RGPD.

Respecto a la adopción de una solución de acceso remoto, las posibilidades son:

- Una solución basada en la nube, que permite un despliegue rápido de este servicio de forma segura, aunque no se disponga de una gran capacidad dentro de la organización. Se basan en transmitir la capa de presentación de los sistemas corporativos a cualquier equipo remoto, siempre con una garantía de autenticación adecuada, aislando completamente a la plataforma de acceso de la red corporativa, impidiendo que las vulnerabilidades que puedan estar presentes en el cliente pongan en riesgo los sistemas corporativos.
- Una solución basada en sistemas locales (*on-premise*), que se caracteriza por extender los límites de la organización más allá de sus instalaciones. Se trata de configurar equipos portátiles, bastionados por la organización, para que puedan utilizar internet como medio de acceso a los servicios corporativos. Esto requiere el despliegue de múltiples mecanismos de seguridad que garanticen el cumplimiento con los estándares necesarios para limitar el riesgo de exposición de los sistemas.
- Soluciones basadas en sistemas híbridos (*Hybrid IT*), que proponen la implementación de un sistema unificado de control de acceso para organizaciones con infraestructuras IT apoyadas en sistemas tanto en nube como local. En este caso, todo tipo de usuarios (humanos, IoT y aplicaciones) se pueden conectar desde dispositivos corporativos y no corporativos en un modelo de seguridad *Zero Trust* (es decir, partiendo de la desconfianza y requiriendo en este caso asegurar y verificar al máximo el acceso de cada usuario a las aplicaciones e infraestructuras).

Estas recomendaciones de seguridad del CCN-CERT para situaciones de teletrabajo, incluyen también indicaciones para la realización de videoconferencias y reuniones virtuales, la vigilancia de los accesos remotos y los registros de los mismos, la necesidad de una monitorización activa destinada a detectar posibles incidentes, la implementación de políticas de control de acceso, protección y gestión de credenciales, etc.

El documento incorpora incluso un decálogo de seguridad para la celebración de reuniones virtuales:

Tabla 2

Decálogo de seguridad para reuniones virtuales

1	Aplicaciones de proveedores oficiales: descarga únicamente aplicaciones de proveedores oficiales, como Google Play o Apple Store, o de los sistemas del proveedor (Microsoft, Google, Cisco, etc.), intentando mantenerlas actualizadas de manera permanente.
2	Número exacto de participantes: programa sesiones colaborativas, sean de audio o video o contenido, con el número exacto de participantes. Cuando todos los usuarios entren en la sesión, es conveniente cerrar el acceso a nuevos participantes.
3	Programa sesiones con identificador (ID) único de un solo uso por reunión: evita usar las VMR permanentes, salvo que tengan bloqueado el acceso a nuevos usuarios o sólo se pueda acceder a ellas por invitación.
4	Configura la sesión para que un indicador visual o sonoro avise de la entrada o salida de nuevos usuarios: el moderador y si es posible el resto de los usuarios, deben de saber con información veraz quienes están conectados a la sesión, con identificadores o nombres, especialmente en las conexiones de solo audio.
5	El moderador de la sesión (audio, video o contenido) gestiona si esta puede ser grabada: si está siendo grabada, debe de mostrarse a todos los usuarios un indicador visual y sonoro de que se está produciendo la grabación.
6	Uso de contraseña o PIN: todos los usuarios que accedan a la reunión deberían de hacerlo con contraseña o PIN, y en la medida de lo posible, diferenciando para moderador e invitados.
7	Contra el contenido que compartes: en la medida de lo posible, evita pinchar en enlaces que se compartan en el chat de la sesión, sobre todo si no conoces a la persona que lo ha compartido.
8	Rol del moderador: el moderador de la reunión deber poder gestionar la conexión de los participantes y tener capacidad de expulsar a usuarios, cerrar micrófonos o deshabilitar contenidos o señal de video.
9	Acceso a la sesión: se recomienda que los participantes de la sesión no puedan acceder hasta que no se conecte el moderador. La sesión debe de poder cerrarse al salir el moderador.
10	Enlace a la reunión: no compartas públicamente el enlace a la reunión, ni su ID, ni el PIN de moderador o invitado.

Fuente: CCN-CERT, 2020.

5.2. Plan de contingencia de los servicios y activos en el ámbito de la Administración Digital

Y delante de todos estos desafíos en materia de seguridad, las instituciones deben estar preparadas para protegerse y poder reaccionar ante posibles incidentes que pudieran dañar su capacidad operativa o hacer peligrar la continuidad en la prestación de los servicios públicos.

Por ello es muy recomendable diseñar un plan de contingencia donde se recogerán y regularán los mecanismos que se deberán poner en marcha en caso de incidente grave de seguridad, con el objetivo de

poder mantener el nivel de servicio en unos límites previamente definidos, establecer un período de recuperación mínimo, poder analizar los resultados y los motivos del incidente y minimizar así al máximo la interrupción de las actividades corporativas.

Además, en caso de ser atacados o bien por producirse desastres naturales, el hecho de tener predefinido este plan repercutirá favorablemente en la reputación institucional.

En primer lugar, es básico identificar aquellas actividades, servicios e infraestructuras que consideramos indispensables o «servicios mínimos» para el funcionamiento de la organización, identificando también

procesos o actividades críticas, determinando cuáles son los aspectos más importantes que pueden afectar a la prestación de estos servicios.

Por otro lado, es necesario también tener en cuenta:

- El tiempo de recuperación de las actividades (RTO, *Recovery Time Objective*) que hemos identificado bajo unas condiciones mínimas aceptables (por ejemplo, en el caso de la aplicación para la generación y emisión de la nómina, podemos determinar que el plazo máximo de recuperación es de 24 h, estableciendo en el plan este tiempo de recuperación).
- El tiempo máximo tolerable de caída (MTD, *Maximum Tolerable Downtime*), que determina el tiempo que puede estar sin funcionamiento un proceso antes de que se produzcan efectos muy graves en la organización (siguiendo con el ejemplo anterior, podríamos suponer que el proceso de gestión de nóminas no debe estar interrumpido por un período superior a 48 h, estableciendo así que el MTD asociado a dicho proceso es de 48 h).
- El grado que determina la cantidad máxima de información que se podría tolerar perder sin llegar a tener consecuencias inaceptables (RPO, *Recovery Point Objective*). Para el ejemplo anterior, la persona Responsable del Departamento de Recursos Humanos podría tolerar una pérdida de información siempre y cuando no se perdieran datos generados en más de un día completo (por lo tanto, estableceríamos un RPO de 24 h).

Para elaborar este Plan de contingencia se requiere, a modo de resumen:

Fase de análisis

- Realizar un inventario de los activos de la organización (el sector público puede partir de la relación de activos que se ha debido realizar para la adecuación al ENS).
- Categorización de estos servicios afectados. Se requiere la identificación de la afectación que para el Ayuntamiento tiene cada uno de los servicios inventariados, por lo que será necesario determinar:
 - Principales funciones.
 - Personal.
 - Principales activos:
 - Infraestructura.
 - Comunicaciones.
 - Aplicaciones.
 - Documentación.
 - Documentación básica de trabajo.
 - Período crítico de uso de sistema/servicio.

- Período máximo crítico sin acceso al sistema.
- Personal mínimo necesario en caso de contingencia.
- Observaciones.

- Análisis y revisión de los sistemas informáticos.
- Reuniones de trabajo con interlocutores responsables de cada ámbito para contrastar la información en relación con la categorización de los servicios afectados indicada anteriormente.
- Análisis de riesgos potenciales y clasificación.

Fase de diseño del Plan de Contingencia

- Servicios y funciones críticas.
- Priorización de acciones.
- Escenarios propuestos para corregir y/o prevenir las vulnerabilidades.
- Estrategia de recuperación.
- Análisis de recursos necesarios.
- Cronograma de implantación de estrategias.
- Procedimientos para pruebas y actualización del Plan.

Fase de implantación y seguimiento

- Determinación del modelo de prueba (simulacro, paralelo...).
- Aprobación e implantación.
- Formación a personas usuarias.

6. ¿Y qué nos deparará el futuro?

Sería realmente inconsciente no aprovechar el baño de realidad que ha supuesto esta pandemia para no reconocer que la transformación digital en la que están inmersas las Administraciones públicas y, en particular, el despliegue del teletrabajo, requiere contemplar las múltiples dimensiones técnicas y organizativas que son necesarias, especialmente para garantizar una adecuada protección de la privacidad y la seguridad de la información.

Implantar el teletrabajo en realidad no deja de ser una anécdota en todo el proceso de transformación que, en mi opinión, no debe desarraigarse del objetivo principal, que es afrontar la verdadera reforma de la Administración pública, estructural e integral, para poder adaptarse a los desafíos de un mundo que está cambiando a velocidad desorbitada.

La pandemia ha acelerado algunas de las tendencias de las que ya veníamos hablando, entre ellas el teletrabajo. Pero no será posible su implantación real sino

existe un cambio en las políticas, los procesos, la tecnología y, lo más importante, la cultura de las organizaciones públicas.

Las Administraciones públicas deben diseñar su propia estrategia de transformación que incorpore el teletrabajo como una dimensión más de todo este cambio cultural, pero que debe estar alineado también con el ciclo de vida de los recursos, las medidas técnicas y organizativas para garantizar el cumplimiento de la normativa vigente, las nuevas formas de relación con la ciudadanía, las tecnologías emergentes y el grado de virtualización y movilización de los sistemas de gestión.

El uso intensivo de los datos, y en particular de los datos personales, junto a la irrupción de tecnologías emergentes (*cloud*, *IA*, *IoT*, *Blockchain*, *5G*...) tienen un impacto claro sobre la privacidad y la seguridad que hace necesario adoptar medidas técnicas y organizativas eficaces y eficientes que permitan garantizar los derechos y libertades de las personas. Éste es el gran desafío, que en absoluto es contradictorio ni ha de suponer un obstáculo para la innovación. Como señala acertadamente la AEPD, asegurar la privacidad es innovación en sí misma, pero requiere un cambio de paradigma en la gestión, incorporando todos estos principios en la fase inicial de concepción, diseño y desarrollo de los productos y servicios. Incorporar la privacidad desde el diseño y por defecto, orientada a la gestión del riesgo y la responsabilidad proactiva, permite incorporar en el modelo de gestión instrumentos, prácticas y procedimientos para asegurar todos estos requerimientos.

Espero que toda esta experiencia inculque sentido común y un verdadero espíritu de servicio público para avanzar en esta necesaria revolución de la gestión administrativa (más inteligente y más social) que se vislumbra, en estos momentos, trascendental.

7. Referencias bibliográficas

- Agencia Española de Protección de Datos (AEPD). (2018). *Listado de cumplimiento normativo*.
- Agencia Española de Protección de Datos (AEPD). (2018). *Guía práctica de análisis de riesgos en los tratamientos de datos personales sujetos al RGPD*.
- Agencia Española de Protección de Datos (AEPD). (2019). *Guía de privacidad desde el diseño*.
- Agencia Española de Protección de Datos (AEPD). (2020). *Guía de protección de datos por defecto*.
- Agencia Española de Protección de Datos (AEPD). (2020). *Recomendaciones para proteger los datos personales en situaciones de movilidad y teletrabajo*.
- Agencia Española de Protección de Datos (AEPD). (2018). *Protección de datos y Administración local*. Guías sectoriales.
- Alguacil Sanz, M. (2015). De la gestión inteligente al compromiso de servicio. *Archivamos: Boletín ACAL*, 97, 39-40.
- Associació Catalana de Municipis (ACM). 2020. *Guía de ciberseguridad para Ayuntamientos y entidades locales*.
- Campos Acuña, C. (Dir.). (2018). *Aplicación práctica y adaptación de la protección de datos en el ámbito local: Novedades tras el Reglamento Europeo*. El Consultor de los ayuntamientos. Madrid: Wolters Kluwer.
- Centro Criptológico Nacional. (2019). *Guía de Implantación del ENS para Entidades Locales*. Guía de Seguridad de las TIC CCN-STIC 883.
- Centro Criptológico Nacional. (2020). *Recomendaciones de seguridad para situaciones de teletrabajo y refuerzo en vigilancia*. CCN-CERT BP/18.
- Colón de Carvajal Fibla, B., Magro Pedroviejo, R., y Moro Cordero, A. (Coords.). (2020). *Especial datos abiertos. Hacia una gobernanza real de las Administraciones públicas*. El Consultor de los ayuntamientos. Madrid: Wolters Kluwer.
- Consorci Administració Oberta de Catalunya (AOC). (2020). *Guía rápida para teletrabajar con seguridad*.
- Dapena Gómez, M. y Almonacid Lamelas, V. (Coords.). (2020). *El teletrabajo en el corazón de la gestión administrativa (Cinco miradas desde el Ayuntamiento de Sant Feliu de Llobregat)*, Alguacil Sanz, M., Almonacid Lamelas, L., Cots Valverde, R., Senin Muñoz, N., Moro Cordero, M.A. Especial Teletrabajo en el sector público. Una herramienta transversal. El Consultor de los Ayuntamientos. Madrid: Wolters Kluwer.
- Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP). (2018). *Orientaciones para la adaptación de las administraciones locales al Reglamento General de Protección de Datos*.
- Gorriti Bontigui, M. y Jiménez Asensio, R. (2020, mayo 10). Teletrabajo: ¿aporía o ejemplo? [Entrada Blog La Mirada Institucional]. Recuperado de <https://rafaeljimenezasensio.com/2020/05/10/teletrabajo-aporía-o-ejemplo/>
- IBERLEY. (2019, enero 21). Principio de confidencialidad en la LO 3/2018 (LOPDGDD) y en el Reglamento general de protección de datos (RGPD). Recuperado de <https://www.iberley.es/temas/principio-confidencialidad-lopdgdd-rgpd-62808>
- Jiménez Asensio, R. (2019). *Introducción al nuevo marco normativo de la protección de datos personales en el sector público*. Oñati: IVAP.
- Jiménez Asensio, R. y Moro Cordero, A. (2018). *Manual-guía sobre impactos del Reglamento (UE) de protección de datos en los entes locales*. Barcelona: FMC y ACM.

Moro Cordero, M.A. (2020). *La nueva cultura de gestión de los datos personales y la incorporación de tecnologías disruptivas*. Revista La Ley Privacidad, 4. Madrid: Wolters Kluwer.

Moro Cordero, M.A. (Coord.). (2019). *Especial Protección de Datos. La privacidad al servicio de la ciudadanía*. El Consultor de los Ayuntamientos. Madrid: Wolters Kluwer.

Povedano Alonso, D. (Coord.). (2019). *Guía para la adaptación de la protección de datos en las entidades locales*. El Consultor de los Ayuntamientos. Madrid: Wolters Kluwer.

Subirana de la Cruz, S. y Fortuny Cendra, M. (Coords.). (2020). *Compliance en el sector público*. Cizur Menor (Navarra): Aranzadi-Thomson Reuters.

9 https://www.mineco.gob.es/stfls/mineco/prensa/ficheros/noticias/2018/Agenda_Digital_2025.pdf

10 https://portal.mineco.gob.es/RecursosNoticia/mineco/prensa/noticias/2020/201201_np_conectividad.pdf

11 https://portal.mineco.gob.es/RecursosNoticia/mineco/prensa/noticias/2020/201201_np_impulso5G.pdf

12 <https://www.lamoncloa.gob.es/presidente/actividades/Documents/2020/021220-ENIA.pdf>

13 <https://www.lamoncloa.gob.es/presidente/actividades/Documents/2021/270121-PlanDigitalizacionPYME01Optimizado.pdf>

14 https://portal.mineco.gob.es/RecursosNoticia/mineco/prensa/noticias/2021/210127_np_admon.pdf

15 <https://www.lamoncloa.gob.es/presidente/actividades/Documents/2021/270121-PlanCompetenciasDigitales.pdf>

16 http://nws.eurocities.eu/MediaShell/media/Citizen_data_principles_final_draft.pdf

17 <https://www.aepd.es/es/prensa-y-comunicacion/blog/gobernanza-y-politica-de-proteccion-de-datos>

18 <https://www.ccn-cert.cni.es/pdf/guias/series-ccn-stic/800-guia-esquema-nacional-de-seguridad/3758-ccn-stic-883-guia-de-implantacion-del-ens-para-entidades-locales/file.html>

19 <https://www.aepd.es/sites/default/files/2020-04/nota-tecnica-proteger-datos-teletrabajo.pdf>

20 <https://www.incibe.es/protege-tu-empresa/blog/cinco-consejos-utilizacion-segura-byod>

21 <https://www.aepd.es/es/guias-y-herramientas/herramientas/comunica-brecha-rgpd>

22 <https://www.aepd.es/sites/default/files/2020-04/nota-tecnica-proteger-datos-teletrabajo.pdf>

23 <https://www.ccn-cert.cni.es/comunicacion-eventos/comunicados-ccn-cert/10877-como-proteger-y-controlar-el-acceso-a-documentos-corporativos-con-carla-la-nueva-solucion-del-ccn-cert.html>

24 https://portal.mineco.gob.es/RecursosArticulo/mineco/ministerio/participacion_publica/audiencia/ficheros/SEDIA-CartaDerechosDigitales.pdf

25 <https://www.ccn-cert.cni.es/informes/informes-ccn-cert-publicos/5377-ccn-cert-ia-13-20-ciberamenazas-y-tendencias-edicion-2020/file.html>

26 <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/proposal-directive-measures-high-common-level-cybersecurity-across-union>

27 https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/pdf/15122020_proposal_directive_resilience_critical_entities_com-2020-829_en.pdf

28 <https://www.ccn-cert.cni.es/informes/informes-ccn-cert-publicos/4691-ccn-cert-bp-18-recomendaciones-de-seguridad-para-situaciones-de-teletrabajo-y-refuerto-en-vigilancia-1/file.html>

Notas

1 https://www.fundaciontelefonica.com/arte_cultura/publicaciones-listado/pagina-item-publicaciones/itempubli/636/

El trabajo parte de las conclusiones globales del estudio sobre el 'Futuro del Trabajo y la Tecnología en 2050' desarrollado a nivel internacional por el Proyecto Millennium, en el que han participado más de 300 expertos de 50 países.

2 Algunos expertos, como Richard Horton, editor jefe de la revista científica The Lancet, consideran más adecuado este término para analizar y enfrentar al coronavirus desde un enfoque biológico y social «Limitar el daño causado por el SARS-CoV-2 exigirá mucha más atención a las enfermedades no transmisibles y la desigualdad socioeconómica de lo que se ha admitido hasta ahora. En el caso del Covid-19, **atacar** las enfermedades no transmisibles será un **requisito previo** para una contención exitosa».

3 <https://www.gartner.com/en/newsroom/press-releases/2021-02-18-gartner-forecasts-global-government-it-spending-to-grow-5-percent-in-20210>

4 https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/europe-fit-digital-age/shaping-europe-digital-future_en

5 https://ec.europa.eu/info/files/white-paper-artificial-intelligence-european-approach-excellence-and-trust_en

6 <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1593073685620&uri=CELEX:52020DC0066>

7 https://administracionelectronica.gob.es/pae_Home/pae_Actualidad/pae_Noticias/Anio2020/Diciembre/Noticia-2020-12-09-Declaracion-Ministerial-Administracion-Electronica-Berlin-2020.html#.X9m-XeT2EIS

8 <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/eus-cybersecurity-strategy-digital-decade>



EMPLEO TECNOLÓGICO Y TELETRABAJO EN EL EMPLEO PÚBLICO¹

TECHNOLOGICAL EMPLOYMENT AND TELEWORKING IN PUBLIC EMPLOYMENT

María Luz Rodríguez Fernández
Profesora Titular de Derecho del Trabajo
y de la Seguridad Social
Universidad de Castilla-La Mancha
marialuz.rodriguez@uclm.es

<https://doi.org/10.47623/ivap-rvvp.19.2020.ab.05>

Recibido: 26/02/2021

Aceptado: 17/03/2021

© 2021 IVAP. Este es un artículo de acceso abierto distribuido bajo los términos de la licencia Creative Commons Reconocimiento — NoComercial — SinObraDerivada (by-nc-nd)



Laburpena: Teknokiak aurrera egitearen ondorioz enplegu publikoak izan dituen eraldaketak aztertzen dira artikulu honetan, baina, batez ere, enplegatu publikoek gaitasun digitalen arloan duten prestakuntza-beharra, horrek Administrazio Publikoan eskatuko dituen lanbide-profilak eta telelana hedatzeko aukera. Azken horri dagokionez, berariaz zehazten dira Espainian COVID19a etorri arte izan duen garapen eskasaren arrazoiak, lan-modalitate horrek dakartzan abantailak eta arriskuak, eta administrazio publikoetan normalizatzeko eskakizunak eta inplikazioak: i) oinarri gisa balioko dion arrazoi baliotsu baten beharra, ii) administrazio publikoari berari eskatzen dion berrantolaketa, eta iii) antolamenduari lotutako kultura aldatzea, bai eta eredu berria ezartzea, plataforma duena, lanbide-nortasuna galtzen duena eta enplegatu publikoak funtzioaren eta galera-mailaren arabera bereiztea dakarrena.

Gako-hitzak: administrazio publikoa, teknologia, telelana.

Resumen: En este artículo se analizan las transformaciones del empleo público como consecuencia del avance de la tecnología, especialmente la necesidad de formación en competencias digitales de las y los empleados públicos, los perfiles profesionales que ello demandará en la Administración pública y la posibilidad de expansión del teletrabajo. Respecto de este último se explicitan las razones de su escaso desarrollo en España hasta la COVID19, las ventajas y los riesgos que supone esta modalidad de trabajo y cuáles son las exigencias e implicaciones de su normalización en las administraciones públicas: i) la necesidad de un motivo valioso que le sirva de fundamento, ii) la reordenación que exige de la propia Administración pública y iii) el cambio de cultura organizativa, así como el avance hacia un modelo de plataforma, la pérdida de identidad profesional y la posibilidad de segregación del personal empleado público en función de su sexo y su nivel de estudios.

Palabras clave: administración pública, tecnología, teletrabajo.

Abstract: This article analyzes the transformations in public employment as a result of the advance of technology, especially the need for training in digital skills for public employees, the professional profiles that this will require in the Public Administration and the possibility of expanding teleworking. Regarding telework, the reasons for its scarce development in Spain until COVID19 are explained, as are the advantages and risks involved in this type of work and the demands and implications of its standardization in the Public Administrations by: i) the need for it to have valid reason, ii) the reorganization demanded of the Public Administration; and iii) the change in organizational culture, as well as the move towards a model of platformization, the loss of professional identity and the possibility of segregating public employees according to their gender and level of education.

Keywords: Public Administration, technology, teleworking.

Sumario:

1. El contexto: demografía y tecnología como ventanas de oportunidad para la transformación del empleo público. 1.1. Formación en competencias digitales como premisa para la digitalización de la Administración pública. 1.2. Empleos y perfiles digitales de los servidores y servidoras públicos.—2. El teletrabajo como género. 2.1. Razones de la escasez del teletrabajo en España. 2.2. Beneficios y riesgos del teletrabajo.—3. El teletrabajo en la Administración pública como especie. 3.1. La puesta en práctica del teletrabajo debe tener un motivo valioso en que fundarse. 3.2. El teletrabajo supone un proyecto de reorganización de la Administración pública y un cambio de cultura organizativa. 3.3. Riesgos posibles: plataformización, pérdida de identidad profesional y segregación.—4 Referencias bibliográficas.

1. El contexto: demografía y tecnología como ventanas de oportunidad para la transformación del empleo público

Aunque el objeto central de este artículo es el teletrabajo en la Administración pública, el estudio de esta fórmula de empleo no puede desconectarse del contexto tecnológico que propicia el hecho de que la prestación de trabajo pueda desarrollarse fuera de la localización del empleador, sea este una empresa privada o una administración pública. Algunos de los rasgos de este contexto tecnológico que afectan a la Administración pública de España se analizan a continuación.

De acuerdo con los datos de la Encuesta de Población Activa 2020⁴ sobre la edad de las personas ocupadas en el sector público, cerca de 1 millón de ellas tiene 55 ó más años, lo que hace presumir que se jubilarán en la próxima década. Esto representa el 29% de los actuales efectivos. Más de 400.000 personas del sector público tienen 60 ó más años, con lo que probablemente se jubilarán en el próximo lustro. Estas son el 12% de los actuales servidores públicos. Puede decirse, por tanto, que la generación que entró al servicio de las administraciones públicas con la transición y contribuyó a democratizar su funcionamiento está a punto de dejar el servicio activo. Este hecho coincide en el tiempo con una profunda transformación tecnológica de la economía y de la sociedad españolas. Un fenómeno que está afectando y se espera que afecte aún más al empleo, tanto al empleo en las empresas privadas como al de las administraciones públicas, aunque en la literatura dedicada al

impacto de la revolución tecnológica sobre el empleo se aluda mucho menos a este último. En todo caso, lo relevante ahora es que la concomitancia de ambos fenómenos, el demográfico y el tecnológico, puede ser una fortuna o un desastre (Jiménez Asensio, 2019, p. 93), en función de cómo se gobierne el reto por los responsables del diseño institucional de la Administración pública de nuestro país.

Todos los análisis sobre las consecuencias de lo que ha dado en llamarse cuarta revolución industrial coinciden en sus advertencias sobre la pérdida de puestos de trabajo que va a producirse por la automatización de los procesos de producción/prestación de bienes y servicios. Ello sucede también con respecto a España, donde los cálculos oscilan entre el 55% de los actuales empleos que vaticina la Fundación Bruegel y el 12% que anuncia la OCDE (Rodríguez Fernández, 2020, p. 16). En la empresa privada, estas pérdidas de empleo pueden terminar saldándose con ajustes de plantilla más o menos traumáticos; de hecho, antes de la llegada de la COVID19, se había producido un ligero incremento del número de personas trabajadoras afectadas por expedientes de regulación de empleo basados en causas tecnológicas (pasaron del 1,21% al 5,56% del total de trabajadoras y trabajadores afectados por expedientes de regulación de empleo entre 2014 y 2019³). En la Administración pública de nuestro país, la casualidad ha querido que las pérdidas de empleo se produzcan por las oleadas de jubilaciones antes referidas, de modo que no habrá que plantearse siquiera qué hacer con los efectivos sobrantes, lo que puede facilitar la transición tecnológica del sector público. Esta es la fortuna. Ahora bien, si las oleadas de jubilaciones se producen sin más, esto es, sin una estrategia de cómo adaptar las administraciones públicas y sus plantillas a los requerimientos tecnológicos, la pérdida de puestos de trabajo puede terminar siendo un desastre, porque la ausencia de las personas podría derivar en una pérdida

de los servicios que ellas prestaban a la ciudadanía o en su deterioro por falta de personal. Es por ello por lo que estamos en un momento especialmente propicio para plantear el debate sobre qué sucederá en el empleo público como consecuencia de la tecnología, incluida la propagación que ella permite del teletrabajo.

1.1. Formación en competencias digitales como premisa para la digitalización de la Administración pública

Un primer efecto del avance de la digitalización es la transformación de los puestos de trabajo. Una simple mirada a la realidad productiva en las empresas privadas y en las administraciones públicas descubre que no hay prácticamente tareas que no se realicen hoy con algún apoyo o complemento de la tecnología. Realmente en ello consiste la transformación digital de la economía, no sólo o no tanto en contar con empresas punteras en la producción de tecnología, sino en lograr la irradiación de la misma a todo proceso de producción/prestación de bienes y servicios. Pues bien, parece obvio que el proceso de transformación de los puestos de trabajo requiere la formación en consonancia de las personas que los desempeñan (Berger y Frey, 2016). Y no únicamente como un desafío individual, en la medida en que ello permite la mejora de la empleabilidad o carrera profesional de la persona trabajadora, sino como un desafío colectivo, en la medida en que el éxito del proceso de transformación digital de las organizaciones exige contar con el personal capacitado tecnológicamente para ello.

En el ecosistema que representan las administraciones públicas, lo anterior significa que su transformación digital demanda que la mayor parte de las y los empleados públicos tengan competencias digitales. Esto es algo básico para la transformación de la Administración pública, que no se volverá digital si las personas que trabajan a su servicio no lo hacen antes, pero también es algo elemental para el desarrollo del teletrabajo, que es una fórmula de empleo inducida por y dependiente de la tecnología. Esta correlación parece haber sido asumida en los tres instrumentos de reciente aprobación por parte del Gobierno. En primer lugar, la *Agenda España Digital 2025*⁴, aprobada el 23 de julio de 2020, y en cuyo apartado dedicado a la «Transformación digital del sector público» se vincula claramente el avance del teletrabajo con la formación en competencias digitales de las y los servidores públicos, tanto que el denominado «Plan de capacitación de los empleados públicos en competencias digitales» está residenciado precisamente en el punto dedicado a la creación de «puestos de tra-

bajo de nueva generación», el nombre que se utiliza para referirse al teletrabajo. Sin embargo, debe advertirse que la formación en competencias digitales no es sólo básica para el desarrollo del teletrabajo, sino para la propia transformación de las administraciones públicas y la potenciación de un cambio en el modo de servir los intereses de la ciudadanía que la tecnología puede ayudar a consumir.

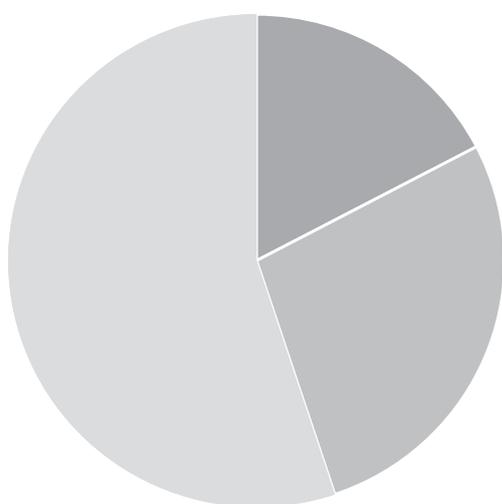
Esta lógica de más amplio alcance está presente en el *Plan de Digitalización de las Administraciones Públicas 2021-2025*⁵ y en el *Plan Nacional de Competencias Digitales*⁶, ambos aprobados el 26 de enero de 2021. En el primero, la formación en competencias digitales de las y los servidores públicos se conecta con un proyecto más ambicioso: «modernizar de forma integrada las administraciones públicas para que puedan mejorar la atención a la ciudadanía y contribuir activamente al éxito de las políticas públicas destinadas a las grandes transformaciones de España». Aunque también hay aquí un enlace con el teletrabajo, porque literalmente se dice que el éxito de tales políticas puede venir apoyado, «entre otras herramientas, en el teletrabajo». De su lado, el *Plan Nacional de Competencias Digitales* dedica una línea de actuación específica a la formación en competencias digitales de las y los empleados públicos, en la idea de que ello es fundamental «para que la Administración lleve a cabo una transformación interna (en procedimientos, relación con los administrados y cultura organizativa) que le permita desarrollar adecuadamente su papel como reguladora, impulsora y facilitadora de la transformación digital de España». A tal fin se anuncia la puesta en funcionamiento del que se rebautiza como «Programa de capacitación digital de las Administraciones públicas» (PCDAP), sin vinculación ahora, al menos de manera explícita, con el teletrabajo (medida número 13).

Nacida, pues, esta conciencia sobre la necesidad de formación en competencias digitales de las servidoras y servidores públicos como vehículo para la transformación de la Administración pública, lo primero que debiera hacerse es una radiografía de las competencias digitales que aquellos ya poseen. Esta medida acaba de ser incluida entre las previstas en el PCDAP («realizar un diagnóstico de situación en materia de capacitación digital de los empleados y empleadas públicos»), pero hasta su puesta en marcha contamos con algunos indicios al respecto. De acuerdo con datos de 2019 de *Eurostat*⁷, de las personas que trabajan al servicio de las administraciones públicas, defensa, educación, sanidad y asuntos sociales, el 17% tienen competencias digitales bajas, el 27% competencias digitales básicas y el 54% competencias digitales por encima de las básicas. Ello nos proporciona una radiografía un tanto optimista,

ya que la mayor parte de las servidoras y servidores públicos parecen estar en la escala media alta de competencias digitales.

Gráfico 1

Competencias digitales de los trabajadores y trabajadoras al servicio de las administraciones públicas



- Competencias digitales bajas
- Competencias digitales básicas
- Competencias digitales por encima de las básicas

Fuente: elaboración propia con datos Eurostat.

En una Administración pública relativamente envejecida, quizá sería conveniente añadir a estos los datos de formación en competencias digitales en función de la edad, no estrictamente referidos a las y los servidores públicos, sino a la población general, pero que nos pueden dar una idea de cómo también en relación con las competencias digitales la demografía tiene su papel. En los datos de *Eurostat* referidos puede verse cómo entre las personas más jóvenes hay un menor porcentaje de ellas con competencias digitales bajas y un mayor porcentaje con competencias digitales por encima de las básicas; lo contrario sucede entre las personas más mayores, con un menor porcentaje de ellas entre las que tienen competencias digitales por encima de las básicas y un mayor porcentaje entre las que poseen competencias digitales bajas. Por situarlo en los dos extremos: i) entre las personas entre 16 y 29 años, el 15% tienen competen-

cias digitales bajas y el 65% competencias digitales por encima de las básicas; ii) entre las personas entre 55 y 64 años, el 43% tiene competencias digitales bajas y el 19% competencias digitales por encima de las básicas. Extrapolando estos datos a la escala de edades del personal al servicio del sector público de la Encuesta de Población Activa, lo anterior significa que un pequeño porcentaje de servidores públicos, aquellos que tienen de entre 16 y 29 años, el 7,29% del total, podría tener en su mayoría competencias digitales por encima de las básicas, mientras que el 28% de ellos, aquellos entre 55 y 64 años, podría tener en su mayoría competencias digitales bajas. En el medio nos encontramos con dos grupos especialmente numerosos, el de 35 a 44 años (el 25% de los servidores públicos) y el de 45 a 54 años (el 31% de los servidores públicos), con porcentajes entre ellos de competencias digitales bajas del 30% y el 37%, respectivamente. Es decir, que nos podemos esperar que las personas al servicio de las administraciones públicas de más edad, que son mayoría entre los actuales servidores y servidoras públicos, tengan mayor necesidad de capacitación en competencias digitales. Algo que es especialmente relevante si tenemos en cuenta que ello será condición indispensable para la transformación tecnológica de la Administración pública y para la propia posibilidad de expandir el teletrabajo en ella.

1.2. Empleos y perfiles digitales de los servidores y servidoras públicos

Un segundo aspecto a considerar en relación con el impacto de la tecnología en el empleo público es la clase de empleos que se verán afectados por el proceso de automatización. En la Administración pública difícilmente puede responderse a esta cuestión con una afirmación de carácter universal, dada la multiplicidad de empleos que hoy pueblan nuestras administraciones públicas, donde nos podemos encontrar desde personas que trabajan en cafeterías o parques y jardines a aquellas que ejercen el poder o la fuerza coactiva del Estado. Con todo, pueden avanzarse algunos criterios.

Todos los análisis sobre el impacto de la tecnología en el empleo coinciden en que las tareas administrativas, en su condición de tareas rutinarias de carácter analítico e interactivo, tienen los días contados con el avance de la automatización (Degryse, 2016, p. 23). Personas que procuran información a la ciudadanía, tramitan expedientes, contratos y subvenciones, controlan el cumplimiento de sus requisitos, etc., son hoy fácilmente reemplazables usando mecanismos tecnológicos, datos y algoritmos. Es más, ello no sólo es

posible tecnológicamente, sino que es una estrategia querida en España para la modernización de la Administración pública. El *Plan de Digitalización de las Administraciones Públicas 2021-2025* se marca como objetivo una atención personalizada a la ciudadanía y se hace descansar, precisamente, en la implantación de *chatbots* y asistentes virtuales inteligentes; también se establece como objetivo la facilitación del acceso a los servicios públicos digitales, a cuyo fin se esboza el compromiso de que el 50% de ellos estarán disponibles en *apps* en teléfonos móviles a finales de 2025; hay igualmente una apuesta por lo que se denomina «automatización inteligente» con base en una plataforma corporativa, que utilizará inteligencia artificial, para uso en los procedimientos administrativos de la Administración General del Estado (AGE), en especial de la contratación pública y de la gestión de ayudas y subvenciones. Estas tareas han venido siendo realizadas por personas, el prototipo, si se quiere, de lo que hemos entendido por burocracia. El avance de la tecnología, y el cumplimiento de los compromisos políticos recién avanzados, puede hacer que la actividad de muchas ellas deje de ser necesarias.

Hay un segundo grupo de puestos de trabajo donde se desarrollan tareas no rutinarias de carácter analítico e interactivo, de acuerdo con la clasificación de Autor, Levy y Murnane (2003, p. 1286), cuya ejecución puede ser complementada con la tecnología. La prestación de justicia, la asistencia sanitaria, la educación, la orientación de las personas desempleadas, la inspección del cumplimiento de las normas laborales por las empresas, etc., albergan tareas que pueden automatizarse o ser realizadas con el apoyo de datos e inteligencia artificial. Ello no significa que la actividad de las personas que desarrollan tales ocupaciones deje de ser necesaria en las administraciones públicas, pero sí que una parte notable de las tareas comprendidas en su puesto de trabajo serán ejecutadas por medio de la tecnología, lo que, cuando menos, exigirá de su parte compenetración con ella, en el sentido de ser capaces de interactuar con los medios digitales que correspondan.

Nuevamente, el *Plan de Digitalización de las Administraciones Públicas 2021-2025* apunta en esta dirección, dado que en ámbitos como la justicia, la sanidad, el empleo o la seguridad social se pretende avanzar en la digitalización de los servicios que se prestan a la ciudadanía (extraña, ciertamente, que después de la experiencia habida durante la pandemia por la COVID19, la educación no se haya considerado a los efectos de avanzar en su prestación digital; máxime cuando, en el *Plan Nacional de Competencias Digitales*, la digitalización de la educación es una de las líneas de actuación fundamentales).

Estos cambios ponen en cuestión buena parte del quehacer administrativo tal como lo hemos conocido hasta ahora. La toma de decisiones administrativas puede ser casi por completo automatizada y la actividad prestacional complementada por tecnología en gran medida. Ante ello, una primera pregunta que debe formularse es cuál será el valor que aporten los humanos en las administraciones públicas y una segunda cuáles son los perfiles profesionales que deberán tener las y los empleados públicos. En relación con el valor de los humanos debería recordarse que el uso de la tecnología para relacionarse con las administraciones públicas tiene también un envés: una parte de la población de España, sobre todo la de mayor edad y aquella perteneciente a las franjas más vulnerables económica y socialmente, sigue siendo analógica y teniendo serias dificultades para el acceso a los servicios públicos de carácter digital. Es verdad que el empleo de datos e inteligencia artificial puede hacer que la prestación de servicios se personalice y sea además proactiva, de manera que la intervención de la ciudadanía en la solicitud de prestaciones públicas se reduzca a un mínimo, pero aun así, habrá igualmente una población con dificultades en el manejo de la tecnología para la que tales avances puedan resultar excluyentes, en el sentido de no poder acceder a los servicios de que se trate por no tener las habilidades digitales necesarias para hacerlo (lo sucedido en la tramitación del Ingreso Mínimo Vital es una buena muestra de ello). Ahí debería considerarse el valor de los humanos en la atención de las personas (Ramí, 2019, p. 148), aunque se esté en presencia de una Administración pública digital y la atención venga ayudada por la propia tecnología. Por otro lado, el hecho de que haya puestos de trabajo en proceso de desaparición y/o transformación por motivo de la tecnología no significa, primero, que las personas que los ocupan no puedan reciclarse y, en segundo término, que no haya también creación de puestos de trabajo por obra del propio avance tecnológico.

El análisis de datos, la creación de *software*, las y los especialistas en inteligencia artificial, en seguridad informática o en diseño y producción de máquinas inteligentes, por citar únicamente algunos ejemplos de empleos que produce la tecnología y sobre los que hay consenso que crecerán exponencialmente en la próxima década (Rodríguez Fernández, 2020, p. 38), serán también necesarios en las administraciones públicas, sobre todo si se cumplen los compromisos en torno a su digitalización. La pregunta es si los actuales perfiles profesionales de las y los empleados públicos son los adecuados para cubrir estas ocupaciones. La respuesta, como sucede también en algunas empresas que avisan de la falta de tales perfiles (Rodríguez Fernández y Pérez del Prado, 2019, p. 68), es que probablemente no. Es aquí donde cobra todo su

sentido una especie de plan integral para reconfigurar el modelo de personal al servicio de las administraciones públicas, facilitado, sin duda, y como ha quedado dicho, por las oleadas de jubilaciones que van a producirse. Tal es el significado que podría atribuirse al PCDAP recién aprobado, en el que, junto con el diagnóstico de las competencias digitales de los actuales servidores públicos antes referido, está previsto un plan de capacitación digital de las y los empleados públicos de la AGE (formación en competencias digitales y reciclaje en clave digital de personas que ocupan puestos de trabajo llamados a desaparecer por el avance de la tecnología deberían ser sus objetivos nucleares) y la renovación de los perfiles digitales y la capacitación digital para el conjunto de las administraciones públicas (la interacción humano-tecnología debería ser el principio guía). Ello habría de haberse acompañado —y no se ha hecho— de previsiones sobre las ofertas de empleo público, donde todavía abunda la oferta de puestos de trabajo propios, por decirlo de algún modo, de una administración pública analógica (Ramió, 2019, p. 146), además de la referencia, que sí hace el PCDAP, a los procesos de selección del personal al servicio de las administraciones públicas.

En efecto, la última de las previsiones de la medida número 13 del PCDAP es el «desarrollo de un modelo de captación en los procesos selectivos que tenga en cuenta las competencias relacionadas con la capacitación digital». De acuerdo con Villoria Mendieta y Del Pino Matute (2009, p. 303), para encontrar el perfil idóneo de servidor público deben medirse sus conocimientos, sus habilidades y sus actitudes en relación con el puesto de trabajo que vaya a ocupar. Sin embargo, si observamos la mayor parte de los procesos de selección del personal al servicio de las administraciones públicas, parece evidente que hoy sigue primando la demostración de los conocimientos aprendidos memorísticamente por encima de las habilidades y las actitudes; conocimientos que, además, apenas están en consonancia con los requerimientos científico/tecnológicos de los puestos de trabajo digitales. Un modelo que contrasta de raíz con las competencias que en la actualidad se entienden prevalentes para el desempeño de empleos en un entorno digital. Más que el conocimiento en sí, se valora la capacidad para obtenerlo, el pensamiento abstracto, la capacidad de adaptación a contextos cambiantes e inciertos, la creatividad, la innovación, la ideación o la propia empatía, competencias todas ellas denominadas *soft* o transversales, que refuerzan capacidades propiamente humanas y no las memorísticas de datos que hoy hacen las máquinas más rápido y con menos coste que los humanos (Brylolfsson y McAfee, 2014, p. 188-194). Difícilmente estas competencias pueden quedar de manifiesto a través de las actuales

pruebas de selección del personal. Como tampoco es probable que la jerarquía, la rigidez en la organización en lugares y tiempos de trabajo o la escasa capacidad de proyección profesional casen con los intereses de los nuevos profesionales del mundo digital, más propensos a valorar los entornos horizontales de trabajo, la autonomía en la organización de su tiempo y su espacio o su propio prestigio profesional como factor decisivo a la hora de aceptar un empleo (Rodríguez Fernández y Pérez del Prado, 2019, p. 69). Razones todas que habrán de tenerse en consideración cuando se ponga realmente en marcha los nuevos procesos de selección de servidores públicos referidos en el PCDAP, si la pretensión es captar y retener el talento de estos nuevos profesionales digitales. En otro caso, puede haber una descapitalización tecnológica de la Administración pública que afecte en negativo a su propia capacidad para transformarse en una Administración digital.

El tercero de los aspectos a considerar respecto del avance de la tecnología y su impacto en el empleo es la dilución del tiempo y el espacio que supone poder trabajar desde cualquier lugar y en cualquier tiempo mediante el teletrabajo. De este fenómeno y de la modalidad de trabajo que la encarna nos ocupamos a continuación.

2. El teletrabajo como género

Tanto en las empresas privadas como en las administraciones públicas, hubo un tiempo en que la concentración de todos los factores productivos en un único espacio era necesaria para poder coordinarlos y obtener los resultados deseados. De dicha concentración nacieron muchas de las instituciones del mundo del trabajo que conocemos: la jerarquía, la supervisión en el lugar de trabajo, la necesidad de simultanear por la plantilla los tiempos dedicados a la producción e, incluso, la capacidad de hacer germinar intereses en común de las y los trabajadores que luego pudieran ser defendidos ante la empresa o administración pública correspondiente también en común. La tecnología ha venido a descomponer este panorama porque, gracias a ella, es perfectamente factible una coordinación como la habida antes, pero sin necesidad de concentrar los factores productivos, que ahora pueden estar completamente deslocalizados. La deslocalización del factor trabajo ha sido objeto de una abundante literatura cuando ello ha supuesto reubicar actividades de produc-

ción de bienes o prestación de servicios en países con costes de producción más bajos, pero también significa deslocalizar el trabajo cuando la prestación de la persona trabajadora sale de los lugares de la empresa o la administración pública donde antes se ubicaba y se realiza desde su domicilio u otro lugar elegido por su parte. En ambos casos, la descentralización productiva y el trabajo a distancia, a pesar de la escala que los separa, estamos ante un mismo fenómeno: llevar el trabajo fuera del núcleo empleador sin perder el hilo que lo conecta con el mismo por obra de la tecnología (Belzunegui Eraso, 2008, p. 132). Ello no significa, y debe dejarse claro desde un principio, que el teletrabajo convierta *per se* el empleo en un empleo autónomo. Existe, por supuesto, el teletrabajo autónomo, sin sometimiento a un poder de dirección ajeno; pero también existe el teletrabajo dependiente, porque, aunque las formas de dirección cambien, o se atenúen incluso, el sometimiento a un poder de dirección ajeno en que consiste la dependencia puede seguir estando igualmente presente, aun trabajando fuera de la empresa/administración pública correspondiente.

2.1. Razones de la escasez del teletrabajo en España

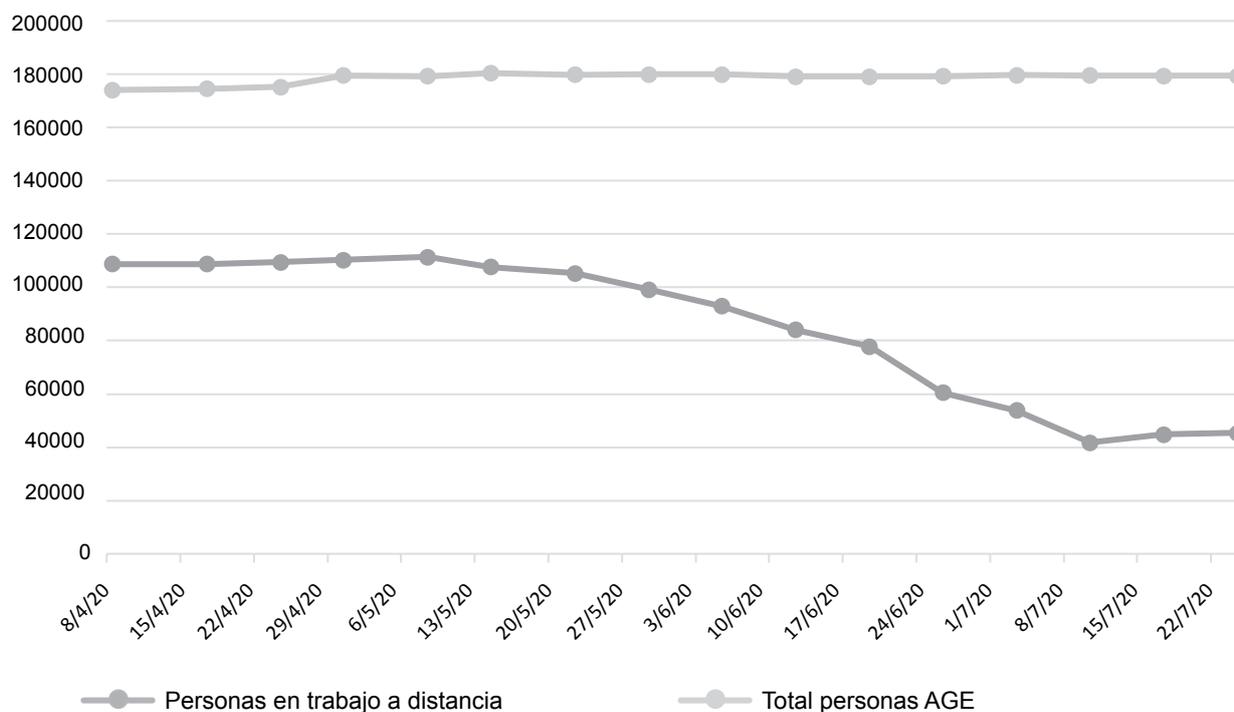
España no ha sido un lugar donde abundara el teletrabajo, ni en las empresas privadas, ni en las administraciones públicas, hasta la llegada de la COVID19. Y eso que la descentralización productiva está bien extendida, desde luego en las empresas privadas, aunque no falta en las administraciones públicas, donde las contrataciones, subcontratas y licitaciones para la externalización de servicios públicos están a la orden del día. El teletrabajo, sin embargo, ha sido una realidad marginal. Eurofound y la Organización Internacional del Trabajo (2017, p. 10-13) situaban a España como uno de los países de la Unión Europea con menor utilización de esta fórmula, con un 13% de empresas ofreciendo a sus trabajadores la posibilidad de teletrabajar y un escaso 6,7% de ellos realizando teletrabajo. Es claro que esta situación ha sido revertida por la pandemia, en la que una de las primeras medidas adoptadas para hacerle frente en materia de trabajo fue precisamente la preferencia por el teletrabajo. Y ello tanto en la empresa privada⁸ como en las administraciones públicas⁹. De hecho, de acuerdo con datos de Eurofound (2020a), durante los meses de abril y mayo de 2020, empezaron a teletrabajar como resultado de la situación sanitaria un 29% de trabajadores, un 28% en el caso de los hombres y un 35% en el caso de las mujeres. De ello ha derivado que España se haya resituado

entre los países de la Unión Europea y haya ocupado el cuarto lugar entre los países donde un mayor porcentaje de trabajadores han teletrabajado durante la pandemia, algo más de un 40% (Eurofound, 2020b, p. 33). Sin embargo, no es este el teletrabajo que se quiere analizar en estas páginas, movido por la fuerza de los hechos y con una finalidad de «supervivencia» (Donnelly y Proctor-Thomson, 2015, p. 48) claramente distinta de la del teletrabajo, por así llamarlo, ordinario, ese que se practica como fórmula alternativa de organización de la empresa o la administración pública. Aunque no quepa negar que la reflexión al alza sobre el papel del teletrabajo en las administraciones públicas le debe mucho a la eclosión del teletrabajo durante la pandemia, tanto que la primera regulación sobre la figura que ha entrado en el Estatuto Básico del Empleado Público (EBEP) con vocación de permanencia ha sido producto del acontecido durante la COVID19.

Teniendo en cuenta, por tanto, la situación ordinaria de relativa escasez del teletrabajo, habría que preguntarse por los motivos de ello, no tanto por hacer un ejercicio intelectual, sino porque seguramente podrá encontrarse en ellos la potencialidad futura que pueda esperarse de la figura. Una primera razón que siempre se esgrime es el culto a la presencialidad que rige en las relaciones de trabajo de España (Eurofound y Organización Internacional del Trabajo, 2017, p. 10). Algo que ha quedado demostrado en algunos análisis cualitativos donde los empleadores, aun reconociendo el ahorro de costes en infraestructuras físicas que ello supondría, prefieren la supervisión directa de la actividad realizada por las personas trabajadoras mediante su presencia (asistencia, horario, realización de funciones). Ello sucede igualmente en el caso de las personas trabajadoras, que prefieren la presencialidad porque su visibilidad y socialización en los locales de trabajo es relevante para su proyección profesional (la invisibilidad que supone el teletrabajo puede ser un obstáculo para la consideración de sus méritos cara a la promoción profesional), ello sirve para diferenciar la vida profesional de la vida privada y, de alguna manera, pone límite al tiempo de trabajo, que puede extenderse sin límite cuando se trabaja desde el propio domicilio (Rodríguez Fernández y Pérez del Prado, 2019, p. 98-100). Estas pautas de comportamiento pueden haber variado por la excesiva prolongación del teletrabajo por la pandemia, que ya se acerca a un año, pero, dado que son culturales y están arraigadas en la idiosincrasia de empleadores y personas trabajadoras, deben ser evaluadas como posibles rémoras de la puesta en funcionamiento de una organización de la Administración pública basada en el teletrabajo.

Gráfico 2

Personal AGE en trabajo a distancia durante la primera ola COVID19



Fuente: elaboración propia con datos del Portal de Transparencia de la AGE10

Otra de las causas de la escasez del teletrabajo guarda relación con la tecnología. Siendo una fórmula derivada del avance tecnológico, es lógico que exista una relación entre ambos fenómenos, esto es, que la expansión del teletrabajo dependa de la propia expansión de la tecnología en el país de que se trate (Sáez Soro, 2011, p. 10) y del propio coste de la tecnología, máxime cuando el teletrabajo, al menos el que se desarrolla de forma parcial, puede suponer la duplicación del coste de los dispositivos tecnológicos por cada trabajador (Belzunegui Eraso, 2008, p. 135). Ello puede ser un factor relevante en las empresas privadas, sobre todo en las pequeñas empresas, donde la falta de fortaleza económica puede hacer inasumibles los costes de la transformación tecnológica que permite desarrollar el teletrabajo. De hecho, los datos sugieren que ello puede estar sucediendo, dado que, entre las empresas de más de 10 trabajadores, más del 78% tiene conexión a la red y página/sitio web, mientras que, entre aquellas que tienen menos de 10 trabajadores, el porcentaje baja hasta

el 28,8%¹¹. Sin embargo, no parece que ello puede considerarse obstáculo alguno en nuestras administraciones públicas. Al contrario, los datos del *Digital Economy and Society Index (DESI) 2020*¹² nos muestran cómo nuestras infraestructuras tecnológicas y, sobre todo, aquellas que guardan relación con los servicios públicos digitales están entre las mejores de la Unión Europea. En efecto, España ocupa el puesto 5 del conjunto de los países de la Unión Europea en conectividad, con un 90% (hogares) de cobertura de banda ancha, un 85% (hogares) de cobertura de 4G y un 30% (espectro) de preparación para 5G (la media de la Unión Europea está en un 21%). El puesto se eleva hasta el 2 de todos los países de la Unión Europea en materia de servicios públicos digitales, con puntuaciones (entre 0 y 100) de 80 en formularios pre-cumplimentados, 96 en compleción de servicios en línea y 93 en servicios públicos digitales para las empresas. De este modo, la infraestructura tecnológica, clave para que pueda desarrollarse el teletrabajo, está preparada, más aún si se cumplen los compromisos del *Plan*

de Digitalización de las Administraciones Públicas 2021-2025, en el que se prevé una inversión de 2.600 millones de euros, entre 2021 y 2023, para, entre otros objetivos, impulsar lo que se denomina, de forma un tanto pomposa, «puestos de trabajo inteligentes».

Finalmente, hay algunos autores que apuntan como frenos del desarrollo del teletrabajo en un determinado sistema el posicionamiento negativo frente al mismo que suelen tener los sindicatos (Di Cerbo, 1999, p. 625) y, de manera específica en el ámbito de las administraciones públicas, la rigidez de las relaciones de trabajo habidas en ellas (Zurla, 1999, p. 11). En relación con el posicionamiento sindical debe comenzar por considerarse que el teletrabajo dispersa y aísla la fuerza de trabajo, además de volver las relaciones empleador-persona trabajadora más individualizadas, porque el nexo con el empleador no es ya formar parte de una plantilla, sino estar conectado por medio de la tecnología desde el domicilio u otro lugar de propia elección. Ello hace más complejo que surja un sentimiento de comunidad con respecto a otros teletrabajadores, a los que puede ni siquiera verse, y, así, mucho más difícil para los sindicatos poder encontrar los intereses en común que puedan tener todos ellos y definir una estrategia de acción colectiva en su defensa. Tanto es así que es bien común entender que la dispersión de la fuerza de trabajo puede ser una causa de la debilidad de los sindicatos, porque dificulta la agregación de intereses de los trabajadores y trabajadoras, que se produce de forma casi intuitiva cuando comparten lugar de trabajo, y también su movilización. Es por esta razón por la que ha sido, efectivamente, bastante habitual que las organizaciones sindicales no hayan sido especialmente proactivas en la puesta en marcha del teletrabajo. No obstante, hoy se considera que la tecnología puede ser también un fiel aliado de la acción sindical, no sólo porque las redes sociales pueden amplificar la repercusión de los conflictos laborales, sino, sobre todo, porque, de la misma manera que la tecnología une y coordina factores productivos dispersos, también puede servir para unir y coordinar trabajadores dispersos (Rodríguez Fernández, 2018, p. 86-87). Ello está haciendo que haya un cambio de percepción por parte de las organizaciones sindicales respecto del teletrabajo, que de frenarlo han pasado a querer gobernarlo mediante el diálogo social y la negociación colectiva. La muestra más evidente de ello es que la entrada del teletrabajo en el art. 47.bis EBEP ha sido fruto de un acuerdo en el diálogo social y que, como se verá después, su puesta en práctica se deja a la negociación colectiva que se produzca en las dependencias administrativas. Pero, antes de

descender a estos detalles, conviene subrayar que el desarrollo del teletrabajo, en las empresas privadas y también en las administraciones públicas, resulta favorecido cuando los sindicatos o, en general, la representación de las personas trabajadoras, participan en ello, porque entonces los planes de teletrabajo cuentan, si no con el aliento directo de los sindicatos, al menos con que no exista un freno por su oposición (Pascucci, 2017, p. 237).

En lo que concierne a la rigidez de la relación de trabajo en las administraciones públicas, conviene reparar en la diferente naturaleza jurídica que tiene la vinculación de una persona trabajadora con una empresa privada de la que existe entre las y los funcionarios públicos y la administración pública correspondiente. Sin querer entrar en la polémica sobre cuál debería ser la naturaleza que uniera a las administraciones públicas con su personal, que queda muy lejos del objeto de estas páginas, lo cierto es que, en el primer caso, nos hallamos ante un contrato basado en la autonomía de la voluntad de las partes, mientras que, en el segundo, estamos en presencia de una ley. En este sentido, es bien elocuente el art. 9.1 EBEP, donde se define como rasgo esencial de la condición de funcionario estar «vinculado[s] a una Administración Pública por una relación estatutaria regulada por el Derecho Administrativo». A partir de ahí, parece evidente que la maleabilidad de un contrato es mucho más alta que la maleabilidad de una ley y que, por tanto, capacidades de organización del trabajo como el teletrabajo en la empresa privada resultan más sencillas (basta con el acuerdo del trabajador o trabajadora en relación con la novación contractual que supone) que en las administraciones públicas, donde la voluntad en la configuración del puesto de trabajo es prácticamente irrelevante. Recuérdese, por lo demás, que, entre los contenidos que pueden ser objeto de negociación colectiva en las administraciones públicas de acuerdo con el art. 37 EBEP, no está la configuración de la relación al servicio de ellas, que, de acuerdo con la STC 99/1987, de 11 de junio¹³, está afectada, en una parte sustancial, por reserva de ley (Fundamento Jurídico 2.º). Todo ello hace que la relación al servicio de las administraciones públicas sea, efectivamente, muy poco maleable, por lo que fórmulas de flexibilidad interna en la organización del trabajo, como puede ser el teletrabajo, hayan tenido poca oportunidad de desarrollarse. A cambio, las fórmulas de flexibilidad externa han tenido un desarrollo un tanto desmedido: la externalización de actividades para su ejecución por empresas privadas es tan recurrente que está absolutamente normalizada y la contratación laboral temporal, especialmente en algunos sectores como la educación y la sanidad, largamente extendida,

tanto que la tasa de temporalidad del sector público supera la de las empresas privadas¹⁴.

En todo caso, los anteriores impedimentos hoy resultan intrascendentes. Salvo el culto a la presencialidad, que puede seguir ahí, ni el desarrollo tecnológico, ni la posición de las organizaciones sindicales, ni la rigidez de la relación de trabajo pueden considerarse en la actualidad frenos para el desarrollo de planes de teletrabajo en las administraciones públicas de nuestro país. Visto está que tenemos una infraestructura tecnológica más que razonable y que las organizaciones sindicales están de acuerdo con la implantación del teletrabajo en las administraciones públicas. A ello se añade que, si de reserva de ley se trata, el teletrabajo ha llegado ya al marco de la legalidad, en el art. 47.bis EBEP, de forma que su utilización como forma de organización del trabajo en las administraciones públicas está amparada y consagrada por ella.

2.2. Beneficios y riesgos del teletrabajo

Así las cosas, la evolución del teletrabajo es ahora una opción organizativa en función de los beneficios y riesgos que el mismo supone. Estos pueden ser los motivos que haya detrás de la elección o puesta en marcha de planes de teletrabajo o de su rechazo, de ahí la importancia de conocerlos. Para empezar, en el lado de los beneficios, el teletrabajo es visto como valioso para intereses del conjunto de la sociedad. La reducción de los trayectos entre el domicilio y el lugar de trabajo reduce la contaminación y contribuye al combate contra el cambio climático. De otro lado, la posibilidad de trabajar desde el propio domicilio u otro lugar elegido por la persona trabajadora puede favorecer el acceso al empleo de individuos que, por motivo de una discapacidad, de conciliación con las responsabilidades familiares o de residencia en lugares alejados de los núcleos de actividad empresarial o administrativa¹⁵, tengan especiales dificultades para acceder al empleo en forma presencial. Lo cual redundaría en una mejora de la empleabilidad de la fuerza de trabajo. Ambos motivos son los que estuvieron detrás de los primeros experimentos de teletrabajo en países como Brasil (cambio climático) o Japón (crecimiento de la población activa) (Eurofound y Organización Internacional del Trabajo, 2017, p. 11). Sin embargo, dada su conexión con intereses generales, es probable que tales motivos actúen más como estímulos del teletrabajo en el sector público y menos en las empresas privadas, cuyo universo de valores tiene más que ver con intereses igualmente privados de sus accionistas o propietarios

(a pesar de sus políticas de responsabilidad social). Por ello, mientras que, en las empresas privadas, es posible que el impulso del teletrabajo se deba más a cuestiones que atañen a la organización productiva, en las administraciones públicas, pueden estar presentes además estos otros motivos de interés general. Un gobierno comprometido seriamente con la sostenibilidad ambiental o la consecución del pleno empleo tendría que ser más proclive a desarrollar planes de teletrabajo en las administraciones públicas, como forma de contribuir al logro de sus objetivos políticos. Lo que significa que también la ideología puede tener una relación con el mayor o menor impulso del teletrabajo.

Respecto de los beneficios/riesgos que supone para las personas trabajadoras, hay un cierto consenso en la literatura. El ahorro en los tiempos de desplazamientos entre el domicilio y la localización del empleador, además del posible ahorro de costes por tal razón, una mayor autonomía en la gestión del trabajo y el tiempo y el espacio en el que el mismo se realiza, así como una mejor posibilidad para combinar el trabajo con la vida privada y las tareas de cuidado son los beneficios que siempre se consideran presentes (Donnelly y Proctor-Thomson, 2015 p. 49). De otro lado, el teletrabajo permite una «supermovilidad», en el sentido de poder acceder a cualquier empleo o puesto de trabajo de cualquier lugar sin necesidad de cambiar de domicilio, también en el ámbito de la función pública, donde no rige ya la obligatoriedad de residencia en el lugar de destino (Almonacid Lamelas, 2020, p. 4). Por lo que se refiere a los riesgos, es habitual constatar que el teletrabajo diluye la frontera entre la vida profesional y la vida privada, difícilmente separables si ambas se desarrollan en el mismo lugar. Por otra parte, salvo una disciplina férrea por parte de la persona teletrabajadora, el teletrabajo puede propiciar la prolongación excesiva del tiempo de trabajo, de manera que el trabajar en cualquier tiempo y lugar llegue a convertirse en trabajar en todo tiempo y lugar (Eurofound y Organización Internacional del Trabajo, 2017, p. 22-23; Organización Internacional del Trabajo, 2021, p. 147). Esto tiene una evidente repercusión en la salud de las personas, que, además de patologías derivadas del sedentarismo, pueden desarrollar tecnoestrés, fatiga informática, síndrome *burn out* o, incluso, tecno adicción, cuando no aislamiento y sensación de soledad por el hecho de trabajar desmembrado de la plantilla (Tavares, 2017, p. 32-34). Finalmente, las posibilidades que ofrece para combinar el trabajo con las responsabilidades familiares pueden hacer que el teletrabajo se conciba como una fórmula para facilitar la conciliación de la vida laboral y familiar, de manera que lleve consigo la desigualdad y

la segregación por razón de género presentes en tales medidas, esto es, que las mujeres teletrabajen para conciliar su vida profesional con su vida laboral, mientras que los varones prefieran permanecer en los locales del empleador (Criado Pérez, 2020, p. 128-130).

En lo que toca, por último, a la empresa/administración pública que opta por el teletrabajo, las ventajas suelen consistir en un ahorro de costes en infraestructura física, la externalización de obligaciones propias del empleador hacia los propios trabajadores, como sucede claramente en el ámbito de la prevención de riesgos laborales y a veces en el de los costes de los medios de producción, la reducción del absentismo (Villalba Sánchez, 2017, p. 219-222) y una posible mejora de la productividad, como consecuencia de una mayor satisfacción con el trabajo o de una mayor concentración en la realización del mismo, cuando no de la propia prolongación del tiempo de trabajo antes referida (Zurla, 1999, p. 16). En el lado opuesto están la posibilidad de que los teletrabajadores pierdan sentido de pertenencia e identidad con respecto a la cultura del empleador y sus objetivos (Sáez Soro, 2011, p. 13) y la necesidad de un cambio de cultura empresarial, más basado en la confianza y en la determinación de objetivos que en la supervisión y el control de la presencia y el tiempo de trabajo (Taslin y Edwards, 2007, p. 204).

Todo lo anterior ha de tenerse en cuenta cuando se piense en una Administración pública que normalice el teletrabajo como modelo de organización de su actividad, porque son beneficios y riesgos que atañen a todas las organizaciones, sean empresas privadas o administraciones públicas. Pero estas últimas advertencias son especialmente sensibles cuando de la Administración pública se trata, como veremos a continuación.

3. El teletrabajo en la Administración pública como especie

La regulación del teletrabajo en las administraciones públicas no acaba de inventarse. Durante el que, por la producción normativa al respecto (Plan Concilia, Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público, Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos

a los Servicios Públicos, etc.), puede considerarse uno de los trienios más productivos de la historia de la Administración pública en España, y al amparo de la Orden APU/1981/2006, de 21 de julio, se pusieron en práctica varios programas piloto de teletrabajo en la AGE. El motivo formal para ello fue la mejora de la conciliación de la vida profesional y la vida privada, pero quienes han evaluado tales proyectos y sus resultados (aparentemente exitosos) coinciden en que se estaba experimentando algo que iba más allá: la utilización del teletrabajo como herramienta para promover un cambio social, incorporar la tecnología a las administraciones públicas y mejorar su funcionamiento interno y su eficacia (Álvarez Ruiz, 2012, p. 77). Estos proyectos desembocaron en el compromiso, formulado en la Disposición Final Sexta de la Ley 11/2007 citada, de regular con carácter general el teletrabajo en la AGE antes del 1 de marzo de 2008. La regulación nunca llegó a existir, aunque el proyecto de decreto pasó incluso la fase de Informe del Consejo Económico y Social, porque hubo un cambio de Gobierno y la nueva responsable del Ministerio de Administraciones Públicas no culminó su tramitación. Este vacío en la AGE ha convivido con regulaciones del teletrabajo en las Comunidades Autónomas. A partir de 2011, prácticamente en todas las administraciones autonómicas ha habido regulaciones sobre teletrabajo bastante parejas. Los objetivos esgrimidos para ello han sido, en cambio, dispares: mejor organización del trabajo, mayor eficiencia en la gestión pública, mejor conciliación entre vida profesional y vida familiar, modernización y digitalización de la administración, mejora de la calidad de los servicios públicos, disminución del absentismo, innovación en los métodos de evaluación del desempeño e, incluso, aunque como una especie de *excursus*, la protección del medio ambiente y un mejor reparto territorial de la población (Villalba Sánchez, 2017). Todo ello ha ido conformando lo que podríamos denominar la retórica del teletrabajo en las administraciones públicas (Zurla, 1999, p. 21), un conjunto de tópicos o lugares comunes sobre la funcionalidad de esta fórmula, pero que, como hemos visto en las estadísticas anteriores a la pandemia, no ha contribuido a un desarrollo significativo de la misma. Con esto quiere advertirse, como primera premisa, que la regulación del teletrabajo no es condición suficiente para que esta forma de deslocalizar el empleo público se extienda, se necesita regularlo y poner en marcha los engranajes (medios, consensos y cambios organizativos y culturales) que lo hagan girar (Gorriti Bontigui y Jiménez Asensio, 2021).

3.1. La puesta en práctica del teletrabajo debe tener un motivo valioso en que fundarse

En la actualidad, el art. 47.bis EBEP viene a colmar el vacío a que antes me refería. Los principios en que se basa esta regulación son los que ya definiera el Acuerdo Marco Europeo sobre Teletrabajo (AMET), suscrito el 16 de julio de 2002, y que son: voluntariedad y reversibilidad en el acceso al teletrabajo, igualdad de derechos entre los teletrabajadores y los trabajadores presenciales y asunción por el empleador, en este caso, la administración pública correspondiente, de los costes del equipamiento tecnológico necesario para desarrollar el trabajo. A ellos se unen previsiones específicas derivadas de la especial relación existente entre la persona trabajadora y el empleador en el empleo público (basada en el Derecho y no en el contrato): el acceso al teletrabajo es voluntario y reversible, sí, pero debe ser expresamente autorizado, deben permitirlo las necesidades del servicio y puede perder el carácter de voluntario y reversible «en supuestos excepcionales debidamente justificados». Todo ello matiza el grado de voluntariedad/reversibilidad sobre el que se asienta el teletrabajo en las administraciones públicas, a diferencia de lo que ocurre en las empresas privadas, donde la voluntariedad/reversibilidad posee un carácter absoluto. Pero ello no es, desde mi punto de vista, criticable ni legal ni conceptualmente. El AMET únicamente se refiere al teletrabajo que se desenvuelve dentro de un contrato de trabajo (Mella Méndez, 2003), por lo que sus previsiones no resultan de obligada aplicación en el ámbito de la función pública (aunque la aplicación de estas mismas previsiones al personal laboral al servicio de las administraciones públicas que prevé el apartado 5 del art. 47.bis, comprensible por motivos organizativos de los departamentos y servicios, pudiera quebrar los mandatos del AMET). Por otra parte, si, como diré después, la extensión del teletrabajo debe estar unida a un proyecto de remodelación en la organización de la administración pública correspondiente, la voluntariedad en la prestación del teletrabajo no puede ser siempre posible, si ello choca con la remodelación pretendida.

Se trata, por lo demás, de una regulación mucho más escueta que la habida en el Real Decreto-ley 28/2020, de 22 de septiembre, de trabajo a distancia, en el que se regula el teletrabajo en su aplicación a las empresas privadas. La razón de ello es evidente. Mientras en el ámbito del Derecho del Trabajo la competencia normativa del Estado es plena (art. 149.1.7.^a de la Constitución), en el ámbito del empleo público, la competencia normativa del Estado únicamente alcanza a la legislación básica

(art. 149.1.18.^a de la Constitución), de manera que la regulación a nivel estatal del teletrabajo no puede ahogar la competencia de auto-organización de las demás administraciones públicas. Tal es el motivo por el que, frente a la regulación exuberante del Real Decreto-ley 28/2020, el art. 47.bis EBEP se limita a expresar que la prestación del teletrabajo en las administraciones públicas se realizará «en los términos de las normas que se dicten en desarrollo de este Estatuto», aunque ello deba hacerse —y estas son las dos únicas condiciones que se establecen— por mediación de la negociación colectiva y estableciendo, en todo caso, «criterios objetivos en el acceso a esta modalidad de prestación de servicio» (no parece que se pudieran establecer criterios no objetivos debiendo actuar la administración pública correspondiente al amparo de la legalidad). No falta, por último, la que antes he denominado retórica sobre la funcionalidad del teletrabajo en las administraciones públicas, dado que el apartado 2 del art. 47.bis nos recuerda cómo el teletrabajo debe «contribuir a una mejor organización del trabajo a través de la identificación de objetivos y la evaluación de su cumplimiento».

Es aquí, en el *leitmotiv*, donde radica una de las cuestiones fundamentales para el desarrollo del teletrabajo en las administraciones públicas (y también en las empresas privadas). La pregunta sobre cuál es realmente su finalidad o el objetivo con el que se pone en práctica una fórmula de organización del trabajo deslocalizada (Villalba Sánchez, 2017, p. 219). La retórica ya la conocemos. Pero, más allá de ella, debemos interrogarnos por qué motivo habrían de querer las administraciones públicas organizarse de forma en que la prestación de servicio de las y los empleados públicos se realice fuera de ellas. Durante la pandemia el motivo ha sido obvio: había que garantizar la pervivencia del trabajo en las administraciones públicas en un momento de restricciones a la movilidad por razones sanitarias. Pero, una vez que la pandemia termine, la pregunta es si existe realmente un plan o estrategia en las administraciones públicas que permita la extensión del teletrabajo con alguna finalidad valiosa para ellas y la ciudadanía que accede a sus servicios. Si no existe este plan, por mucho que ahora se cuente con una regulación del teletrabajo como la descrita, puede adivinarse que no habrá un uso intensivo y útil de esta figura.

Pues bien, la verdad es que no parece que dicho plan exista, al menos a tenor de los documentos recientemente aprobados. De un lado, la exposición de motivos del Real Decreto-ley 29/2020, de 29 de septiembre, de medidas urgentes en materia de teletrabajo en las Administraciones Públicas, que es

el origen de la inclusión del art. 47.bis en el EBEP, se refiere a esta figura como una medida vinculada a la pandemia: «el teletrabajo ofrece importantes ventajas —se dice— para reducir la expansión de la COVID19»; «la crisis epidemiológica ha mostrado el teletrabajo —se reitera— como el instrumento organizativo más eficaz para mantener la actividad y prestación de servicios públicos, garantizando a la vez la prevención frente al contagio»; y así sucesivamente hasta que, al final, y pensando ya en un tiempo post-pandemia, se refieren nuevamente las funcionalidades que podría cumplir el teletrabajo en las administraciones públicas, esos lugares comunes a que antes me refería más una apelación al cumplimiento de los objetivos de desarrollo sostenible de la Agenda 2020. Pero todo ello sin una referencia expresa a si hay o no una apuesta por el desarrollo del teletrabajo en la Administración pública de España y con base en qué objetivos una opción de estas características se pondría en funcionamiento. Lo mismo sucede con el *Plan de Digitalización de las Administraciones Públicas 2021-2025*, el cual, de manera sofisticada, se refiere a los puestos de trabajo «inteligentes» o «de nueva generación», que la *Agenda España Digital 2025*, de forma más prosaica, define como «soluciones de puesto de trabajo, conectividad y colaboración [...] que habiliten la movilidad y el trabajo no presencial de los empleados públicos», es decir, el teletrabajo, aunque sin señalar en ningún momento si, efectivamente, ello va a ser una estrategia de futuro en la organización de la prestación de servicio y por qué motivos ello podría ponerse en marcha. Así las cosas, el teletrabajo es una posibilidad, pero parece faltarle la conjunción de factores que podría hacerlo germinar como modelo de prestación de servicio en las administraciones públicas.

3.2. El teletrabajo supone un proyecto de reorganización de la Administración pública y un cambio de cultura organizativa

En relación con cuál deban ser tales factores, debe considerarse que, además de tener un motivo que fundamente la implantación del teletrabajo, el que sea, pero que exista más allá de la retórica y sea beneficioso para las administraciones públicas y la ciudadanía, esta fórmula supone una reorganización de la Administración pública (Taskin y Edwards, 2007, p. 196). Como se dijo desde un principio, el teletrabajo no es tanto una forma de prestar el trabajo cuanto una forma de organizar de manera deslocalizada la producción o, en el caso de las administra-

ciones públicas, la provisión de los servicios que se encomiendan a las mismas. De ahí que lo sucedido durante la pandemia no haya sido más que una manera epidérmica de teletrabajo, porque la única diferencia entre lo que venían haciendo y lo que han hecho los servidores públicos ha sido el cambio de ubicación, de la oficina al domicilio. Ello puede servir para un momento puntual como el vivido, pero no puede considerarse un modelo con proyección de futuro (de hecho, como vimos antes, en cuanto fue remitiendo la pandemia fue descendiendo también el volumen de teletrabajo).

Y es que la puesta en funcionamiento de esta forma de prestación de servicio exige, en primer lugar, una reflexión previa por parte de la dirección sobre cuáles son los puestos de trabajo más convenientes para desarrollar de esta forma y cuáles son aquellos otros que deben seguirse realizando desde las administraciones públicas porque, de otro modo, pierden su sentido (Belzunegui Eraso, 2008, p. 145). Hoy es posible, por poner únicamente dos ejemplos, que la prestación de educación o de atención sanitaria se realice mediante medios telemáticos y, por ello, desde el domicilio u otro lugar que elija la o el empleado público. Pero en el seno de las administraciones públicas competentes debe hacerse una reflexión sobre si ello es o no deseable en términos de organización interna y de prestación de servicios a la ciudadanía y, más allá de ello, sobre el propio modelo de prestación de servicios públicos que ello prefigura. Hecha esta reflexión y adoptada la decisión que corresponda, esto es, adoptado el proyecto organizativo en que se asienta la puesta en práctica del teletrabajo, la voluntariedad por parte de los empleados públicos de formar o no parte de él queda muy limitada. Precisamente por tratarse de una reordenación en la forma de prestar los servicios que tiene encomendados la Administración pública, los empleados públicos concernidos por ella deben asumir la fórmula establecida, sin que su libre voluntad de plegarse o no a ella pueda entorpecer su puesta en funcionamiento (Pascucci, 2017, p. 233-234). De otro lado, y aun cuando la tecnología está en la actualidad ciertamente avanzada, también debe considerarse si los medios telemáticos de que se disponen en las administraciones públicas permiten una prestación de servicio desde fuera ellas con todas las garantías en términos de conectividad, seguridad informática y protección de datos (Gorriti Bontigui y Jiménez Asensio, 2021). Finalmente, y esto es lo más importante, el funcionamiento del teletrabajo exige pensar que, a partir de su puesta en marcha, el departamento o unidad administrativa de que se trate dejará de ser algo físico para convertirse en una especie de puzzle cuyas piezas estarán diseminadas

dentro y fuera del mismo y deben ser organizadas y coordinadas de tal modo que, a pesar de la dispersión y del posible asincronismo, todas encajen y funcionen a la perfección. Por utilizar una metáfora, la oficina dejará paso a un cuadro de mandos.

Respecto de las y los servidores públicos lo anterior significa repensar, fundamentalmente, dos elementos. El primero es la organización del trabajo; el segundo es el liderazgo del personal directivo. Para que el teletrabajo no sea simplemente la realización del trabajo fuera de la oficina, es necesario revisar las funciones/tareas asignadas al personal, de manera que puedan ser desarrolladas autónomamente, porque en ello consiste realmente el teletrabajo, en poder gestionar de manera autónoma por parte del empleado su propio desempeño, en términos de tiempo, de espacio y de organización (Sáez Soro, 2011, p. 15-16). Por muy retórica que sea la apelación hecha en el art. 47.bis EBEP, en su apartado 2, a la necesidad de que el teletrabajo contribuya «a una mejor organización del trabajo a través de la identificación de objetivos y evaluación de su cumplimiento», ella tiene este sentido de llamar la atención sobre la necesidad de que el teletrabajo suponga realmente un cambio de modelo de prestación de servicio, basado no en la supervisión de las tareas que se realizan (o, en el peor de los casos, en una simple comprobación de la presencia del empleado público en el lugar y durante el tiempo prescritos), sino en la determinación de los objetivos a cumplir por su parte y en la evaluación del cumplimiento de ellos. El problema es aquí que el cambio de modelo de prestación de servicio, la determinación de objetivos y la evaluación del desempeño eran ya pretensiones de las administraciones públicas antes de que eclosionara el interés por el teletrabajo y que, sin embargo, poco se había avanzado en tal dirección, de forma que no puede presumirse que el teletrabajo obre *per se* el «milagro» de transformar de raíz la gestión del empleo público y que tales deseos se pongan en marcha sin más (Gorriti Bontigui y Jiménez Asensio, 2021). Es necesario, se insiste nuevamente en ello, una estrategia y un proyecto dirigidos a que tal forma de gestión por objetivos/evaluación del desempeño se haga realidad. Por otro lado, no cabe duda de que el teletrabajo exige un cambio de cultura y un adiestramiento. La costumbre de trabajar bajo una supervisión *in situ* y en un espacio y un tiempo determinados puede hacer que, levantados tales controles, los empleados públicos relajen sus obligaciones o se excedan en su cumplimiento. De ahí que sea necesaria una especie de readaptación al nuevo contexto (Taskin y Edwards, 2007, p. 202-203), a fin de que vaya permeando en aquellos que teletrabajen la cultura de la auto-respon-

sabilidad (la relación entre el desempeño y el salario es aquí determinante) y la de la auto-contención (la regulación del derecho a la desconexión digital tiene en esto un papel esencial).

El otro elemento crucial es el liderazgo del personal directivo, las personas que tienen a su cargo el cuadro de mandos. Es verdad que el teletrabajo supone un cambio en la forma de trabajar y en la forma de insertar el trabajo en la propia forma de vida de las y los empleados públicos. Y ello es un cambio relevante. Pero quizá el mayor y más relevante de los cambios que exija el teletrabajo sea el que concierne a los directivos. De hecho, en todos los proyectos de teletrabajo que se han sometido a evaluación, el papel de los directivos ha sido vital para su éxito o su fracaso (Álvarez Ruiz, 2012, p. 89-90; Taskin y Edwards, 2007, p. 201). Los directivos tienen que cambiar la supervisión por la coordinación y la confianza y ello no es tarea fácil. En el trabajo presencial el personal directivo tiene la posibilidad de supervisar *in situ* la realización de las funciones por parte de las y los servidores públicos, así como de comprobar su presencia en el lugar y el tiempo que resultan obligatorios. El teletrabajo cambia de raíz esta manera de operar el control. El personal directivo debe diseñar la asignación de funciones/objetivos a las personas que van a teletrabajar, evaluar si tales funciones/objetivos han sido cumplidos, organizar el cumplimiento de sus respectivas funciones/objetivos por todo el personal de modo que no se produzcan disfunciones en la prestación de los servicios que su oficina o departamento tenga encomendados por desajustes en tiempos o procedimientos que debe realizar cada uno de los empleados y, finalmente, confiar en que todos ellos, de manera autónoma, muchas veces asíncrona y desde localizaciones dispersas cumplan con su cometido. El teletrabajo, como puede verse, más que en la tecnología, descansa en la gestión (Donnelly y Proctor-Thomson, 2015 p. 50).

3.3. Riesgos posibles: plataformización, pérdida de identidad profesional y segregación

Lo anterior implica un cambio muy notable en la cultura de la organización y de sus directivos. Ellos van a dirigir, por seguir con la metáfora, un cuadro de mandos y no directamente a las personas, que además se volverán invisibles a sus ojos porque prestarán servicio desde fuera de las dependencias administrativas. Un nuevo modelo de dirección, pero —y esto debe dejarse claro— un modelo de dirección

al fin (Zurla, 1999, p. 24). La pérdida del espacio y del tiempo como mecanismos de control de la prestación de servicio por parte del personal empleado público no significa que se pierda el control y el sometimiento al mismo, sino que ese control se ejerce de manera diferente, mediante la determinación de objetivos y la evaluación de su cumplimiento, como se ha dicho antes. La expansión del teletrabajo no va a significar por ello la reconfiguración del modelo de empleo público; ganar en autonomía en el desempeño de las funciones no va a convertir a las y los empleados públicos en trabajadores autónomos, sino en personal empleado público que trabaja con autonomía. Ahora bien, si la extensión del teletrabajo se hiciera intensiva, lo que sí se reconfiguraría sería la propia Administración pública. Una ciudadanía que demanda servicios que son prestados por empleadas y empleados públicos desde su propio domicilio u otra ubicación que ellos elijan, en unas administraciones públicas que coordinan esta operativa y ponen en contacto a la ciudadanía con la empleada o empleado público, se parece mucho a una plataforma como las que hoy conocemos en el ámbito del transporte, el reparto, el cuidado de personas o la consultoría jurídica. Deslocalizar a los servidores públicos para que realicen sus funciones desde fuera de las dependencias administrativas, manteniendo, no obstante, el control sobre cómo habrán de prestarse por ellos los servicios que demande la ciudadanía, y hacerlo mediante la tecnología, puede, efectivamente, convertir a las administraciones públicas en plataformas de intermediación entre quien demanda y presta un servicio, aunque ello se haga desde la esfera pública (O'Reilly, 2010). Tal no sucederá, obviamente, si los episodios de teletrabajo son puntuales. Pero sí, por el motivo que fuera, hubiera un plan para intensificar el teletrabajo en las administraciones públicas, la configuración de las mismas probablemente sufriría este cambio. No hace al caso evaluar ahora una fórmula organizativa de este tipo, aunque sí subrayar justamente esto, que, antes de que se diera el paso por parte de las administraciones públicas para normalizar el teletrabajo como modo de prestación del servicio, habría de considerarse que la platformización de la Administración pública sería con toda probabilidad la consecuencia (de hecho, el compromiso asumido en el *Plan de Digitalización de las Administraciones Públicas 2021-2025* de que el 50% de los servicios públicos estén disponibles en *apps* en teléfonos móviles a finales de 2025 parece caminar en esta dirección, pues es a través de *app* cómo operan las plataformas digitales).

Sin llegar a tal extremo, la extensión del teletrabajo puede también conllevar algunos impactos a tener en consideración. El primero es la pérdida de iden-

idad profesional (Gorriti Bontigui y Jiménez Asensio, 2021). La concentración de los servidores públicos en las dependencias administrativas, más allá de cual sea la prestación de servicio que realicen, les identifica como personal empleado público. Trabajar desde el domicilio, sobre todo si se hace durante largos periodos de tiempo y sin combinar el teletrabajo con tiempos de presencia, va diluyendo la identidad y el sentido de pertenencia. Ello no tiene por qué afectar a la eficiencia de la o el empleado público; es más, como se dijo anteriormente, puede que el mismo se vuelva más eficiente y productivo. Sin embargo, ese sentido de ser servidor público y prestar un servicio valioso a la ciudadanía puede terminar por perderse, de manera que sentimental o vocacionalmente resulte ya indiferente trabajar para la empresa privada o para la administración pública, ya que en todo caso el trabajo se desarrolla más como una expresión del individuo que como una pieza que forma parte de un engranaje más amplio. Una segunda derivada que debe tenerse en cuenta es la de evitar la segregación por razón de género. Tanto en la experiencia habida en los proyectos piloto de teletrabajo en la AGE entre 2005 y 2007 (Álvarez Ruiz, 2012, p. 86), como en la desarrollada durante la pandemia (González, 2020), las mujeres han sido las que más han valorado el teletrabajo como medio para poder compatibilizar la prestación de servicio con el cuidado de su familia. Ya se advirtió páginas atrás que la concepción del teletrabajo como un medio de conciliación de la vida profesional con la vida familiar hace que la figura lleve consigo la desigualdad entre mujeres y hombres presente en todas las medidas de conciliación, que son ejercidas mayoritariamente por mujeres (por poner dos ejemplos: de acuerdo con datos del Instituto de las Mujeres¹⁶, más del 90% de las excedencias por cuidado de hijos y más del 80% de las excedencias por cuidado de familiares son realizadas por las mujeres). Por tal motivo, además de planificar el teletrabajo como una forma de organización de la prestación del servicio, sin connotaciones en relación con la conciliación de las vidas profesional y familiar, los gestores y gestoras del empleo público deben tener especial cuidado en que su puesta en práctica no produzca, aun así, una segregación sexual en las administraciones públicas que haga que los varones presten su servicio desde ellas y las mujeres desde su propio domicilio. Por último, debiera también evitarse la polarización en función del nivel de estudio de las y los empleados públicos (Belzunegui Eraso, 2008, p. 137). La clase de puestos de trabajo que son susceptibles de realizarse mediante el teletrabajo, por un lado, y esa auto-ordenación del espacio, el tiempo y la organización del propio trabajo y

auto-disciplina que exige el mismo, por otro, hacen que está fórmula sea especialmente adaptada o valiosa para empleadas y empleados públicos de alto nivel de estudios. Justamente el colectivo que, además, y de acuerdo con datos Eurostat¹⁷, es más propenso a tener competencias digitales altas, que es un requisito imprescindible para teletrabajar. De ahí que la puesta en marcha de una estrategia de teletrabajo en las administraciones públicas deba también considerar la posibilidad de que ello pueda llegar a fragmentar el empleo público en dos: un empleo público de alto nivel de estudios que se desarrolla por medio del teletrabajo y otro, de bajo nivel de estudios, que puebla las dependencias administrativas.

Todo lo anterior, ya para terminar, debe ponerse en la balanza de las personas responsables de la configuración de las administraciones públicas antes de avanzar hacia la normalización del teletrabajo dentro de ellas. Nadie dice que no pueda caminar en esa dirección. Pero no puede hacerse porque la pandemia haya puesto, por así decirlo, de moda esta forma de prestación del servicio, sino como una decisión consciente de las ventajas, riesgos y exigencias que ello significa.

4. Referencias bibliográficas

- Almonacid Lamelas, V. (2020). El coronavirus implanta el teletrabajo en el sector público o la constatación de que toda crisis es una oportunidad. *Actualidad Administrativa*, 4, 1-5.
- Álvarez Ruiz, A. (2012). La introducción del teletrabajo en la Administración General del Estado. Mejoras profesionales y personales. *Sociología del Trabajo*, 75, 73-92.
- Autor, D., Levy, F. y Murnane, R. J. (2003). The skill content of recent technological change: an empirical exploration. *The Quarterly Journal of Economics*, 118 (4), 1279-1333.
- Belzunegui Eraso, A. (2008). Teletrabajo en España, acuerdo marco y administración pública. *Revista Internacional de las Organizaciones*, 1, 129-148.
- Berger, T., y Frey, C. B. (2016). *Digitalization, Jobs, and Convergence in Europe: Strategies for Closing the Skills Gap*. Bruselas: Comisión Europea. Recuperado de: https://www.oxfordmartin.ox.ac.uk/downloads/reports/SCALE_Digitalisation_Final.pdf
- Brynjolfsson, E., y McAfee, A. (2014). *The Second Machine Age: Work, Progress, and Prosperity in a Time of Brilliant Technologies*. New York: W. W. Norton & Company.
- Criado Pérez, C. (2020). *La mujer invisible*. Barcelona: Seix Barral.
- Degryse, C. (2016). Digitalisation of the economy and its impact on labour markets. *Working Paper ETUI 2016.02*, 1-80.
- Di Cerbo, F. (1999). Il telelavoro nel pubblico impiego. *Lavoro e Previdenza Oggi*, 4, 625-628.
- Donnelly, N. y Proctor-Thomson, S. B. (2015). Disrupter work: home-based teleworking in the aftermath of natural disaster. *New Technology, Work, and Employment*, 30 (1), 47-61.
- Eurofound y Organización Internacional del Trabajo (2017). *Working anytime, anywhere: The effects on the world of work*. Luxemburgo y Ginebra: Oficinas de publicaciones de la Unión Europea y de la Organización Internacional del Trabajo.
- Eurofound (2020a). *Living, working and COVID19 dataset*. Dublin. Recuperado de <https://www.eurofound.europa.eu/data/covid-19/working-teleworking>
- Eurofound (2020b). *Living, working and COVID19*. Luxemburgo: Oficina de Publicaciones de la Unión Europea.
- González, L. (2020). La crisis de la COVID19 y las desigualdades de género. Recuperado de <https://documentos.fedea.net/pubs/eee/eee2020-44.pdf>
- Gorriti Bontigui, M., y Jiménez Asensio, R. (2021). Teletrabajo: ¿aporía o ejemplo? Recuperado de <https://rafael-jimenezasensio.com/2020/05/10/teletrabajo-aporia-o-ejemplo/>
- Jiménez Asensio, R. (2019). El (inaplazable) relevo generacional en las Administraciones públicas: desafíos en un entorno de revolución tecnológica y de crisis fiscal como consecuencia de la pandemia de 2020. *Anuario de Derecho Municipal*, 13, 85-131.
- Mella Méndez, L. (2003). Comentario general al Acuerdo Marco sobre el Teletrabajo. *Relaciones Laborales*, 1, 177-208.
- O'Reilly, T. (2010). Government as a Platform. *Innovations*, 6 (1), 13-40.
- Organización Internacional del Trabajo (2021). *Working from home. From invisibility to decent work*. Ginebra: Organización Internacional del Trabajo.
- Pascucci, P. (2017). Il telelavoro nelle pubbliche amministrazioni tra legge e contrattazione. *Studi Urbinate*, 68 (1-2), p. 223-241.
- Ramió, C. (2019). *Inteligencia artificial y Administración pública. Robots y humanos compartiendo el servicio público*. Madrid: Catarata.
- Rodríguez Fernández, M. L., y Pérez del Prado, D. (2019). *Digitalización y gran empresa. II Informe sobre el impacto de la digitalización en las condiciones de trabajo y empleo*. Madrid: Fundación para el Diálogo Social. Recupe-

- rado de http://fdialogosocial.org/public/upload/3/43_DIGITALIZAZIOIN-Y-GRAN-EMPRESA-CON-ISBN.pdf
- Rodríguez Fernández, M. L. (2018). Organización y acción sindical ante la revolución tecnológica. *Teoría & Derecho. Revista de pensamiento jurídico*, 23, p. 70-91.
- Rodríguez Fernández, M. L. (2020). *Humanos y robots: empleo y condiciones de trabajo en la era tecnológica*. Albacete: Bomarzo.
- Sáez Soro, E. (2011). El teletrabajo del siglo XXI. En *Ideas, tendencias y nuevas formas de trabajo* (p. 7-18). Logroño: Servicio Riojano de Empleo.
- Taskin, L., y Edwards, P. (2007). The possibilities and limits of telework in a bureaucratic environment: lessons from public sector. *New Technology, Work and Employment*, 22 (3), 195-207.
- Tavares, A. I. (2017). Telework and health effects review. *International Journal of Healthcare*, 3 (2), 30-36.
- Tordesillas Escudero, E., y Días Martínez, G. (2020). El teletrabajo en la Administración General del estado: desafíos, beneficios y oportunidades. *Revista de Trabajo y Seguridad Social*, 452, 233-258.
- Villalba Sánchez, A. (2017). El teletrabajo en las Administraciones Públicas. *Lan Harremanak. Revista de Relaciones Laborales*, 36, 216-246.
- Villoria Mendieta, M., y Del Pino Matute, E. (2009). *Dirección y gestión de recursos humanos en las administraciones públicas*. Madrid: Tecnos.
- Zurla, P. (1999). Telelavoro e pubblica amministrazione: un'occasione per innovare al di là delle retoriche. En *Telelavoro e Pubblica amministrazione* (p. 7-26). Milán: Angeli.
- 4 Disponible en https://portal.mineco.gob.es/es-es/comunicacion/Paginas/200723_np_digital.aspx
- 5 Disponible en <https://www.lamoncloa.gob.es/presidente/actividades/Documents/2021/270121-PlanDigitalizacionAdministracionesOptimizado.pdf>
- 6 Disponible en <https://www.lamoncloa.gob.es/presidente/actividades/Documents/2021/270121-PlanCompetenciasDigitales.pdf>
- 7 Disponibles en <https://ec.europa.eu/eurostat/web/digital-economy-and-society/data/database>
- 8 Art. 5 del Real Decreto-ley 8/2020, de 17 de marzo, de medidas urgentes extraordinarias para hacer frente al impacto económico y social de la COVID19, BOE de 18/03/2020.
- 9 Previsión Octava de la Resolución del Secretario de Estado de Política Territorial y Función Pública de medidas a adoptar en los centros de trabajo dependientes de la Administración General del Estado con motivo de la COVID19. Recuperada de https://www.mptfp.gob.es/dam/es/portal/prensa/actualidad/noticias/2020/03/20200310-resolucion_se_age/ResSEPTFPCOVID-19.pdf.pdf
- 10 Disponibles en https://transparencia.gob.es/transparencia/transparencia_Home/index/COVID19/Informes-SEPTFP.html
- Como puede apreciarse en el Gráfico, el personal de la AGE en trabajo a distancia pasó de ser el 62% del total de efectivos en la primera semana de abril de 2020 al 25% de los efectivos la última semana de julio de 2020. A partir de ahí, ha habido una cierta estabilidad con el 25% del personal trabajando a distancia en agosto, el 25% en septiembre, el 22% en octubre, el 20% en noviembre y el 21% en diciembre. Ello significa que, durante la segunda ola de la pandemia, apenas se incrementó el trabajo a distancia en la AGE, manteniéndose en torno a 1 de cada 5 efectivos. No hay datos todavía de la tercera ola.

Notas

- 1 Este artículo es fruto de la investigación desarrollada en el Proyecto de Investigación DigitalWork (DER 2017-82444-R). Agradezco a Jordi Sevilla, Manuel Villoria y Frederic Monell las conversaciones sobre tecnología, teletrabajo y empleo público, que han sido un nutriente esencial para las páginas que siguen.
- 2 Disponibles en <https://www.ine.es/jaxiT3/Datos.htm?t=4198#!tabs-tabla>
- 3 Datos disponibles en <https://www.mites.gob.es/estadisticas/reg/welcome.htm>
- 11 Datos de la Encuesta sobre el uso de TIC y del comercio electrónico de las empresas disponibles en https://www.ine.es/prensa/tic_e_2019_2020.pdf
- 12 Disponibles en <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/scoreboard/spain>
- 13 Disponible en <https://hj.tribunalconstitucional.es/HJ/es/Resolucion/Show/831>
- 14 De acuerdo con datos de la Encuesta de Población Activa 20204T, la tasa de temporalidad entre los asalariados del sector privado es del 23%, mientras que la de los asalariados del sector público está por encima del 29%.
- 15 Precisamente por esto, es común afirmar que el teletrabajo podría ser una solución para llevar oportunidades de empleo público y privado a la denominada España «vacía» o «vacuada» (Tordesillas Escudero y Días Martí-

nez, 2020, p. 253). Sin embargo, para que ello fuera un éxito habrían de concitarse dos elementos más: el primero, que la tecnología llegara en la misma medida a los núcleos rurales que a los núcleos urbanos, cosa que hoy no siempre sucede, y, en segundo término, que los servicios públicos, especialmente la educación y la sanidad, fueran de una calidad tal que hicieran deseable la vida familiar en el entorno rural.

- 16 Datos disponibles en <https://www.inmujer.gob.es/Mujer-Cifras/Conciliacion/ExcedPermisos.htm>
- 17 Del total de personas con competencias digitales en España, el 91,3% tiene estudios superiores. Datos disponibles en <https://ec.europa.eu/eurostat/web/digital-economy-and-society/data/database>

TELETRABAJO, CRISIS DE LA COVID-19 Y ADMINISTRACIONES PÚBLICAS: UNA MIRADA SOCIOLÓGICA

TELEWORK, THE COVID-19 CRISIS AND PUBLIC ADMINISTRATIONS: A SOCIOLOGICAL PERSPECTIVE

Angel Gabriel Belzunegui Eraso

Profesor de sociología. Social & Business

Research Laboratory

Universidad Rovira i Virgili

angel.belzunegui@urv.cat

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-6355-1593>

<https://doi.org/10.47623/ivap-rvgp.19.2020.ab.06>

Recibido: 01/03 /2021

Aceptado: 17/ 03 /2021

© 2021 IVAP. Este es un artículo de acceso abierto distribuido bajo los términos de la licencia Creative Commons Reconocimiento — NoComercial — SinObraDerivada (by-nc-nd)



Laburpena: Covid-19ak ekarritako krisiaren ondorioz lan-jarduerak izan duen beherakadari aurre egiteko tresna gisa ezarri da telelana. Krisialdian zehar izan zuen hedapena, duela gutxi arte lortutako barneratze eskasarekin kontrastatzen da. Hainbat azterlan hasi dira ebaluatzen konfinamenduaren eta telelanean arteko konbinazioaren eraginak, eta langileen eguneroko bizitzako alderdietan izan dituen ondorioak nabarmendu dituzte. Emaitzek eragin positiboak eta negatiboak erakusten dituzte lan-osasunean, kontziliazioan, autonomian eta denboren kontrolean, eta berriz erakusten dute telelana lantzeko funtsezko gakoa erakunde-ikuspegia dela.

Gako-hitzak: administrazio publikoa, COVID-19a, erakunde-kultura, telelana.

Resumen: El teletrabajo se ha implementado como instrumento para hacer frente a la caída de la actividad laboral derivada de la crisis de la Covid-19. Su expansión durante la crisis contrasta con la escasa penetración lograda hasta fechas recientes. Diferentes estudios han comenzado a evaluar los impactos de la combinación entre confinamiento y teletrabajo, destacando los efectos que ha tenido sobre aspectos de la vida cotidiana de los empleados. Los resultados reflejan impactos positivos y negativos sobre salud laboral, conciliación, autonomía y control, de tiempos, mostrando una vez más que la clave fundamental para abordar el teletrabajo es un enfoque organizacional.

Palabras clave: Administración Pública, COVID-19, Cultura Organizacional, Teletrabajo.

Abstract: Teleworking has been implemented as an instrument to offset the fall in work activity caused by the Covid-19 crisis. Its expansion during the crisis contrasts with the low penetration achieved until recently. Different studies have begun to evaluate the impacts of the combination between confinement and telework, highlighting the effects it has had on aspects of the employees' daily lives. The results reflect positive and negative impacts on occupational health, work-life balance, autonomy and time control, showing once again that the fundamental key to approaching teleworking is an organizational focus.

Keywords: COVID-19, Organizational Culture, Public Administration, Teleworking.

Sumario:

1. La expansión del teletrabajo: nadie acertó los pronósticos. 1.1. Las dinámicas organizativas y el ritualismo burocrático. 1.2. La posición de los jefes intermedios. 1.3. La desconfianza y la desprotección de datos. 1.4. El rechazo de los sindicatos.—2. El impacto diferencial del teletrabajo. 2.1. Trabajos cualificados. 2.2. La cuestión del género.—3. Vida cotidiana y teletrabajo. 3.1. El teletrabajo y los espacios públicos. 3.2. El teletrabajo en espacios compartidos. 3.3. El aprendizaje en el contexto de la interacción social. 3.4. La gestión de los tiempos. 3.5. El trabajo reproductivo. 3.6. La conciliación. 3.7. Los efectos sobre la salud.—4. Conclusiones

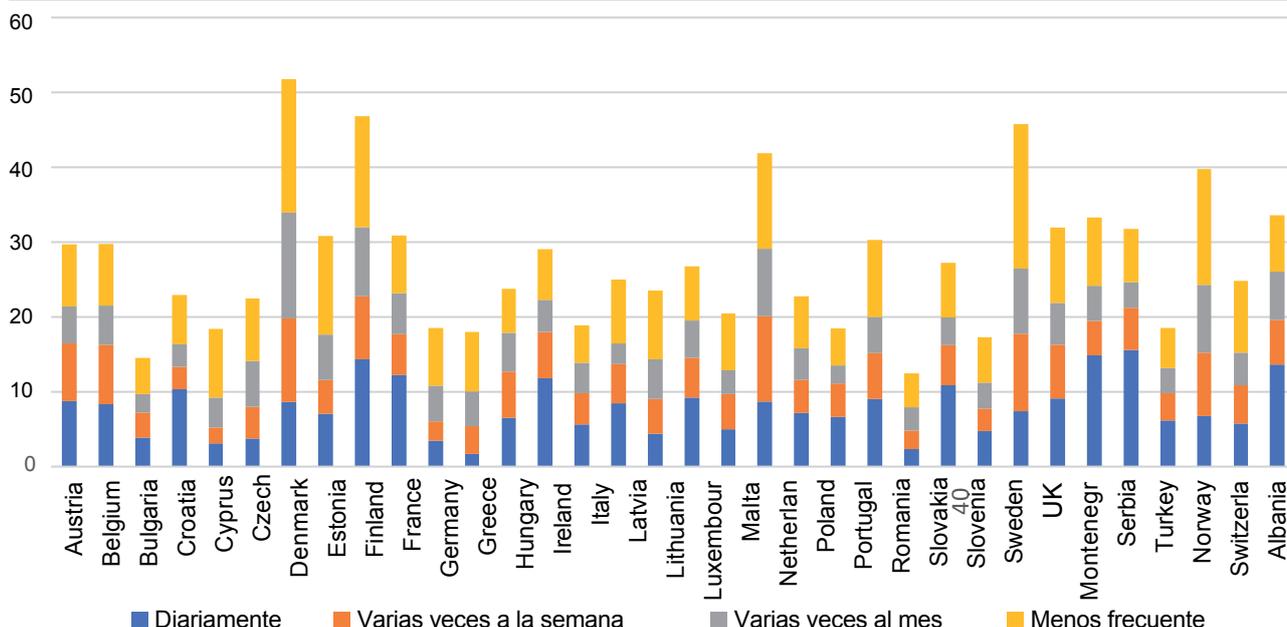
1. La expansión del teletrabajo: nadie acertó los pronósticos

Probablemente nada de lo que se auguró acerca de la expansión del teletrabajo se cumplió... hasta la llegada de la primera pandemia del siglo XXI. Recorde-

mos que las previsiones auguraban una penetración del teletrabajo de más del 50% de la masa laboral para finales de los años noventa del siglo pasado. En ningún país, en ninguna economía se cumplió dicho pronóstico. En el caso de los países europeos, solo los países nórdicos (Dinamarca, Finlandia y Suecia) se aproximan a este dato si se suman todos aquellos trabajadores que dicen trabajar desde casa, desde los que dicen que lo hacen diariamente hasta los que reportan que lo hacen menos frecuente que de forma mensual, como se puede observar en el gráfico 1.

Gráfico 1

Porcentaje de personal empleado que trabaja desde su propia casa



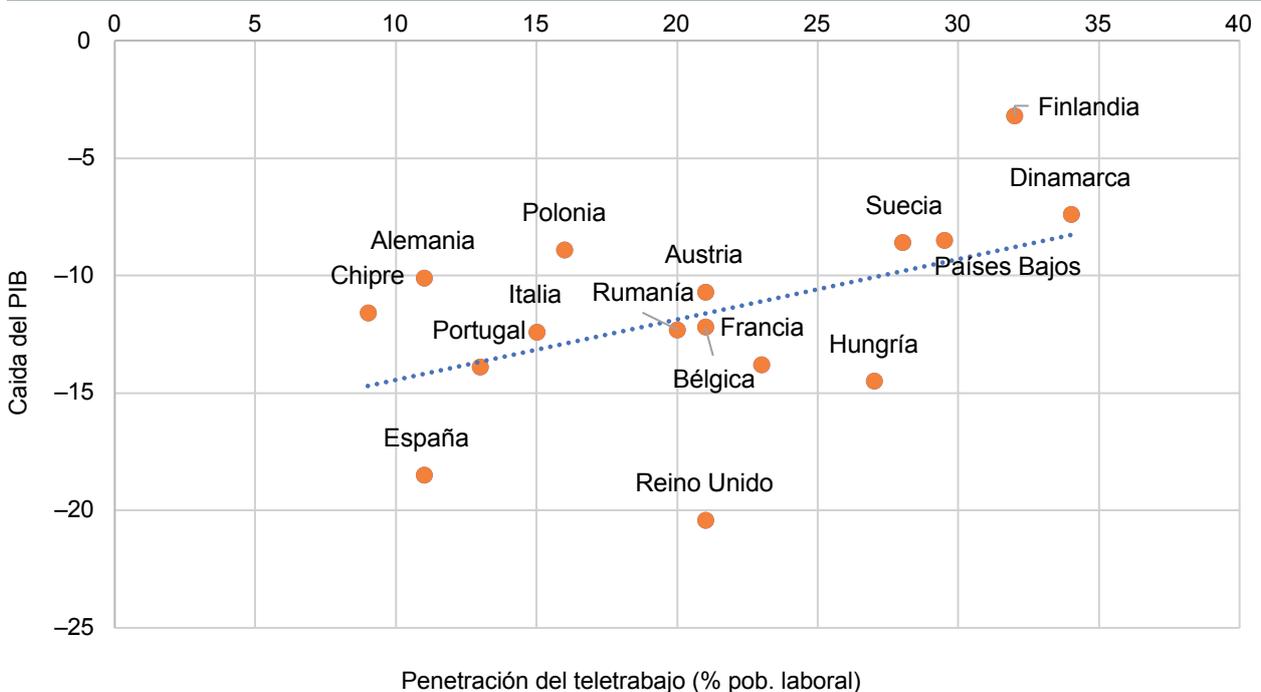
Fuente: EWCS, Encuesta Europea sobre las Condiciones de Trabajo, 2015.

En el Real Decreto-Ley 28/2020 se recogen datos elocuentes de la penetración forzada del teletrabajo como consecuencia de la crisis de salud. Según una encuesta del Eurofound «Living, working and Covid-19», el 37% de las personas trabajadoras pasaron a modalidad de teletrabajo durante la pandemia. Esta cifra muestra un dato inicial de la implementación del teletrabajo como solución inmediata a la posible caída de actividad económica. El teletrabajo contribuyó, en estas circunstancias, a que el número total de horas trabajadas descendiera mucho menos en aquellos países donde el teletrabajo (1) ya estaba más extendido y (2) los países que más ajustaron sus actividades económicas a la prestación en modo de teletrabajo (en determinados casos, se trató de los mismos países). Por supuesto, la terciarización de la economía ha contribuido decisivamente a la penetración del teletrabajo en estas circunstancias de impacto pandémico.

El gráfico 1 muestra esa desigual penetración del teletrabajo que tiene que ver con el grado de terciarización de la economía y, sobre todo, con su grado de tecnologización. Un sector terciario altamente tecnologizado (incluidas aquí las actividades industriales que se desarrollan en el ámbito de la administración y gestión), favorece la penetración del teletrabajo, mientras que las economías terciarizadas muy dependientes de los servicios de atención a las personas, presentan un menor volumen de puestos de trabajo que puedan realizarse en remoto. Esta configuración de la actividad productiva ha tenido consecuencias sobre la caída de la actividad en plena crisis de la Covid-19. Una constatación interesante es que parece haber una correlación sustantiva entre la mayor penetración del teletrabajo antes de la pandemia y las menores caídas del PIB durante la misma, como se puede apreciar en el gráfico 2.

Gráfico 2

Correlación entre caída del PIB y penetración del teletrabajo en economías europeas



Fuentes: Penetración del teletrabajo, EWCS, Eurostat. Se ha contabilizado las personas trabajadoras que teletrabajan diariamente, las que trabajan algún día a la semana y algunos días al mes, en porcentaje de la masa laboral. Caída del PIB, Eurostat. Segundo trimestre del 2020, en porcentaje. Elaboración propia.

Los datos de personal empleado que teletrabaja (con distinta periodicidad) desde su casa (aquí no se contemplan otras modalidades como los centros de recursos compartidos, el teletrabajo móvil, etc.), han ido evolucionando poco a poco desde finales del siglo pasado y no han acompañado, en lo que a su despegue se refiere, a los avances tecnológicos que se han ido desarrollando de forma incremental en las tres últimas décadas. En la actualidad se puede asegurar que prácticamente no existe ninguna restricción para que una buena parte de las actividades productivas susceptibles de realizarse en remoto, no puedan realizarse. Ahora disponemos de más dispositivos de conexión (no solo el ordenador, sino otros dispositivos como tabletas, smartphones...), de mayor velocidad de conexión y con una mayor cobertura. Por otro lado, la digitalización de muchos de los procesos de las actividades productivas, favorecen que la prestación pueda realizarse fuera de la oficina habitual. En conclusión, no hay impedimentos técnicos, ni de hardware ni de software para que el teletrabajo no pueda adoptarse como forma de trabajo habitual en una organización que cumpla con las tres características básicas requeridas: a) procesos digitalizados; b) fuerza laboral con competencias digitales y c) hardware y software adecuados. Entonces, la pregunta pertinente es ¿por qué no se ha extendido más esta forma de trabajo? Más aún cuando la mayoría de los estudios que se han realizado sobre satisfacción laboral y teletrabajo, arrojan resultados muy favorables a este último.

1.1. Las dinámicas organizativas y el ritualismo burocrático

La primera respuesta a la pregunta, aunque no necesariamente la más importante en el orden, es el ritualismo burocrático al que ya hizo referencia Robert K. Merton. Resumidamente, se trata de una actitud que antepone los procedimientos al resultado final. Una visión de la actividad que entronca con la vieja Escuela de la Administración y que en estos tiempos puede derivar en un neotaylorismo (Belzunegui, 2002) de corte (neo)tecnológico. Muchas de las organizaciones públicas funcionan todavía con los parámetros de la administración racional que se apoyan en los procedimientos administrativos burocráticos, en la cadena de mando y supervisión y en la inexistencia de evaluación del desempeño, a no ser que se entienda por esto último el control físico de la persona empleada. La estructura de determinadas administraciones favorece la reproducción de este esquema, empezando por el reclutamiento

que se realiza de manera acorde a las escalas profesionales que puedan responder a la línea de continuidad en la cadena de mando. La legitimación de las posiciones profesionales viene dada por la posición y el nivel de supervisión que llevan consigo, por lo que el desempeño de la actividad y la calidad del mismo se sitúan en un segundo plano. El teletrabajo supone para este esquema un desafío que tiene que ver con el ejercicio de la autoridad/control. Y su rechazo deja entrever la desconfianza existente hacia el personal empleado público, desconfianza que se ha interiorizado como resultado de una visión social estereotipada del personal funcionario (por extensión, todo empleado público) que no ha sido nunca contrarrestada por las propias administraciones.

1.2. La posición de los jefes intermedios

Derivada de la anterior, la posición jerárquica de los jefes intermedios se justifica por su rol de supervisión y de control visual/presencial. Hoy día no queda suficientemente justificada la necesidad de una cadena de mando vertical en la que estas posiciones legitimen su trabajo en dicho control. Los procedimientos informáticos desarrollados en las administraciones pueden afectar el mando clásico. Paradójicamente, la administración clásica recurre ahora a las relaciones humanas para argumentar la existencia de este tipo de profesiones. El rechazo y/o las reticencias al teletrabajo por los jefes intermedios se basa en lo que supone de cuestionamiento a las tareas de su desempeño. Si se elimina el control presencial como *modus operandi* de la evaluación del desempeño y se sustituye por una evaluación por objetivos, por ejemplo, una parte importante de la justificación de la existencia de la cadena de mando, queda cuestionada. Es por esta razón, fundamentalmente, por la que en muchas unidades administrativas no se ha apostado por el teletrabajo.

1.3. La desconfianza y la desprotección de datos

Como ya hemos apuntado, existe una percepción y una visión estereotipada del personal empleado público que, incomprensiblemente, no ha sido contrarrestada por las propias administraciones públicas. Las únicas excepciones a esta situación han sido los miembros del Ejército y de los cuerpos y fuerzas de seguridad del Estado y, ahora y por las circunstancias especiales de la pandemia, el personal

empleado público del ámbito sanitario. Los esfuerzos continuados por mejorar la imagen de militares y policías han dado sus frutos, apareciendo ahora en las encuestas del CIS como una de las profesiones que generan mayor confianza entre la ciudadanía. Sin embargo, el resto de empleados públicos ha sido abandonado en cuanto se refiere a una vindicación activa de su trabajo esencial para que funcione todo el mecanismo de las administraciones. Este abandono incluye no solo no poner de relieve la esencialidad de la diversidad de trabajos que se realizan en la Administración, sino que tampoco se ha mostrado que la fuerza laboral pública suele tener unos estándares elevados de formación y que, comparativamente a otras sociedades homologables a España, suponen un menor porcentaje de la fuerza laboral del país. Lejos de tomar una posición activa en el reconocimiento y defensa de la actividad de los empleados públicos, la propia Administración parece haber asumido esa visión negativa y sesgada del personal empleado público que lo hace sospechoso de realizar a desgana su trabajo, ajeno al interés de la ciudadanía y presto a dejar de cumplir sus obligaciones contractuales, de lo que se deduce la necesidad de su control para minimizar tales males. En este escenario, el teletrabajo podría suponer la excusa perfecta para potenciar esa negativa visión del personal empleado público, ya que lo alejaría del control presencial y directo que sobre él se puede ejercer en el centro de trabajo.

1.4. El rechazo de los sindicatos

También ha habido y hay rechazo a la implementación del teletrabajo por parte de los propios trabajadores y de sus representantes sindicales. Para ser más fieles a la realidad, el rechazo es mayor entre estos últimos que entre aquellos. Los motivos de la resistencia de los sindicatos al teletrabajo derivan de una visión también tradicional y clásica de la representación laboral, basada en el contacto directo. El temor de los sindicatos es perder presencia y capacidad de influencia entre el personal empleado, además de la pérdida de eficacia en la defensa de los intereses de las personas trabajadoras o, lo que es lo mismo, la menor capacidad colectiva de respuesta frente a las demandas laborales. Este hecho pone de relieve la visión anquilosada del sindicalismo actual, incapaz de entender la inevitabilidad de la negociación individual de las condiciones de trabajo derivada de una mayor formación del personal empleado y, por consiguiente, de una mayor capacidad de negociación laboral de los mismos. Otro de los motivos de rechazo sindical al teletrabajo se

ha centrado en el impacto que éste tiene sobre el incremento de la carga ligada a la conciliación. Se ha mantenido que el teletrabajo tiene efectos negativos sobre todo para las mujeres porque 1) las devuelve al ámbito del hogar y 2) les aumenta la carga de trabajo y/o lo que se ha dado en denominar la doble jornada. Si bien la primera reticencia es obvia, el *teleworking at home* supone para todo el mundo que lo practica realizar la prestación desde el domicilio, la segunda reticencia ciertamente puede ser constatada en los escasos estudios que se han realizado sobre el impacto diferencial del teletrabajo con perspectiva de género. Ahora bien, el teletrabajo no viene para solucionar una división desigual del trabajo reproductivo, entre otras cosas porque el teletrabajo es una estrategia de organización empresarial y/o de la Administración.

En conclusión, éstos y otros factores más que no hemos señalado, se han conjugado para que el teletrabajo fuera hasta hoy prácticamente residual por lo que respecta a su extensión sobre la masa laboral. Tuvo que ser una pandemia, un agente externo de una magnitud nunca conocida por las generaciones vivas, la que viniera a empujar indefectiblemente al teletrabajo como *star system* para afrontar el derrumbe de la economía en los países más desarrollados. Aunque esta irrupción del teletrabajo durante la pandemia se haya desarrollado con un marco jurídico claramente insuficiente (Puebla Piniella, 2020).

2. El impacto diferencial del teletrabajo

La práctica del teletrabajo de forma extensa derivada de la situación de pandemia ha puesto de relieve, de manera más evidente si cabe, la dependencia de nuestra economía de las actividades que no (o sí) pueden realizarse en remoto. Al igual que las economías de la Unión Europea con mayor penetración del teletrabajo sufrieron menores caídas del PIB, este efecto negativo también puede observarse en lo que respecta a las ocupaciones. La destrucción de empleo o la inactividad intermitente se ha localizado fuertemente en aquellas actividades no esenciales que no son susceptibles de prestarse en modalidad de teletrabajo. La desocupación y el paro intermitente han sido los principales efectos que han soportado los trabajadores no esenciales, lo que ha conllevado la pérdida de rentas y el empobrecimiento

de sus economías. Aquí se produce una primera brecha entre aquellos cuyas actividades pueden realizarse a distancia y con herramientas informáticas y telemáticas y aquellos cuyas actividades son inevitablemente presenciales, además de no ser consideradas esenciales. Un segundo impacto se puede observar en el ámbito de las actividades esenciales, entre aquellas que pueden ser realizadas en remoto y las que no. Estas dos situaciones plantean un hecho diferencial que será interesante seguir en el tiempo y que tiene que ver, en parte, con la capacidad de negociación que tienen las personas trabajadoras de sus condiciones laborales, al margen de los acuerdos colectivos. En el substrato de estas diferencias encontramos factores relacionados con la cualificación y otros con la distribución de los roles de género.

Estudios recientes como en Valenzuela (2020), han descrito algunos aspectos ligados al teletrabajo que reproducen viejas diferencias entre personas trabajadoras más y menos cualificadas, como la mayor/menor autonomía del tiempo de trabajo, la mayor/menor capacidad de gestión del trabajo. Para este autor, la implantación repentina del teletrabajo pone de manifiesto una serie de desigualdades estructurales a diferentes niveles: entre países miembros de la UE, entre zonas geográficas y sectores comerciales, entre grados de cualificación/ capacitación y en términos de edad, etnia y clase.

A continuación, recogemos algunas de las dimensiones en las que se pueden observar con mayor claridad los impactos diferenciales de la práctica del teletrabajo y en la sección siguiente, algunos de los hallazgos que se van acumulando derivados de los estudios que se han ido realizando sobre el teletrabajo fundamentalmente desde su implementación como consecuencia de la crisis. Acompañamos a los resultados encontrados en la literatura de nuestros propios resultados obtenidos de un estudio piloto llevado a cabo en la Administración Pública española a través de entrevistas exploratorias a teletrabajadores (n=12), durante el primer periodo de confinamiento (marzo-mayo del 2020).

2.1. Trabajos cualificados

La primera constatación que podemos realizar es que, por norma general, las ocupaciones que exigen mayores credenciales para el desempeño, son las que con mayor facilidad pueden realizarse en remoto. Esto significa que muy mayoritariamente el personal empleado con altas cualificaciones apenas se ha visto afectado por la pérdida del trabajo, por la reducción de su remuneración y por la re-

ducción de horas de trabajo. En definitiva, las rentas de estos trabajadores se han mantenido durante el periodo de la pandemia y de las restricciones a la movilidad y a la actividad económica. Durante el período más duro del confinamiento no fueron pocas las compañías que aseguraron que el teletrabajo sería, en el futuro, la norma y no la excepción. Las primeras valoraciones sobre el teletrabajo obligatorio durante la primera ola de la pandemia arrojan cifras elocuentes del positivo impacto del mismo en cuanto a la productividad. Incluso ha habido autores que han hablado de autoexplotación (Del Campo Tejedor, 2020), como una manera de demostrar que la actividad individual lejos de decaer, ha aumentado como consecuencia de una mayor autoexigencia. Una parte importante de ocupaciones desarrolladas en las administraciones públicas entrarían dentro de estos trabajos cualificados, hecho que ha permitido que después de los primeros y necesarios ajustes al pasar de un modo presencial a uno virtual, las actividades de las administraciones públicas se hayan ido desarrollando sin demasiados contratiempos. Podría decirse que, en líneas generales, las administraciones públicas han superado el «test de estrés» que ha supuesto la adaptación a una administración online, entre otras cosas por la alta y previa penetración de las tecnologías de la información y la comunicación en los procedimientos administrativos, por una fuerza laboral familiarizada a nivel de usuario con este tipo de tecnologías y por la cada vez mayor extensión de la administración online a nivel de tramitaciones administrativas.

Desde el punto de vista de la afectación de la enfermedad Covid-19, las personas trabajadoras más cualificadas son las que más protegidas han estado por el hecho de teletrabajar. Dicho de otro modo, el teletrabajo ha permitido proteger las actividades económicas y proteger a las personas trabajadoras, evitándoles los desplazamientos al lugar de trabajo y el compartir espacios que podrían haberse convertido en lugares de contagio.

En resumen, la pandemia y las medidas adoptadas para frenarla han impactado de manera muy desigual a las personas trabajadoras dependiendo de su formación, y en última instancia dependiendo del tipo de tarea y actividad laboral que realizan. La protección y seguridad laboral ha funcionado más y mejor con las personas trabajadoras que han podido seguir realizando su trabajo en remoto, así como el mantenimiento de sus condiciones laborales y sus rentas derivadas de su actividad.

Las personas que han sido entrevistadas en nuestro piloto, todas ellas de la Administración General del Estado, tienen perfiles cualificados. Algunas

de ellas dirigen equipos y tienen responsabilidades de gestión. En todos los casos, consideraron la adecuación del teletrabajo a sus perfiles profesionales. Una de las intervenciones resume bien este ajuste:

«Hay determinadas actividades que difícilmente se pueden realizar en modalidad de teletrabajo, y no hablo solo de los conserjes, sino del personal de mantenimiento y otros. Pero en mi equipo todo se puede trasladar a la modalidad de teletrabajo, y además la experiencia que hemos tenido nos dice que no ha costado prácticamente nada, se ha hecho de manera bastante fluida... Bueno, ha habido algunos contratiempos, pero se han solucionado bien, esto fue cosa de los primeros diez días, hasta que nos acostumbramos a los nuevos programas de comunicación...Aquí el apoyo técnico ha sido decisivo, hemos tenido siempre apoyo en remoto (...). Esto es posible porque las personas trabajadoras de la unidad tienen destrezas con las tecnologías, están más que alfabetizadas informáticamente hablando» [informante 4]¹.

2.2. La cuestión del género

La segunda constatación que podemos realizar tiene que ver con la desigual distribución de los puestos de trabajo entre mujeres y hombres, lo que en la teoría clásica del mercado de trabajo se conoce como segmentación del mercado de trabajo. Una buena parte de las ocupaciones realizadas mayoritariamente por mujeres han sido consideradas durante la pandemia como actividades de servicios esenciales. Entre ellas, actividades que exigen altas cualificaciones, como la mayoría de las ocupaciones del ámbito sanitario y farmacéutico, de la educación infantil y primaria, y otras actividades para las que no se exige una determinada cualificación que tienen que ver con la alimentación, el comercio dedicado a productos de higiene o la limpieza de locales. También hay que destacar otras actividades intermedias muy mayoritariamente feminizadas, como por ejemplo las actividades en residencias de mayores y en sociosanitarios. Todas estas actividades realizadas por mujeres en su gran mayoría tienen un denominador común: no se han podido realizar en forma de teletrabajo. En este sentido se puede considerar que ha habido una mayor exposición al virus por una doble razón, por el hecho de tener que realizar el desempeño de manera presencial y por el hecho de que normalmente son actividades en las que se da un permanente contacto con gente. Sin embargo, en el caso de las administraciones públicas, como ya hemos apuntado, sí se

ha podido implementar la modalidad de teletrabajo para la mayoría de actividades y, como se sabe, una parte mayoritaria de las ocupaciones en la Administración pública son realizadas por mujeres.

Centrándonos en las mujeres que han podido realizar teletrabajo, los estudios más recientes apuntan a que la doble jornada laboral ha incrementado para ellas en intensidad. Si por una parte ha sido frecuente el caso del incremento de trabajo como consecuencia de un mayor aprovechamiento del tiempo, en el caso de las mujeres que tienen a su cargo personas dependientes (hijos y/o personas mayores), las actividades relacionadas con el denominado trabajo reproductivo también se han visto incrementadas. También aquí se ha producido el fenómeno de la autoexigencia, derivada de la presencia de las mujeres en el domicilio. Gálvez y Tirado (2020) han puesto de relieve el carácter dilemático del teletrabajo a través de entrevistas a teletrabajadoras que tienen a su cargo personas dependientes, y cómo ese carácter no es más que la amplificación de las tensiones que tienen que soportar las mujeres cuando acceden al mercado de trabajo.

En resumen, las mujeres han experimentado con mayor intensidad las consecuencias de no poder derivar sus actividades productivas en modalidad del teletrabajo, consecuencias que tienen que ver con una mayor exposición al contagio de la enfermedad. Por otro lado, cuando sí ha sido posible realizar teletrabajo, los indicios presentan un incremento del trabajo global que realizan las mujeres, lo que redundará en un mayor cansancio y estrés pandémico.

Durante nuestras entrevistas este tema ha sido uno de los recurrentes. Valga como resumen lo expresado por una funcionaria a la que el teletrabajo le ha afectado por lo que ha tenido que vivir una experiencia sin apenas desconexión:

«Hasta ahora yo sabía que venir a casa era ponerme a hacer cosas, claro, intentamos repartirnos el trabajo en casa, pero siempre me toca a mí hacer más... Lo tengo más en la cabeza, esto viene ya de lejos. Pero ahora, estos meses sin salir, he tenido la sensación de no desconectar nunca del trabajo que hay en casa, me ha pasado un poco al revés de lo que dicen por ahí, que el trabajo de la oficina invade tu vida privada..., pues a mí me ha pasado, al contrario, que no me podía quitar de encima el trabajo de casa y lo invadía todo. Éste me ha supuesto algunos momentos de tensión, de pensar si estaba dejando mis obligaciones laborales por ocuparme de cosas que antes las tenía resueltas de otra forma...» [informante 2].

3. Vida cotidiana y teletrabajo

La situación sobrevenida de confinamiento en la primera ola de la pandemia (marzo-junio del 2020) obligó a las empresas, entidades y administraciones a promover el teletrabajo como alternativa al trabajo presencial para poder seguir desarrollando las actividades económicas (Belzunegui-Eraso y Erro-Garcés, 2020). Gracias al teletrabajo se pudo mantener la economía, aunque el impacto en la destrucción de empleo y de actividad económica ha sido ya puesto de relieve en numerosos informes institucionales.

El teletrabajo obligado por motivos sanitarios ha supuesto afectaciones importantes para las personas trabajadoras. Los estudios realizados hasta el momento arrojan distintas valoraciones acerca de la satisfacción con la modalidad de teletrabajo y del impacto que éste ha tenido en la forma de organizar la vida laboral y la vida doméstica, así como la organización de los espacios públicos.

3.1. El teletrabajo y los espacios públicos

Bojovic, Benavides y Soret (2020) han expuesto la experiencia de la caída de movilidad obligada de una ciudad (Barcelona) menos contaminada, más tranquila y más habitable y que ha permitido repensar el uso de los espacios públicos y buscar formas de reducir la dependencia del automóvil. Hay que tener en cuenta que desde inicios del año 2000 en ciudades como Barcelona o Madrid sistemáticamente se vienen superando las concentraciones de NO₂ anuales lo que supone un problema de salud pública que las administraciones municipales tienen en su agenda permanentemente. Durante la época del confinamiento las concentraciones de NO₂ y carbono negro disminuyeron alrededor del 50% en Barcelona, como consecuencia de la caída del transporte de pasajeros (hasta un 74% menos) y de la caída de la utilización del coche particular (Petetin et al., 2020).

El teletrabajo y el descenso de las actividades relacionadas con la movilidad obligada han puesto de relieve la posibilidad de rediseñar las ciudades en beneficio de la salud pública y de perseguir estándares de calidad del aire y de aprovechamiento del espacio público en favor de las personas y no de los vehículos. Una vez levantadas las restricciones más duras del confinamiento, la ocupación de calles y de vías por parte de viandantes acercó por momentos la vieja utopía de los movimientos ecologistas de los años

ochenta del siglo XX de acotar los espacios públicos a los transeúntes.

Uno de nuestros informantes reconocía que

«Para mí ha sido una gran ventaja, no tener que desplazarme a la oficina todos los días, ha sido algo que ahora lo valoro cada día, no perder tanto tiempo [aproximadamente una hora y media diaria entre ida y vuelta], y si cuentas además el tiempo que te ahorras también en arreglarte, te tienes que levantar mucho antes para arreglarte y luego la incomodidad del desplazamiento... Para mí, como te digo, es muy positivo» [informante 11].

También aparece el silencio como un factor descubierto por primera vez en Madrid:

«Nos hemos asomado a menudo a los balcones para no escuchar los coches, el silencio ha sido una experiencia maravillosa, ya no te digo de la sensación de respirar aire más puro, pero sobre todo el silencio ha sido maravilloso... [informante 11].

3.2. El teletrabajo en espacios compartidos

Si bien la opción del teletrabajo que se contempló inicial y casi exclusivamente durante la pandemia fue la de *teleworking at home*, también se coló en el debate el relanzamiento de los espacios compartidos para la práctica del teletrabajo. En la Administración pública se produjo este debate de la mano de una mayor eficiencia en el aprovechamiento de los espacios públicos. El diseño del puesto de trabajo en las administraciones está íntimamente asociado al lugar físico de desempeño. Esta asociación se produce porque la forma predominante de evaluación de la actividad laboral se sustenta en la presencialidad en el lugar de trabajo, de ahí las reticencias a la incorporación de nuevas formas de desempeño que hagan menos visible dicha presencialidad. Aun así, los espacios compartidos no tienen por qué significar espacios fuera de las instalaciones donde se realiza habitualmente el trabajo. Es el caso, por ejemplo, de muchas universidades europeas en las que el profesorado no dispone ya de despachos individuales, sino de salas compartidas donde pueden conectar su ordenador personal a un monitor, con conexión y demás elementos necesarios para desarrollar su trabajo. Las tutorías individuales y las sesiones de seminarios se realizan también en salas que pueden ser compartidas por cualquier otro docente. De la misma manera hay administraciones que se están planteando cómo optimizar recursos a través de la compactación de espacios y de poner en marcha

espacios compartidos, más amplios y con mayores medidas de seguridad respecto a la salud laboral. Esto podría permitir una mayor racionalización de espacios, un mayor ahorro de mantenimiento y de uso cotidiano de recursos y ensayar diferentes modalidades de teletrabajo intermitente (2 o 3 días a la semana, por ejemplo). Para el personal empleado, estos espacios servirían de encuentro y amortiguarían una de las principales quejas frente al teletrabajo en el domicilio, que es la sensación de desconexión y de soledad al minimizar la interacción social cara a cara.

Todas las personas que han participado en nuestras entrevistas se han manifestado favorables a esta modalidad mixta, tal como reconoce nuestro informante:

«Mi opción sería una situación intermedia, no sé, por ejemplo, trabajar dos o tres días en la oficina y el resto de la semana en casa, creo que así también te sirve para socializar, para estar con los compañeros y ...Dejar reuniones y determinadas tareas que se tengan que realizar mayoritariamente en la oficina y luego otras para casa. Aunque esto puede ser difícil de gestionar si lo dejas en manos de cada uno, es por eso que quizás deberíamos tener unas directrices claras de qué días se pueden realizar en teletrabajo y de si esto puede ir cambiando con el tiempo a medida de las necesidades de los empleados...» [informante 10].

3.3. El aprendizaje en el contexto de la interacción social

Los puestos de trabajo presenciales han sido, y siguen siendo, espacios de aprendizaje de habilidades y competencias para el desempeño. En esta tarea el acompañamiento de los iguales juega un papel fundamental, sobre todo en los momentos iniciales de la incorporación al puesto de trabajo. El teletrabajo en el domicilio, y el caso extremo del teletrabajo por confinamiento, interrumpe este aprendizaje que tiene mucho de relaciones informales. Recurrir a personas del entorno laboral para solucionar problemas, para pedir apoyo y para mejorar procesos es habitual en cualquier organización. En la Administración pública, con contenidos de trabajo tan dependientes los unos de los otros, es, si cabe, más evidente esta realidad. Por tanto, el teletrabajo viene a ser aquí una modalidad que impide desarrollar este tipo de interacción a no ser que se traslade al ámbito telemático. El entorno laboral de seguridad en el desempeño creado con el tiempo por cada trabajador se ve amenazado ahora por una situación en la que se deben enfrentar a los

problemas de manera solitaria, al menos ésta es la percepción que las personas empleadas manifiestan en diversas encuestas de valoración del teletrabajo. Este contratiempo puede abordarse combinando dos actuaciones: por un lado, ofrecer como alternativa complementaria al teletrabajo en el domicilio, el trabajo en espacios de recursos compartidos y, por otro, establecer diseños de formación/aprendizaje colaborativo para el personal empleado de las unidades de trabajo. Esta última actuación ayudaría a reducir la sensación de desconexión que se presenta en el teletrabajo físicamente aislado y reforzaría la idea de seguir conectado con la unidad de trabajo a través de los procesos formativos y de la interacción online.

En nuestras entrevistas se valoró muy positivamente el esfuerzo realizado por conectar a las personas trabajadoras con la realidad de la oficina, destacando la labor realizada por personal informático que ha servido de nexo en esta conexión:

«Al principio echabas en falta preguntar a la compañera sobre algunos problemas del trabajo, siempre es bueno tener alguien de confianza a la que preguntar sobre lo que te cuesta o no sabes, o simplemente por compartir información... Ahora esto lo tienes que hacer a través del mail o del teléfono, mientras que antes lo hacías rápidamente de tú a tú. Pero es cierto que se nos han facilitado herramientas para que podamos interactuar, y las podemos utilizar. Además, sin grandes complicaciones de uso, solamente hemos tenido que hacer algunas pequeñas adaptaciones y formaciones muy básicas para poder utilizarlas» [informante 6].

3.4. La gestión de los tiempos

En los estudios de teletrabajo este aspecto suele acaparar una especial atención por cuanto tiene de autonomía de decisión respecto a la organización diaria del personal empleado. Respecto al trabajo, los aspectos más valorados de la gestión del tiempo tienen que ver con la autorregulación del comienzo del tiempo de trabajo y con la posibilidad de establecer pausas de una manera *ad hoc*. Sin embargo, muchas de las actividades que se desarrollan en la Administración pública no pueden estar sujetas a una discrecionalidad basada en la gestión individual del tiempo de trabajo, al tratarse de expedientes y tramitaciones que deben tener una ventana abierta y conocida por cuanto al tiempo de gestión se refiere. Ésta es una de las principales limitaciones que toca de lleno con una de las características más atractivas del teletrabajo, la ci-

tada autonomía o autogestión del tiempo de trabajo. Respecto de la autonomía de la gestión del tiempo, un reciente estudio muestra cómo se asocia ésta a una mayor carga de trabajo y a mayores situaciones de conflicto entre la vida laboral y la vida familiar (Adams-Cortez, Araya-Guzmán y Salazar-Concha, 2020). El efecto de la autonomía sobre la satisfacción en el trabajo es ambivalente, pero parece que existe una relación entre las actividades que exigen una mayor autonomía y la satisfacción con el desempeño, tal como señalan Pinto y Muñoz (2020). En general, los beneficios subjetivos del teletrabajo se darían con mayor fuerza entre quienes tienen una mayor necesidad de autonomía. Es decir, la mayor satisfacción laboral y la reducción del estrés depende de cuánta autonomía necesita cada persona para hacer su trabajo. Por consiguiente, la naturaleza de las actividades condiciona en buena medida la capacidad del personal empleado para gestionar su tiempo de trabajo, hecho que no necesariamente supondría un aspecto totalmente negativo y/o positivo, ya que en contrapartida a la imposibilidad o a la escasa gestión del tiempo de trabajo estaría la menor carga de trabajo y la mejor desconexión del mismo.

Lo cierto es que en la mayoría de las experiencias de teletrabajo que conocemos, una queja frecuente de los trabajadores es la invasión que supone el trabajo en los espacios de privacidad. Ahora que el domicilio se convirtió en obligada oficina, esta sensación se ha incrementado si cabe más por la imposibilidad de desempeño alternativo. De aquí que, por ejemplo, cuando el personal empleado público preguntado sobre las distintas modalidades de trabajo, muy mayoritariamente apuestan por modalidades híbridas o mixtas: dos días en el domicilio y tres en el lugar de trabajo aparece como la más deseable.

En las entrevistas este tema ha aparecido no tanto de la mano de la cualificación sino de las condiciones particulares de cada persona empleada:

«Tú puedes gestionar tu tiempo, pero eso depende mucho de lo que tengas a tu alrededor. No es lo mismo yo, por ejemplo, que no tengo nadie a cargo, vivo con mi marido, no tenemos hijos y los dos hemos podido teletrabajar, cada uno en su espacio... Yo creo que he podido controlar bastante los ritmos de trabajo y el tiempo de dedicación, pero tengo compañeras que para ellas ha sido una experiencia muy agobiante, porque tienen hijos pequeños y todo se les mezclaba, la preparación de las comidas, las tareas de los niños, además todo online en el confinamiento, la limpieza de la casa... Si bien han podido gestionar los tiempos, éstos se les han echado encima y así no hay manera de estar satisfecha» [informante 9].

3.5. El trabajo reproductivo

El control del tiempo nos lleva a considerar el reparto desigual de la carga de trabajo reproductivo. Los aspectos positivos del teletrabajo se matizan mucho cuando en las unidades familiares hay hijos dependientes (Valenzuela, 2020). La mayor carga de trabajo reproductivo ha recaído nuevamente sobre las mujeres, incluyendo dentro de este trabajo nuevas tareas derivadas de la necesidad de gestión del tiempo que anteriormente era tiempo escolar. Por tanto, a las tradicionales tareas realizadas mayoritariamente por mujeres, ahora se han añadido nuevas que antes o bien eran subcontratadas o quedaban al amparo de instituciones como la educativa. No es de extrañar que una buena parte de las reticencias del modelo de teletrabajo provengan de las críticas de las propias mujeres (bien de forma individual o sindical) al entender que el teletrabajo puede suponer una encerrona para ellas que ayude todavía más a consolidar los roles de género (Pontón y Pastor, 2016). Aun así, los datos muestran que las mujeres prefieren la modalidad de teletrabajo en un porcentaje ligeramente superior a los hombres, por las posibilidades que les ofrece el teletrabajo de compaginar el trabajo remunerado con el trabajo doméstico. Lejos de no ser conscientes, las mujeres prefieren optar por el teletrabajo porque saben que en última instancia les tocará a ellas realizar la mayor parte del trabajo reproductivo y esto sería en peores condiciones si no realizaran teletrabajo. Ésta es una constatación que extraemos de las entrevistas a empleadas públicas en el piloto:

«Si al final tengo que realizar el trabajo que hay por aquí [en el domicilio] sí o sí, prefiero estar en casa teletrabajando porque me da más margen para poder hacerlo todo. Si voy a la oficina estoy siempre haciéndome listas de lo que tengo que hacer al volver...» [informante 1].

En esta línea, el estudio de Farré y González (2020), «Las tareas domésticas y el cuidado de los hijos durante el confinamiento, una labor asumida principalmente por las mujeres», ha advertido del mayor tiempo dedicado por las mujeres a las tareas reproductivas en comparación con los hombres convivientes. Y para Puebla Pinilla (2020: 8),

«El resultado (...) no es positivo ni para las mujeres trabajadoras ni para la igualdad de géneros. Si, conforme a los datos que arrojan los estudios especializados, las mujeres están más empleadas en sectores o actividades que permiten el trabajo a distancia y éste se concibe como una medida de conciliación, el riesgo es evidente: las mujeres, que en España siguen

siendo quienes hacen un uso mayoritario de los derechos de conciliación, recurrirán con mayor frecuencia que los hombres al trabajo a distancia. Nada que objetar si se trata de una opción voluntariamente elegida. Pero los problemas se plantean si, como los estudios y encuestas existentes en la materia demuestran, esa opción de las mujeres por el trabajo a distancia supone un escenario propicio para volver a un reparto de las tareas domésticas y familiares que estábamos en vías de superar».

Es ésta por tanto una cuestión acuciante difícil de resolver desde un enfoque exclusivamente jurídico, pero también exclusivamente organizacional, ya que atañe a la división sexual del trabajo y a la organización particular de los hogares. No queremos decir con esto que es un tema ajeno a poder ser abordado desde lo público, sino que es un tema que a menudo entra en colisión con las diferentes formas de organización de las tareas que se incluyen en el trabajo reproductivo. Lo que sí parece obvio es que el teletrabajo no se puede considerar el causante de esta desigual distribución de tareas debido a que es una modalidad de trabajo que también puede llegar a favorecer la mayor implicación masculina en las tareas reproductivas.

3.6. La conciliación

En muchas ocasiones el teletrabajo se ha entendido como una manera de conciliación entre la vida laboral y la doméstica, y éste ha supuesto un error de planteamiento. Si el teletrabajo no viene a corregir las desigualdades derivadas de la división sexual del trabajo, tampoco viene a ser conciliador entre la vida laboral y la extralaboral. O, al menos, no debe plantearse como el mecanismo a través del cual pueda conseguirse dicha conciliación (Pastor, 2007). Otra cosa es que, a través del teletrabajo, puedan conseguirse modificaciones sustanciales tanto en lo que atañe a la división sexual del trabajo como a la conciliación. Hay suficientes evidencias de estudios de casos que muestran resultados contradictorios en ambos ámbitos: hay a quien el teletrabajo le ayuda a conciliar, hay a quien esta conciliación le supone una mayor carga de trabajo, incluida la acentuación de los roles sexuales de las actividades. Por tanto, el teletrabajo hay que entenderlo como lo que es, una modalidad de prestación que se basa fundamentalmente en la deslocalización del puesto de trabajo y en el trabajo online con herramientas telemáticas. Fuera de la regulación de los aspectos contractuales que conlleva el teletrabajo, los demás aspectos quedan fuera de

dicha relación contractual, como en el caso en el que la prestación fuera en la oficina habitual. Al respecto, una de nuestras informantes asegura que el teletrabajo será o no satisfactorio dependiendo de las situaciones vitales particulares:

«Conozco de todo, habrá para quien el teletrabajo suponga un alivio porque tienen la posibilidad de reducir gastos de desplazamiento, el fastidio de aparcar o de coger el transporte público...luego, lo que tengas en casa, si tienes personas a las que tienes que cuidar... todo esto hace que lo valores de una manera diferente. Por eso hay gente que está deseando volver a la oficina y otros todo lo contrario». [informante 8].

Este aspecto ambivalente fue recogido en Pérez Sánchez y Gálvez Mozo (2009) tras la realización de entrevistas a teletrabajadoras con cargas familiares. De sus discursos se concluye que «el teletrabajo no es homogéneo, compacto o lineal, sino que aparece plagado de contradicciones, paradojas y tensiones (...) libera y esclaviza, es una trampa y una oportunidad, realiza personalmente y puede significar una renuncia». En esta misma línea López Álvarez (2020: 109) recoge la experiencia de muchas mujeres que han pasado a modalidad de teletrabajo:

«Diferentes estudios (...) revelan los efectos que han producido sobre las mujeres la necesidad de teletrabajar y atender simultáneamente al cuidado de los menores y las tareas del hogar. Así, se pone de manifiesto que muchas mujeres no solo han tenido que ocuparse de sus hijos y de su seguimiento escolar durante este periodo y continuar teletrabajando, sino que, en ocasiones, han de facilitar que sus parejas puedan trabajar atendiendo a horarios más rígidos que ellas. Esta situación se convierte en una fuente adicional de estrés y que muchas mujeres sientan que su jornada de trabajo y cuidado se prolonga durante todo el día».

Así pues, parece haber suficientes evidencias de que el teletrabajo juega un papel ambivalente en cuanto a la conciliación de la vida laboral y de la vida personal, si por conciliación se entiende el ajuste equitativo de los tiempos que corresponden a cada parcela de funcionamiento y si este ajuste, además, se realiza en condiciones de igualdad entre mujeres y hombres. Las evidencias que tenemos hasta la fecha no permiten afirmar que el teletrabajo sea la solución a la conciliación, ya que ésta depende más de otros factores como el modelo igualitario de familia y la existencia de personas de-

pendientes en el hogar (sobre todo menores). En definitiva, el teletrabajo podría introducir ajustes de mayor equidad en la distribución de tareas o podría reforzar el desigual reparto de actividades que está en la base de los procesos de conciliación.

3.7. Los efectos sobre la salud

Otro ámbito en el que se pueden rastrear los efectos del teletrabajo es en el de la salud del personal empleado. Se han notificado consecuencias que tienen que ver con el equilibrio psicosocial de las personas trabajadoras, exponiendo que las situaciones derivadas del teletrabajo pueden llegar a producir un mayor nivel de estrés, de aislamiento, de percepción de escaso reconocimiento y de pérdida de confianza en el equipo. Todos estos efectos vendrían a amplificarse por el hecho de haber experimentado un tipo de teletrabajo obligado por el confinamiento, hecho que arroja dudas sobre qué parte de los efectos adversos son achacables directamente al teletrabajo o a la situación de encierro obligatorio. Una vez más los estudios que se están realizando respecto a la afectación del teletrabajo sobre la salud mental de los teletrabajadores, presentan conclusiones ambivalentes. Si bien el teletrabajo comporta estados positivos de satisfacción general, también se reporta que ha supuesto un aumento del estrés y otros efectos negativos como la depresión (Ramos, Ramos-Galarza y Tejera, 2020), si el teletrabajo implica un aumento de la jornada laboral y si se produce una reducción sustancial de los contactos con el lugar habitual de trabajo, bien con el resto de trabajadores o con los supervisores.

Un interesante estudio de revisión sistemática elaborado por Rappaccioli, Hernández y Zamora (2021) ha constatado afectaciones del teletrabajo implementado de forma abrupta como consecuencias de las medidas tomadas para frenar la expansión de la pandemia. Entre las afectaciones caben destacar la alteración del ciclo del sueño, el aumento de peso, los trastornos digestivos, dolores musculares y problemas circulatorios derivados de una menor movilidad. Entre las afectaciones más de carácter físico se han documentado el incremento del síndrome de ojo seco, la peor salud visual, la lumbalgia y, desde un enfoque psicosocial, el síndrome de *burnout*. Estas autoras también hablan del tecnoestrés como una patología asociada a las condiciones en las que se ha desarrollado el teletrabajo. Esta patología consistiría en una situación en la que se produce un desajuste entre demandas y recur-

sos procedentes de las tecnologías de la información y la comunicación, de tal manera que se pueden desarrollar actitudes negativas y un rechazo de las mismas con expresiones activas psicofisiológicas: malestar y ansiedad cuando se usan las tecnologías que puede llegar incluso a desarrollar pensamientos hostiles y agresivos hacia las TICs, además de agotamiento mental y cognitivo. En el lado contrario, puede producir la tecnoadicción, entendida ésta como la necesidad de permanecer a todas horas conectado. En otra reciente revisión de la literatura, Venegas y Leyva (2020) también han llegado a parecidas conclusiones, mostrando como la fatiga y la carga mental forman parte de los riesgos psicosociales del teletrabajo cuando éste se da en combinación con prácticas de aumento de la carga de trabajo y de la dificultad de establecer descansos.

En resumen, el teletrabajo condicionado a la obligatoriedad del confinamiento parece haber tenido consecuencias psicosociales que todavía se tienen que explorar, ya que como bien es sabido, algunas de estas patologías se manifiestan por acumulación a lo largo del tiempo y afloran posteriormente de manera psicosomática. Hará falta un seguimiento del impacto de teletrabajo/confinamiento a lo largo de los próximos meses para evaluar lo más precisamente posible los efectos negativos de esta combinación.

Dicho esto, también es necesario introducir aquí la variable organizacional como factor que puede influir en una u otra dirección en cuanto se refiere a la aparición de problemas psicosociales. La variable organizacional incluye aquí el estilo de dirección, el estilo de liderazgo, el trabajo en equipo versus el trabajo individualizado y la gestión de los recursos humanos, esto es cuatro de los factores que, también combinados, pueden decantar de manera decisiva la balanza hacia un teletrabajo satisfactorio desde el punto de vista de los efectos sobre la salud, o hacia un teletrabajo estresante que produzca efectos negativos en la salud física y mental de los teletrabajadores. En este sentido, las organizaciones saludables tenderán a diseñar experiencias de teletrabajo que velen por la salud del personal empleado, mientras que otro tipo de organizaciones improvisarán el teletrabajo sin tener en cuenta los impactos que el mismo pueda generar en sus trabajadores. Esta constatación, sin embargo, no es nueva ni propia de la dinámica del teletrabajo, y ni tan solo del confinamiento, sino que preexiste a ambos.

Una de nuestras informantes nos advierte en este punto de que

«(...) en general han estado muy atentos a ver cómo lo llevábamos, cómo estábamos, no solo en lo que se refiere a saber si salía o no el trabajo, o si nos hacíamos con las herramientas, sino también de cómo estábamos nosotros» [informante 1].

4. Conclusiones

El teletrabajo representa una modalidad de trabajo que se ha visto esencial para afrontar situaciones de crisis como la que el mundo global ha experimentado por el impacto de la pandemia. Podemos afirmar sin temor a equivocarnos que, sin el teletrabajo, probablemente la economía hubiera colapsado. El teletrabajo ha permitido que una buena parte de las actividades económicas hayan podido seguir prestándose como consecuencia del alto nivel de tecnologización de los procedimientos. En concreto, las administraciones públicas se cuentan entre las entidades cuyas operaciones han podido ser adaptadas a la modalidad en remoto con una rapidez inusitada. Esto indica que las condiciones para la prestación a distancia ya estaban asentadas, sólo faltaba ponerlas en práctica.

Este desplazamiento hacia el trabajo en remoto ha venido para cuestionar un elemento nuclear del desempeño en las administraciones públicas, a saber, el control del trabajo mediante la presencialidad. Y, en consecuencia, ha puesto de relieve la necesidad de implementar otro tipo de evaluaciones del desempeño que se centren más en la calidad del trabajo realizado y no tanto en el *modus operandi*. En las entrevistas exploratorias realizadas en el marco de nuestro proyecto, la mayoría de las voces reclamaron una evaluación por objetivos que permitiera desligar definitivamente el desempeño de la presencialidad. La teoría de la gestión y de la administración ha recopilado múltiples evidencias de los beneficios que las organizaciones han conseguido al pasar de un esquema presencialista a un esquema de evaluación del trabajo basado en objetivos, en la colaboración y en la calidad de la prestación. Pero en las administraciones públicas todavía se plantean reticencias a modelos de gestión alternativos (que dejaron de ser nuevos ya hace mucho tiempo) y que han sido exitosos en actividades empresariales, en los ámbitos cercanos a la administración. La crisis sanitaria ha obligado a las administraciones públicas a

contar con el teletrabajo, pero hay dudas razonables de que se haya implementado con una perspectiva de futuro más que como un remedio pasajero.

Sin embargo, los trabajadores convertidos en teletrabajadores se han manifestado favorables a este cambio de escenario. Durante los meses de confinamiento y de semi-confinamiento han sido varias las encuestas a personal empleado que han recogido sus impresiones. Por ejemplo, en Adecco (2020) se expone que el 77% del personal empleado entrevistado consideró que el modelo ideal de prestación es el que combina el teletrabajo con el trabajo en la oficina, esto es, el modelo mixto. En un estudio cualitativo realizado desde la Comisión Europea por Fana et al. (2020), también se constatan hallazgos en distintas direcciones: en el caso de algunos teletrabajadores aumentó la satisfacción y la productividad, además de permitirles conciliar mejor la vida laboral y familiar. Otros consideraron que el teletrabajo impidió la posibilidad de recibir retroalimentación significativa e intercambiar ideas con compañeros y compañeras de trabajo y supervisores. Los teletrabajadores con cargas familiares, fundamentalmente los que tenían hijos en edad dependiente, reseñaron las consecuencias negativas de tener los centros educativos cerrados y lo que esto supuso de aumento de responsabilidades. Pero a pesar de los aspectos negativos señalados, la mayoría del personal empleado coincidió en señalar ventajas del teletrabajo y se manifestó seguir dispuesto a seguir trabajando de forma remota en el futuro, al menos ocasionalmente. Unido a esta disposición, las personas trabajadoras también pidieron una mayor claridad sobre sus condiciones laborales como teletrabajadores.

El enfoque organizacional es fundamental como marco de desarrollo de las experiencias de teletrabajo. También lo es para evitar los efectos adversos que se identifican en las distintas experiencias de teletrabajo, más en las situaciones en las que el teletrabajo se ha implementado derivado de obligado cumplimiento. Esto quiere decir que el diseño del teletrabajo, su implementación y su articulación tienen que formar parte de la estrategia de las organizaciones y no puede dejarse al albur de las circunstancias. En Belzunegui-Eraso y Erro-Garcés (2020) concluíamos la necesidad de que las empresas tuvieran previstos planes de contingencia para supuestas crisis sanitario-económicas parecidas a la que hemos (y estamos) experimentado. El teletrabajo tiene que formar parte de estos planes de contingencia ya que ha demostrado su pertinencia a la hora de afrontar este tipo de cri-

sis que pueden llegar a colapsar la actividad económica y social de un país. Sin embargo, el teletrabajo pareciera que no debe ser exclusivamente un recurso de emergencia que pueda activarse ad hoc, sino que debería formar parte de la estrategia de desarrollo de los nuevos puestos de trabajo en las distintas esferas de la actividad laboral. Y, por supuesto, en el ámbito de las administraciones públicas.

La Administración pública tiene que abrirse al teletrabajo, de la misma manera que incorporó la informatización de los procedimientos e incorporó la administración electrónica como forma de prestación de servicios a la ciudadanía. Como ya hemos apuntado, no hay impedimentos técnicos, tecnológicos ni de conocimiento que obliguen a aplazar la implementación del teletrabajo en distintos ámbitos de la Administración pública. Pero para que el teletrabajo sea una realidad en expansión y no solo un recurso pasajero, tienen que darse las siguientes premisas:

- i) La selección de los futuros empleados de las administraciones públicas tiene que tener en cuenta la incorporación de nuevos perfiles con competencias más allá de la informática de uso, o, dicho de otra manera, la alfabetización informática ha de ser el requisito mínimo.
- ii) La dirección de los equipos tiene que basarse en la dirección por objetivos, en el marco de una estrategia integrada de competencias transversales y en donde la evaluación se centre en la calidad de los servicios y en el valor añadido en la prestación.
- iii) Lograr una mayor horizontalidad en las actividades de mayor valor añadido, sustituyendo la supervisión vertical por el análisis de los procedimientos con propuestas de mejora en la que participen todos los empleados implicados.
- iv) La claridad de las propuestas de teletrabajo, que implica la seguridad jurídica y la protección frente a los cambios de pareceres y la arbitrariedad.
- v) El compromiso de las administraciones de dotar de las herramientas e instrumentos de trabajo necesarios y convenientes a sus teletrabajadores.
- vi) La necesidad de programas implícitos que aseguren la formación online permanente de los empleados.
- vii) El diseño de puestos de trabajo que cumplan las garantías de legislación en materia de salud laboral.

Lógicamente los programas de teletrabajo impulsados por la Administración pública tienen que ser negociados con el personal empleado y su representación, bajo el marco de una Ley que sea suficientemente abierta como para que dichos programas tengan cabida con distintas especificidades. Esto es importante porque cabría la posibilidad de apostar por una hiper-regulación que comportaría efectos negativos a la expansión del teletrabajo. El marco normativo tiene que ser amplio para ir concretándose a medida de las necesidades de las unidades administrativas, de las exigencias de las actividades y del propio personal empleado. Los sindicatos deberían comprender las virtudes de una legislación específica del teletrabajo más laxa, debido a que otros aspectos ya quedan fuertemente regulados a través de distintas normas como por ejemplo el estatuto del funcionario público.

Y, por último, nada de esto tendrá efectos deseados sin una campaña abiertamente positiva de dignificación del trabajo en las administraciones públicas. Esto es importante para poder contrarrestar la imagen estereotipada de unos trabajadores públicos que no realizan su trabajo adecuadamente, teniendo en cuenta que en general los servicios públicos son valorados satisfactoriamente por la ciudadanía. He aquí la paradoja que encierra esta disociación entre el personal empleado público y los resultados de la Administración pública. El teletrabajo, por lo que tiene de especificidad, sobre todo en cuanto al lugar de prestación, debe ser un elemento que ayude a la mejora de los procesos y, por consiguiente, a lograr una Administración más rápida, más eficaz, más eficiente y más adaptada a las nuevas formas de prestación que se ampliarán con la llegada de nuevos avances tecnológicos de la mano de la robótica y de la inteligencia artificial.

Referencias

- Adams-Cortez, K., Araya-Guzmán, S., Salazar-Concha, C. (2020). Modelamiento de Ecuaciones Estructurales Aplicado al Ámbito del Teletrabajo. La Autonomía, Factores Estresantes y Agotamiento de Teletrabajo. *Proceedings of the 36th International Business Information Management Association (IBIMA)*, 4-5 November 2020, Granada. Recuperado de <https://www.researchgate.net/profile/>

- Cristian-Salazar-Concha/publication/349038720_Modelamiento_de_Ecuaciones_Estructurales_aplicado_al_Ambito_del_Teletrabajo-La_Autonomia-Factores_Estresantes_y_Agotamiento_de_Teletrabajo/links/601c0152299bf1cc26a09321/Modelamiento-de-Ecuaciones-Estructurales-aplicado-al-Ambito-del-Teletrabajo-La-Autonomia-Factores-Estresantes-y-Agotamiento-de-Teletrabajo.pdf
- Belzunegui-Eraso, A. (2002). *Teletrabajo: Estrategias de flexibilidad*. Madrid: Consejo Económico y Social.
- Belzunegui-Eraso, A., Erro-Garcés, A. (2020). Teleworking in the Context of the Covid-19 Crisis, *Sustainability*, 12 (9), 3662. <https://doi.org/10.3390/su12093662>
- Bojovic, D., Benavides, J., Soret, A. (2020). What we can learn from birdsong: Mainstreaming teleworking in a post-pandemic world, *Earth System Governance*, 5, 100074. <https://doi.org/10.1016/j.esg.2020.100074>
- Del Campo Tejedor, A. (2021). Presentación. Análisis y retos antropológicos en tiempos de coronavirus, *Revista Andaluza de Antropología*, 19, 1-13. <https://doi.org/10.12795/RAA.2021.19.01>
- Fana, M., Milasi, S., Napierala, J., Fernandez-Macias, E., Gonzalez Vazquez, I. (2020). Telework, work organisation and job quality during the COVID-19 crisis: a qualitative study, *JRC Working Papers on Labour, Education and Technology*. Sevilla: Comisión europea. Recuperado el 20 de diciembre de 2020 <https://ec.europa.eu/jrc/sites/jrcsh/files/jrc122591.pdf>
- Farré, L., González, L. (2020). *Las tareas domésticas y el cuidado de los hijos durante el confinamiento, una labor asumida principalmente por las mujeres*. Barcelona: Observatorio Social de la Caixa.
- Gálvez Mozo, A., Tirado Serrano, F. (2020). Dilemas ideológicos y vida cotidiana: Una mirada cualitativa sobre las mujeres que teletrabajan en España. *Psicoperspectivas. Individuo y Sociedad*, 19(3), 2020. <http://dx.doi.org/10.5027/psicoperspectivas-vol19-issue3-full-text-1993>
- López Álvarez, M. J. (2020). Trabajo a distancia, conciliación familiar y corresponsabilidad. En Consuelo León Llorente (Ed.), *Teletrabajo y Conciliación en el Contexto de la Covid-19* (pp. 105-121), Pamplona: Thomson-Aranzadi.
- Merton, R. K. (1940). Bureaucratic structure and personality. *Social Forces*, 18(4), 560-568.
- Pappaccioli, R., Hernández Flores, F., Zamora, A. (2021). Repercusiones en la salud a causa del teletrabajo, *Revista Médica Sinergia*, 6(2), 641. <https://doi.org/10.31434/rms.v6i2.641>
- Pastor-Gosálbez, I. (2007). Contenidos y limitaciones de las políticas para la conciliación familiar y laboral. En Ana López Puig y Amparo Acereda, *Entre la familia y el trabajo: realidades y soluciones para la sociedad actual*, (pp.). Madrid, España: Editorial Narcea.
- Pérez Sánchez, C., Gálvez Mozo, A. M. (2009). Teletrabajo y vida cotidiana: Ventajas y dificultades para la conciliación de la vida laboral, personal y familiar, *Athenea Digital*. 15, 57-79. <https://doi.org/10.5565/rev/athenead/v0n15.597>
- Petetin, H., Bowdalo, D., Soret, A., Guevara, M., Jorba, O., Serradell, K., Pérez García-Pando, C. (2020). Meteorology-normalized impact of COVID-19 lockdown upon NO2 pollution in Spain, *Atmos. Chem. Phys. Discuss*, 20(18), 11119-11141. <https://doi.org/10.5194/acp-2020-446>
- Pinto, A., Muñoz, G. (2020). Teletrabajo: Productividad y bienestar en tiempos de crisis, *Escuela de Psicología*, 2, 1-10, 2020. Recuperado el 20 de diciembre de 2020 de https://noticias.uai.cl/assets/uploads/2020/05/05-pinto-y-munoz_2020_teletrabajo_final.pdf
- Pontón-Merino, P., Pastor-Gosálbez, I. (2016). Los discursos de la igualdad en la empresa. El caso de la industria química de Tarragona, *Cuadernos de Relaciones Laborales* 34(1), 129-149. https://doi.org/10.5209/rev_CRLA.2016.v34.n1.52009
- Puebla Pinilla, A. (2020). Trabajo a distancia y teletrabajo: una perspectiva de género, *Labor* 1 (3), 4-11. <https://doi.org/10.20318/labos.2020.5547>
- Ramos, V., Ramos-Galarza, C., Tejera, E. (2020). Teletrabajo en tiempos de Covid-19, *Revista Interamericana de Psicología/Interamerican Journal of Psychology*, 54(3), 1450. <https://www.google.com/url?sa=t&rc=1&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKEwjZ5dSs7KLvAhUDiIwKHU68CrkQFjAAegQIARAD&url=https%3A%2F%2Fjournal.sipsych.org%2Findex.php%2FIIJP%2Farticle%2Fdownload%2F1450%2F1034%2F4657&usq=AOVvaw0yPgK51KGaSM880m0qnQhQ>
- Valenzuela-García, H. (2020). Teletrabajo y ampliación de la desigualdad en la sociedad post-pandemia española, *Revista Andaluza de Antropología*, 19, 14-36. Recuperado de <https://institucional.us.es/revistas/RAA/19/2.pdf>
- Venegas, Carlos E.; Leyva, Astrid C. (2020). La fatiga y la carga mental en los teletrabajadores, *Revista Española de Salud Pública*, 94(17). https://www.mscbs.gob.es/biblioPublic/publicaciones/recursos_propios/resp/revista_cdrom/VOL94/REVISIONES/RS94C_202010112.pdf

Notas

- 1 Las citas textuales que contiene este artículo corresponden a entrevistas exploratorias de un piloto realiza-

das a lo largo del verano de 2020 entre trabajadores de la Administración General del Estado en el marco del proyecto «El Teletrabajo en las Administraciones públicas: presente y claves para el futuro» y financiado por el Instituto Nacional de Administración Pública durante el 2020-2021. Las diferentes citas corresponden a distintas entrevistas que han sido anonimizadas a través del código [informante *n*].

CRITERIOS Y PROCEDIMIENTO PARA DECIDIR QUÉ PUESTOS SON SUSCEPTIBLES DE TELETRABAJO

CRITERIA AND PROCEDURES FOR DECIDING WHICH JOBS ARE SUSCEPTIBLE TO TELEWORK

Luisa Mazo Somarriba

Técnica de Recursos Humanos
Dirección de Función Pública
Departamento de Gobernanza Pública
y Autogobierno
ml-mazo@euskadi.eus

<https://doi.org/10.47623/ivap-rvgp.19.2020.ab.07>

* Los contenidos de este artículo sólo representan a la autora, no necesariamente al Gobierno Vasco.

Recibido: 02/03/2021

Aceptado: 17/ 03 /2021

© 2021 IVAP. Este es un artículo de acceso abierto distribuido bajo los términos de la licencia Creative Commons Reconocimiento — NoComercial — SinObrasDerivada (by-nc-nd)



Laburpena: Osasun-krisiaren ondorioz, urruneko lana hedatu beharra antzeman da. Telelanaren gakoetako bat modalitate horri atxiki dakizkiokeen lanpostuak identifikatzea da. Gaur egun, autonomia-erkidegoaren telelana egiteko araudian ezartzen diren irizpideen desadostasuna agerian gelditzen da eta, ondorioz, irizpide horiek diskrezionalki aplikatzen dira antzeko lanpostuetan, edo, bestela, erabakiak hartzen dira, argudiatze eskasa oinarri hartuta. Lan honetan metodo bat diseinatu dugu, lanpostu batean telelana ezartzea erabakitzeko arazoak ateratzen laguntzen duena. Horretarako, lanpostuen edukia eta haien zereginen ezaugarriak aztertu ditugu, eta, berrikusitako literaturaren laguntzaz, antolaketa-irizpideen zerrenda bat azaldu eta garatu dugu. Irizpide horiei esker, hain zuzen, administrazio publikoen eremuan telelana egin dezaketen lanpostuak identifikatu daitezke. Aldi berean, azterketa horrek baldintza des-

berdinak ezartzeko aukera ematen digu, lanpostuen lanbide-kategoria aintzat hartuta. Lan honen emaitza gisa, egiaztapen-zerrenda edo checklist bat egin dugu. Zerrenda horretan, labor-labor jasotzen dira aipatutako irizpideak, eta, horrela, errazagoa da horiek administrazioa erantzutea.

Gako-hitzak: administrazio digitala, administrazio publikoa, telelana, telelana ezarrita izan dezaketen lanpostuak, zereginen estandarizazioa.

Resumen: La crisis sanitaria ha generado un escenario favorable a la extensión de la práctica del trabajo a distancia. Una de las claves del teletrabajo radica en la identificación de los puestos que son susceptibles de acogerse a esta modalidad. En la actualidad, se observa desacuerdo en la interpretación de los criterios recogidos en la normativa autonómica reguladora para acceder al teletrabajo, lo que da lugar a una aplicación discrecional de los mismos en puestos de naturaleza similar, o a una toma de decisiones sustentada en una argumentación insuficiente. En el presente trabajo diseñamos un método que permite emitir un juicio sobre por qué un puesto es susceptible de ser teletrabajable. Para ello, analizamos el contenido de los distintos puestos de trabajo y la naturaleza de sus tareas y, con el apoyo de la literatura revisada, exponemos y desarrollamos una relación de criterios organizativos que permiten la identificación de los puestos que pueden teletrabajar en el ámbito de las Administraciones Públicas. Al mismo tiempo, este análisis nos permite establecer condiciones diferenciadas en función de la categoría profesional de los puestos. Como producto de este trabajo, elaboramos una lista de comprobación o checklist en la que se recogen de forma sintética los citados criterios y se facilita, así, su administración y respuesta.

Palabras clave: administración digital, Administración Pública, estandarización de tareas, Teletrabajo, puestos teletrabajables.

Abstract: The health crisis has generated a favorable scenario for the extension of the practice of remote work. One of the keys to teleworking lies in identifying the positions that are likely to benefit from this modality. Currently, there is disagreement on the interpretation of the criteria stipulated in regional regulations governing access to telework, which gives rise to their discretionary application in positions of a similar nature, or to decision-making based on insufficient argumentation. In this work we design a method that allows us to make a judgment on why a position is susceptible to being teleworkable. To do this, we analyze the content of the different jobs and the nature of their tasks and, with the support of the reviewed literature, we set out and develop a list of organizational criteria that enable identification of the positions that can telework in the field of the Public Administrations. At the same time, this analysis allows us to establish differentiated conditions depending on the professional category of the positions. As a result of this work, we have prepared a checklist in which the aforementioned criteria are synthetically summarized, thereby facilitating their administration and response.

Keywords: digital administration, Public Administration telework, procedural tasks, telecommuting, teleworkable jobs.

Sumario:

1. Justificación: Por qué aportar criterio para identificar los puestos teletrabajables.—2. Puestos y tareas susceptibles de desarrollarse en la modalidad de trabajo no presencial atendiendo al ordenamiento jurídico vigente. Análisis y valoración.—3. Definición de criterios para objetivar decisiones: Criterios generales a puesto y criterios a las actividades del puesto.—4. Procedimiento para la identificación de los puestos teletrabajables: La *checklist*.—5. Posibles intervenciones, aplicaciones y estudios. Validación de criterios.—6. Algunas reflexiones finales.—7. Referencias bibliográficas.—Anexo 1: La *Checklist*. —Anexo 2: Guía para la identificación de puestos susceptibles de acogerse a la modalidad de teletrabajo. —Anexo 3: Encuesta sobre criterios para la identificación de puestos susceptibles de teletrabajo.

1. Justificación: Por qué aportar criterio para identificar los puestos teletrabajables

Desde el punto de vista organizativo y de recursos humanos, una de las claves del teletrabajo (TT) radica en la identificación de los puestos que son susceptibles de acogerse a esta modalidad y, de esta forma, objetivar las decisiones que se toman al respecto.

La reciente modificación aprobada del Texto Refundido del Estatuto Básico del Empleado Público (TREBEP) con la introducción del artículo 47 bis señala que *se contemplarán criterios objetivos en el acceso a esta modalidad de servicio*. Esta modificación regula con carácter básico el TT y delega el desarrollo normativo a cada Administración competente. En consecuencia, las distintas Administraciones Públicas (AAPP) deberán analizar y establecer las condiciones y características mínimas exigibles a los puestos para poder teletrabajar. Asimismo, deberán concretar lo que para ellas son razones de esta modalidad de desempeño.

En el presente trabajo exponemos y desarrollamos una relación de criterios que permiten la identificación objetiva de los puestos que pueden teletrabajar.

La identificación y desarrollo de estos criterios se idearon en el contexto del Gobierno Vasco, en con-

creto, en la Administración General del País Vasco (AGPV) y sus Organismos Autónomos, ante la necesidad emergente de objetivar decisiones por parte de las Direcciones de Servicios de los distintos Departamentos ante el incremento de solicitudes recibidas por parte del personal una vez iniciada la pandemia y superado el periodo de confinamiento.

Actualmente, se observa desacuerdo en la interpretación de los criterios recogidos en la normativa autonómica reguladora lo que da lugar a una aplicación desigual de los mismos en puestos de naturaleza o contenido similares, o a una toma de decisiones basada en una argumentación insuficiente.

En este escenario, analizamos el contenido de los distintos puestos de trabajo y la naturaleza de sus tareas y, con el apoyo de la literatura revisada, identificamos, por una parte, una serie de criterios o condiciones previas de carácter técnico que deben de cumplir los puestos y, por otra, identificamos y ampliamos en contenido la descripción de actividades de los distintos puestos que son susceptibles de teletrabajo.

A partir del análisis detallado de cada uno de los criterios que deben de cumplir los puestos para ser teletrabajables, vemos la posibilidad de definir condiciones diferenciadas en función de la categoría profesional de los puestos acercándonos de forma más precisa a los requerimientos de los distintos puestos.

Como producto de este trabajo, elaboramos una lista de comprobación o *checklist* de los criterios que permitirán al personal responsable identificar y justificar, de forma motivada, los puestos que pueden acogerse a la modalidad de teletrabajo.

2. Puestos y tareas susceptibles de desarrollarse en la modalidad de trabajo no presencial atendiendo al ordenamiento jurídico vigente. Análisis y valoración

2.1. En los orígenes

En el ámbito estatal, el Acuerdo Marco Europeo de Teletrabajo del año 2002, la Orden de 21 de junio de 2006, y el Manual de 2006, para la implantación de programas piloto de teletrabajo en la Administración General del Estado (AGE), permitieron diseñar la modalidad de TT en sus inicios. También la Ley 11/2007 de acceso electrónico de la ciudadanía a los servicios públicos, con el impulso del empleo de las TIC.

Respecto a los puestos susceptibles de acogerse al teletrabajo vemos que la implantación del TT en las Administraciones Públicas parece estar más orientada a puestos que exigen una mayor cualificación y especialización a la persona trabajadora, ya que les dota de una mayor autonomía. Observamos, sin embargo, que no se hacen distinciones por categorías profesionales. Se atiende fundamentalmente a que los desempeños de los puestos no tengan contactos personales frecuentes y que puedan desarrollar las tareas de forma autónoma.

En concreto, en el marco de la *ORDEN APU/1981/2006, de 21 de junio, del Ministerio de Administraciones Públicas*¹, por la que se promueve la implantación de programas piloto de teletrabajo en los departamentos ministeriales, el *Manual para la implantación de programas piloto de teletrabajo en la AGE*² expone lo siguiente:

d) Puestos de trabajo susceptibles de teletrabajo: En principio todos los puestos son susceptibles de teletrabajo, excepto aquellos cuyo desempeño requieran contactos personales frecuentes o sean de atención directa al público. Quedan por tanto excluidos del Programa los puestos de Subdirectores Generales, Registro, información presencial al ciudadano, secretarías, ordenanzas, y en general todos aquellos puestos cuyo desempeño requiera la presencia del empleado en el centro de trabajo. (página 4)

Vemos cómo establece expresamente que las excepciones al teletrabajo radican en los puestos con atención directa al público, que requieran de contactos

personales frecuentes o cuyo desempeño suponga presencialidad física.

Destacamos las experiencias llevadas a cabo a nivel autonómico hasta la modificación del TREBEP con la incorporación del Artículo 47 bis. Diversas han sido las Comunidades Autónomas que, en el ejercicio de sus competencias, han desarrollado sus propias regulaciones de TT.

La normativa autonómica desgrana un listado de puestos susceptibles de ser desempeñados en régimen de teletrabajo y especifica, igualmente, aquellos casos donde expresamente se excluye esta opción.

Diversos son los criterios acogidos por cada norma para limitar la posibilidad de teletrabajar. Desde una perspectiva funcional, todas coinciden en excluir al personal que ocupe puestos de trabajo en oficinas de registro, atención e información a la ciudadanía, así como todos aquellos cuyas funciones conlleven necesariamente presencia física. Algunas autonomías dejan al margen del TT a personal al servicio de la Administración de Justicia, puestos que no utilizan ningún tipo de herramienta informática en el desarrollo de las tareas, puestos de trabajo relacionados con servicios cuya prestación efectiva solamente queda plenamente garantizada con la presencia física del personal empleado público en el centro de trabajo, personal que ocupe puestos de trabajo que lleven aparejadas funciones de dirección, coordinación o supervisión, iguales o superiores a Jefes de Servicio, y las Secretarías de Altos Cargos. Ninguna de estas normas justifica o aclara, los criterios para tales exclusiones.

2.2. El nuevo artículo 47 bis del TREBEP

La regulación más reciente se produce con la introducción del nuevo artículo 47 bis en el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público (TREBEP), aprobado por Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre³. Determina la exposición de motivos del 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-19⁴ que:

Mediante la inclusión de este artículo 47 bis, se pretende asegurar el normal funcionamiento de las Administraciones Públicas, impulsando nuevas formas de organización y estructuración del trabajo de los empleados públicos para el mejor servicio a los intereses generales que tienen encomendado (Página 1).

Respecto a los puestos teletrabajables destacamos las siguientes premisas:

- *Requisito previo será la valoración del carácter susceptible de poder realizarse mediante teletrabajo de las tareas asignadas al puesto.*
- *Presta especial atención a los deberes en materia de confidencialidad y protección de datos.*
- *Considera TT aquella modalidad 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 (TIC).*
- *Señala que las normas dictadas en aplicación de este Estatuto, sujetas a negociación colectiva, contemplarán criterios objetivos en el acceso a esta modalidad de prestación de servicio.*
- *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.*
- *No será de aplicación cuando implique prestación del servicio de manera presencial.*

Podemos concluir que la modificación aprobada del TREBEP delega en las AAPP el desarrollo de instrumentos normativos propios reguladores del teletrabajo ya que ofrece una regulación muy básica, fomenta el uso de las TIC y el desarrollo de la administración digital, destaca la necesidad de determinar si las tareas de los puestos son susceptibles de realizarse a distancia, la correspondiente evaluación y planificación preventiva y señala que se garantizará, en todo caso, la atención directa presencial a la ciudadana.

2.3. Experiencia en el Gobierno Vasco y sus organismos autónomos

En el caso de la AGPV, El Decreto 92/2012, de 29 de mayo⁵, por el que se regula la prestación de servicios en modalidad no presencial, determina expresamente en el Artículo 4.1 los supuestos en los que *no se autorizarán las solicitudes del personal empleado público que ocupe puestos con las siguientes características:*

- *Puestos en oficinas de registro y atención e información al ciudadano.*
- *Puestos cuyas funciones conlleven necesariamente la prestación de servicios presenciales. Se entiende por servicios presenciales aquellos cuya prestación efectiva solamente queda*

plenamente garantizada con la presencia física de la persona empleada.

- *Puestos que lleven aparejadas funciones de dirección, coordinación o supervisión, iguales o superiores a Jefaturas de Servicio.*
- *Puestos de Secretaria de Alto Cargo.* (página 4)

Igualmente, identifica en el artículo 4, como requisito, los puestos que se consideran susceptibles de ser desempeñados en la modalidad de teletrabajo y son aquellos cuyas funciones principales son las siguientes:

- *Estudio y análisis de proyectos.*
- *Elaboración de informes.*
- *Asesoría.*
- *Redacción, corrección y tratamiento de documentos.*
- *Inspección.*
- *Gestión de sistemas de información y comunicaciones.*
- *Análisis, diseño y programación de sistemas de información y comunicaciones.*
- *Traducción.*
- *Otras funciones que a juicio de la Viceconsejera de Función Pública se consideren susceptibles de ser desempeñadas mediante la modalidad de teletrabajo.* (página 4)

Estos criterios son recurrentes en gran parte de las regulaciones autonómicas del Teletrabajo consultadas. Sin embargo, estas limitaciones, exclusiones y acotaciones al TT no están suficientemente justificadas.

A modo de valoración general, y basándonos en informes de valoración de convocatorias de teletrabajo previas, podemos afirmar que no se establecen criterios razonados o justificados para acceder al teletrabajo. A ello se une la vaguedad recogida en el artículo 4 del Decreto 92/2012, al disponer como requisito *desempeñar un puesto de trabajo que se considere susceptible de ser desarrollado en la modalidad de trabajo no presencial* (página 3); el listado que se recoge no resulta del todo preciso y debiera definirse más claramente qué puestos cumplen esa característica. De esta forma, se evita la subjetividad o discrecionalidad en supuestos tan indefinidos como el de un puesto administrativo.

Al respecto, los criterios que hemos elaborado ponen en entredicho que el TT esté orientado sólo al personal técnico, muy extendido en algunas Administraciones, y abre la posibilidad de extenderlo al personal de otras categorías profesionales, como, por ejemplo, al personal administrativo.

Por otra parte, algunas de las funciones indicadas expresamente como susceptibles de acogerse al teletrabajo, en el Decreto de la AGPV, pueden ser satisfechas por personal administrativo. Por esta razón, en

nuestra propuesta también desarrollamos y concretamos los supuestos del Decreto estableciendo una diferenciación entre actividades de índole técnica y administrativa.

Además, la administración digital y la mejora de las comunicaciones con las TIC, hacen que muchas de las tareas ligadas a la presencia en el centro de trabajo puedan ser desempeñadas desde cualquier lugar en que existan los medios tecnológicos necesarios para su prestación. De hecho, la reciente implantación de procedimientos telemáticos en algunos servicios del Gobierno Vasco, por ejemplo, ha hecho posible que el personal administrativo haya podido trabajar desde casa durante el estado de alarma. Este hecho se podría constatar con los indicadores de actividad y resultados facilitados por los propios aplicativos en red.

En cualquier caso, independientemente de la categoría profesional del puesto, debemos diseñar un sistema que permita emitir un juicio sobre por qué un puesto es susceptible de ser teletrabajable.

3. Definición de criterios para objetivar decisiones: criterios generales a puesto y criterios a las actividades del puesto

La definición y aplicación de los criterios que se describen a continuación permiten cumplir un doble objetivo:

- Objetivar decisiones respecto a los puestos susceptibles de acogerse a la modalidad de TT, posibilitando su extensión a distintas categorías profesionales.
- Garantizar el cumplimiento de las premisas dictadas en el Acuerdo de modificación del TREBEP.

Cuando una persona empleada pública solicita formalmente acogerse a la modalidad de teletrabajo se activa un proceso de decisión que implica la comprobación del cumplimiento de una serie de requisitos. Por una parte, la verificación de una serie de requerimientos o formalidades previas que debe de acreditar la persona teletrabajadora, tales como, conocimientos y destrezas digitales, adecuación del espacio de trabajo a condiciones de seguridad y salud laboral, experien-

cia mínima en el puesto o adaptación de recursos tecnológicos para poder trabajar en condiciones de eficacia, seguridad y confidencialidad (Decreto 92/2012, de 29 de mayo, previamente citado). Por otra, la aprobación o denegación del TT conlleva el estudio de distintas variables asociadas al contenido del puesto de trabajo. En esta segunda parte se centra nuestro trabajo: En el estudio de las características del puesto de trabajo y la naturaleza de sus actividades.

En primer lugar, distinguiremos qué condiciones debe de cumplir el puesto de trabajo para ser un puesto teletrabajable y, a continuación, identificaremos las actividades que, por su naturaleza, son afines al TT en el entorno de las AAPP.

3.1. Criterios generales a puesto

Los criterios generales aplicables al puesto se refieren a requisitos de naturaleza organizativa cuyo cumplimiento es condición necesaria para poder desarrollar una parte del contenido del puesto, con la intensidad que dicte la regulación de cada administración, desde una ubicación distinta a la del centro de trabajo habitual.

Éstos son los criterios generales aplicables al puesto que proponemos para su aplicación:

- 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.

Algunos de estos criterios son dicotómicos, de manera que la respuesta es de *sí* o *no*. Otros, sin embargo, se traducen en anclajes en un gradiente del 1 al 7, donde se aportan definiciones y evidencias que permiten asignar una valoración, próxima a la realidad de cada puesto. En este punto, en algunos criterios ofrecemos descripciones en función del nivel de complejidad de los puestos dando visibilidad no sólo al personal técnico, sino también al personal administrativo. Actualmente, el uso intensivo de las TIC y la estandarización de las tareas acerca posturas entre ambos grupos de puestos a la hora de poder teletrabajar.

A continuación, desarrollamos el contenido de estos criterios y concretamos los correspondientes anclajes para su valoración.

3.1.1. Grado de digitalización de los procedimientos del puesto

El aspecto clave que posibilita el TT es que las actividades de trabajo se puedan desarrollar fuera del centro de trabajo, mediante el uso de las tecnologías de la información y comunicación, sin afectar el normal desempeño del proceso comprometido.

En el contexto de la AP, entendemos por *digitalización* la habilitación de procedimientos telemáticos o electrónicos, mediante aplicativos en red, que permiten gestionar documentos, informes y expedientes en soporte digital, tanto en su relación con la ciudadanía como a nivel interno, reduciendo el empleo de papel y favoreciendo su gestión y consulta.

Las importantes reformas normativas, y en particular, la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las AAPP⁶ y la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público⁷, han supuesto un impulso en la adopción de procesos y medios digitales en la AP, avanzando en la digitalización de la gestión de los servicios públicos.

Así, durante los últimos años hemos asistido a profundos cambios en la Administración en relación a la utilización de las TIC. Estos cambios se han caracterizado por el uso de estas tecnologías y han posibilitado la automatización y mejora del funcionamiento de los procesos internos de la Administración, orientado a la mejora de la eficiencia en su relación con la ciudadanía.

El Plan de Digitalización de las AAPP 21-25⁸ aboga por la transformación digital y la modernización del Ministerio de Política Territorial y Función Pública. Así, tal y como se recoge textualmente en el Plan, en este ámbito se *abordan proyectos de modernización que mejorarán tanto los procesos y procedimientos administrativos como las competencias digitales y los recursos disponibles, para mejorar la atención a la ciudadanía y contribuir activamente al éxito de las políticas públicas destinadas a las grandes transformaciones de España (transformación digital, transformación medioambiental, cohesión social y cohesión territorial)*. (página 32)

La supresión de papel y la digitalización de los procedimientos constituyen un claro potenciador del TT coherente con la sociedad de la información y el conocimiento en la que vivimos. En este sentido, podríamos afirmar que la mayoría de los puestos de trabajo en la administración pública tienen posibilidades tecnológicas de desubicarse y trabajar a distancia, on line y en la nube. En este momento, las AAPP están avanzando en la adaptación de sus procedimientos a los medios digitales, pero aún queda camino por recorrer. Por este motivo, comenzamos examinando el cumplimiento de este criterio.

Para valorar el grado de digitalización de los procedimientos de un puesto de trabajo debemos considerar los siguientes aspectos:

- Determinar en qué medida los procedimientos en los que interviene el puesto están digitalizados, es decir, pueden tramitarse o resolverse mediante la utilización de aplicativos en red y documentación en soporte digital (Ej.: Registros en una aplicación de documentación escaneada).
- En caso de manejar documentación en papel o llevar a cabo tareas que implican la manipulación de material, equipos o instalaciones, donde la presencialidad es necesaria, debemos cuantificar qué parte del contenido del puesto se debe desarrollar necesariamente en el centro de trabajo y valorar si los días de presencia, en el caso de concederse el teletrabajo, son suficientes para cubrir esos procedimientos que implican manipulación in situ. Así, el citado Real Decreto-ley 29/2020, de 29 de septiembre expone que *cada Administración será la que determine el porcentaje de la prestación de servicios que puede desarrollarse por esta nueva modalidad, de tal manera que se combine la presencialidad y el teletrabajo* (página 4).
- En el supuesto de que los procedimientos en los que interviene el puesto, susceptibles de realizarse fuera del entorno de trabajo, no estén digitalizados, debemos valorar si el contenido del puesto puede completarse, mediante el uso de las TIC, sin afectar el normal desempeño del proceso involucrado (Ej.: La nube, plataformas de comunicación y colaboración como, por ejemplo, TEAMS...)

A la hora de estimar el grado de este criterio empleamos una escala del 1 al 7 y facilitamos los siguientes anclajes o baremos:

- Valoración 1: La mayor parte de los procedimientos del puesto no están digitalizados, es decir, no están habilitados los procedimientos telemáticos o electrónicos, no pueden resolverse mediante aplicativos en red y/o conllevar manejo y traslado de documentación en papel o manipulación de material y/o equipos in situ. Las funciones del puesto no pueden desarrollarse mediante el empleo de las TIC.
- Valoración 7: Los procedimientos del puesto se desarrollan íntegramente mediante aplicativos en red empleando documentación en soporte digital. En ausencia de digitalización, todo el contenido del puesto puede desarrollarse fuera del centro de trabajo, mediante el uso de las TIC (Ej.: Documentación en la nube y aplicativos en red).

3.1.2. Accesos, ciberseguridad y confidencialidad

Con este criterio valoramos si el acceso en remoto a los entornos de trabajo es factible en condiciones de seguridad y confidencialidad de la información garantizando el cumplimiento de la Ley Orgánica de Protección de Datos y Garantía de Derechos Digitales⁹ y el Reglamento General de Protección de Datos¹⁰ (en ausencia de una regulación específica respecto a la protección de datos en relación al teletrabajo).

La modificación aprobada del TREBEP expone que se debe de prestar una especial atención en materia de confidencialidad y protección de datos. De hecho, el cumplimiento de esta condición es inherente a la definición del TT para muchos autores.

El TT implica riesgos de seguridad puesto que el personal en esta modalidad de prestación de servicio debe acceder a la red interna. Por ello, se emplean opciones como la conexión VPN y equipos corporativos para prevenir ataques y poder trabajar en un entorno seguro.

Valoraremos este criterio en función de:

- La posibilidad de habilitar el acceso a los entornos de trabajo:
 - Puede accederse desde unidades de red a través de Virtual Private Network (VPN) o red privada virtual (red corporativa segura).
 - En el caso de que se utilicen aplicativos, es posible acceder en remoto.
- Seguridad en las comunicaciones y confidencialidad: ¿La realización de las tareas en remoto y las comunicaciones comprometen la seguridad y confidencialidad de la información manejada?

La valoración de este criterio se traduce en una respuesta de *sí* o *no*.

A priori puede parecer un criterio obvio teniendo en cuenta los más que evidentes avances tecnológicos, pero la realidad de nuestras AAPP nos muestra que aún hay sectores o entornos de trabajo en los que no están habilitados los accesos para trabajar fuera de la oficina, bien sea por el contenido sensible de la información manejada (lo cual es discutible), o, simplemente, porque no se han desarrollado los medios técnicos para ello.

Encontramos ejemplos en algunos ámbitos de la administración, como en la Administración de Justicia, donde durante el periodo de confinamiento muchos funcionarios no pudieron acceder desde casa al sistema informático de gestión procesal: Funcionarios de gestión, tramitación y auxilio judicial. Esto supuso

un impedimento al teletrabajo para una gran parte del personal con el consiguiente perjuicio por la interrupción de su actividad.

También puede ocurrir el caso inverso, que la Administración tenga habilitados los accesos para teletrabajar de forma segura pero que la sensibilidad de la información manejada sea vista como un obstáculo para posibilitar el TT. En este punto debemos preguntarnos en qué medida puede verse comprometida la seguridad y confidencialidad si disponemos de los medios técnicos, tecnológicos y normativos para salvaguardarla. ¿Acaso no se puede vulnerar la seguridad y confidencialidad de la información desde el puesto de trabajo?

3.1.3. Grado de autonomía general del puesto

En el contexto que nos ocupa, entendemos por *autonomía* la capacidad de organizar y planificar las tareas propias del puesto sin depender de la ejecución inmediata de terceros (es decir, que puedan interrumpir su consecución, generando «tiempos muertos») y sin requerir contacto, coordinación e interacciones personales constantes.

Valoramos en qué medida las tareas propias del puesto requieren o no de la presencia continuada de la persona trabajadora en el entorno laboral, así como la asistencia, interacción, coordinación y feed-back con la persona responsable, el personal y/u otros agentes intervinientes.

Para su definición nos apoyamos en la investigación, que seguidamente se cita, y abordamos términos tales como el trabajo en equipo, la transmisión de conocimientos e intercambio de información, y el grado de interdependencia de las tareas.

La literatura revisada coincide en que los puestos con un alto contenido en tareas basadas en el procesamiento o manejo de la información, así como los trabajos de corte individual o que requieran poca interacción personal, son los más apropiados para teletrabajar.

La investigación es concluyente. Efectivamente no todos los trabajos se adaptan bien al TT. Golden y Gajendran (2017) desarrollan un modelo teórico que examina el impacto de las características del conocimiento (complejidad laboral y resolución de problemas) y las características sociales (interdependencia y apoyo social) como moderadores de la relación entre el teletrabajo y el desempeño laboral. Los resultados sugieren que el alcance del teletrabajo tiene un efecto positivo en el desempeño para trabajos de

baja interdependencia, para trabajos de alta complejidad y para el personal que reporta bajos niveles de apoyo social en el lugar de trabajo¹¹. Encontraron que el TT es preferible para aquellas tareas que requieren mayor concentración y menos colaboración o interacción con otros. De esta forma, cuando hay que resolver problemas complejos, el espacio de trabajo habitual puede generar distracciones, como interrupciones o visitas inesperadas (Fonner y Roloff, 2010). Así mismo, la elaboración y redacción de documentos y el análisis de grandes volúmenes de datos e información se identifican como tareas idóneas para realizarse a distancia, precisamente porque requieren de una mayor concentración (Kelliher y Anderson, 2010).

Otros estudios sugieren que, en el caso de los trabajos basados en proyectos, que se desarrollan en equipo, la interacción personal es particularmente necesaria al inicio, pero menos relevante en fases posteriores (Coenen y Kok, 2014), una vez asentadas las bases del proyecto y consensuados las directrices, pautas y criterios.

Al respecto de este último punto, una de las principales razones por las que las organizaciones se oponen a la implementación del TT es la percepción de que si uno o más miembros trabajan regularmente fuera de la oficina afectará negativamente al rendimiento del equipo (Lupton & Haynes, 2000). Existe evidencia que sugiere que el teletrabajo puede afectar negativamente al desempeño del trabajo en equipo. Sin embargo, factores como la intensidad del TT (número de días que trabajan fuera y dentro de la oficina) actúan como variables moderadoras. Respecto al intercambio de conocimientos, hay alguna evidencia de que el teletrabajo puede afectar negativamente a la transferencia de conocimiento en las organizaciones (Taskin & Bridoux, 2010). Este efecto negativo se debe a que tiene impacto en los componentes de la socialización organizacional (es decir, esquemas mentales compartidos, calidad de las relaciones) que son facilitadores clave de la transferencia de conocimientos. En contraste, hay evidencia que indica que a pesar de que trabajar en remoto conduce a una menor frecuencia del intercambio de información, no necesariamente significa que afectará a la calidad del intercambio de la misma. Un estudio reciente, que examina el desempeño de los equipos que trabajan en el desarrollo de un nuevo proyecto, indica que el teletrabajo ha tenido un efecto positivo en el desempeño del equipo al facilitar el intercambio de conocimientos, la cooperación y participación (Coenen & Kok, 2014). Este estudio encontró que la facilidad e inmediatez de las comunicaciones, a través del TT y los avances en las nuevas tecnologías, apoya la transferencia de conocimientos y la colaboración entre personas trabajadoras geográficamente dispersas, siempre que existan algunas

interacciones básicas personales que permitan crear y mantener buenas relaciones interpersonales. Por tanto, el teletrabajo no tiene necesariamente un efecto perjudicial sobre la transferencia de conocimientos.

Trabajar en equipo supone interactuar con diferentes personas con las que se mantiene un determinado grado de interdependencia. Por tanto, requiere trabajar de forma interactiva para completar un conjunto de tareas (Stewart y Barrick, 2000) y compartir información y conocimiento de cara a lograr los resultados deseados (Cummings, 1978). La interdependencia en la tarea informa del grado en que los integrantes de un equipo interactúan y dependen unos de otros para conseguir sus objetivos (Campion, Medsker y Higgs, 1993). De este modo, la investigación sugiere que las tareas que requieren un mayor grado de intercambio e interacción de información pueden ser un obstáculo al verse limitadas las interacciones personales con el teletrabajo. Por el contrario, en las tareas muy secuenciadas y compartimentalizadas es poco probable que interfieran en el trabajo del equipo ya que los miembros del equipo no necesitan mucha interacción directa entre ellos (Maynard y Gilson, 2014).

A partir de la literatura revisada definimos los criterios que entendemos que están englobados en el término *autonomía del puesto*. Este término es amplio y complejo. Por ello, para valorar el grado de autonomía del puesto proponemos desglosar los criterios en los siguientes tres apartados: La estandarización o procedimentación de las tareas, la interacción y contacto personal requeridos, y la organización propia del trabajo. Se describen a continuación:

3.1.3.1. Estandarización o procedimentación de las tareas del puesto

Este apartado nos permite establecer diferencias entre el contenido del puesto desarrollado por el personal técnico y el personal administrativo y así lo recogemos en algunos de los anclajes para su valoración.

En origen, el TT se concibió pensando en puestos de elevada cualificación técnica. Por un lado, se entendía que estaban más y mejor formados a nivel técnico e informático para desarrollar el trabajo en remoto. Por otro, por la «autonomía» derivada del ejercicio de sus funciones. Así, entre las funciones afines al TT se identifican, entre otras, el estudio y análisis de proyectos, la elaboración de informes y las labores de asesoría, labores expresamente desarrolladas por puestos técnicos. Estas funciones se traducen, generalmente, en trabajos individuales, que requieren de concentración por su complejidad técnica. Para su desarrollo se apoyan en directrices, pautas y criterios generales que les permiten desarrollar su trabajo de forma más autónoma.

Sin embargo, nuestro análisis nos muestra que el grado de autonomía no sólo viene determinado por el nivel de cualificación del puesto, sino también por el grado de formalización y estandarización de las tareas. De este modo, el personal administrativo podrá desarrollar su trabajo de forma autónoma en la medida en que las tareas estén muy definidas y el procedimiento de las mismas muy estandarizado. En la actualidad, el uso intensivo de las TIC y el proceso de digitalización en el que nos encontramos inmersos, se han extendido a todo el personal, independientemente de su nivel técnico, y está dando lugar a la procedimentación general de las tareas. De hecho, avanzamos hacia la automatización de las mismas, con las implicaciones organizativas que conlleva.

Por el contrario, tareas que no responden a un procedimiento definido, sujetas a cambios constantes o impredecibles pueden conducir a más intercambios de información y criterio en el equipo de trabajo y pueden suponer una mayor disponibilidad física para promover y agilizar estas comunicaciones.

Para evaluar este apartado empleamos una escala del 1 al 7 y facilitamos los siguientes anclajes o baremos:

— Valoración 1:

- Personal técnico: Las tareas no responden a un procedimiento definido y estándar. Se traduce en tareas que precisan de disponibilidad y atención presencial inmediatas. El puesto requiere de coordinación constante con la persona Responsable, personal y/o agentes intervinientes en los distintos procedimientos para la aportación de criterio, el intercambio de información y la generación de nuevo contenido.
- Personal administrativo: El contenido del puesto precisa de instrucciones concretas, sujetas a cambios que requieren de una coordinación diaria presencial. Habitualmente se traduce en tareas de corta duración y respuesta rápida.

— Valoración 7:

- Personal técnico: El contenido del puesto puede llevarse a cabo de forma individual con la aportación de directrices, pautas y criterios por parte de la persona Responsable, sin afectar al normal desempeño de otros puestos de trabajo.
- Personal administrativo: El contenido del puesto está muy estandarizado o procedimentado, con criterios preestablecidos, de forma que puede realizar las tareas con autonomía sin interferir en el desempeño de otros puestos de trabajo. Se traduce en tareas repetitivas que no conllevan un elevado grado de especialización una vez definido el criterio.

3.1.3.2. Interacción y contacto personal

En este apartado valoramos en qué medida la ejecución de las tareas de un puesto implica contacto personal, intercambio y transmisión verbal de información y resultados. La poca necesidad de interacción personal se erige como uno de los factores clave determinantes del éxito del TT.

La ejecución de tareas complejas que exigen trabajo colaborativo como, por ejemplo, la generación de nuevos contenidos con implicaciones trascendentes para la organización, pueden conducir a la presencialidad, al menos durante un espacio determinado de tiempo, por ejemplo, en una primera fase más «creativa».

En trabajos de menor cualificación técnica, la realización de determinadas labores de corte administrativo puede implicar asistencia y disponibilidad física para la realización de tareas de apoyo de diversa índole, que no pueden ser resueltas desde la distancia.

Podemos ubicar en esta sección los puestos de atención ciudadana que precisan de atención presencial. Uno de los supuestos en los que no se contempla la posibilidad de teletrabajar es éste. De hecho, el TRE-BEP, en su reciente modificación, expone que *se garantizará en todo caso la atención directa presencial a la ciudadanía*.

Al respecto de este punto, considero oportuno diferenciar entre puestos de atención al público y puestos que atienden consultas que pueden implicar o no interacción con la ciudadanía. Por una parte, vemos que el hecho de tener interacción con la ciudadanía o con agentes externos a la organización, no tiene por qué implicar, en todos los casos, atención presencial. Conviene distinguir entre puestos que intervienen en procedimientos que implican interacción con la ciudadanía (los cuales pueden desarrollarse vía telemática o telefónica) y procedimientos de tareas que implican atención presencial. Por otra parte, los puestos que atienden consultas, de la ciudadanía o del propio personal de la organización no tienen por qué implicar atención presencial (Ej.: puesto de Técnico de personal). Por este motivo, el hecho de atender consultas no tiene por qué suponer en sí mismo un motivo de exclusión al TT.

Para la evaluación de este apartado empleamos una escala del 1 al 7 y facilitamos los siguientes anclajes o baremos:

- Valoración 1: El puesto se traduce en tareas que requieren de interacción personal constante y transmisión continua de información y de resultados.
- Valoración 7: El contenido del puesto no lleva aparejado contacto personal constante para garantizar el resultado final del trabajo o es

posible sustituir las interacciones personales necesarias con reuniones o contactos vía telemática (Ej.: plataformas de comunicación y colaboración, correo electrónico, etc.).

— Valoración 7: La ejecución de las tareas se puede supervisar de forma indirecta y por resultados o a través de indicadores no necesariamente de comprobación inmediata.

3.1.3.3. Organización propia del trabajo

En este apartado valoramos en qué medida las tareas de un puesto están sujetas a cambios e imprevistos y dependen de la ejecución de terceros, de forma que se reduce la capacidad de organización y planificación del trabajo, y, en consecuencia, la autonomía para trabajar en remoto. El control individual del ritmo del trabajo es uno de los factores que favorecen el TT.

Para evaluar este apartado empleamos una escala del 1 al 7 y facilitamos los siguientes anclajes o baremos:

- Valoración 1: Las tareas del puesto están sujetas a cambios e imprevistos que no le permiten a la persona trabajadora planificar y organizar su trabajo de forma autónoma. Sus tiempos de ejecución o ritmo de trabajo están condicionados por el trabajo de terceros pudiendo interrumpir su actividad.
- Valoración 7: La persona trabajadora puede planificar sus tareas lo que permite una mayor flexibilidad en la organización de su trabajo. Puede marcar su propio ritmo de trabajo para la obtención de un resultado en un plazo determinado (Tareas que no están supeditadas al trabajo de terceros).

3.1.4. Grado de supervisión por parte del responsable

Este criterio valora cómo y en qué medida la naturaleza de las actividades del puesto requiere de la intervención y supervisión de la persona responsable para garantizar el resultado final del trabajo.

Las tareas que implican una intervención directa y continua por parte de la persona responsable se asocian a un grado de supervisión alto, por lo que el TT no estaría indicado en estos casos. Por el contrario, aquellas tareas que permiten una supervisión indirecta o por resultados serán más idóneas para realizarse en remoto, independientemente de los estilos de liderazgo o jefatura.

Para la evaluación de este apartado empleamos una escala del 1 al 7 y facilitamos los siguientes anclajes o baremos:

- Valoración 1: La ejecución de las tareas requiere de una supervisión directa y continua por parte de la persona responsable.

3.1.5. Determinación de tareas y resultados para posibilitar la evaluación

La regulación del artículo 47 bis TREBEP recoge en el segundo párrafo del apartado 2 la siguiente previsión: *El teletrabajo deberá contribuir a una mejor organización del trabajo a través de la identificación de objetivos y la evaluación de su cumplimiento.*

Uno de los factores determinantes del éxito del TT es la evaluación del cumplimiento de los objetivos acordados en periodo de TT. 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.

A pesar de los avances que se están realizando en la implantación del TT, Las AAPP aún están asentadas en la cultura del presentismo. 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. Al mismo tiempo, tampoco se han desarrollado suficientemente, hasta la fecha, herramientas que permitan realizar un seguimiento y evaluación de las tareas realizadas en el tiempo de TT. Esta es una de las grandes carencias que hemos observado en la implantación del TT en la experiencia del Gobierno Vasco, la ausencia de evaluación del trabajo comprometido en el periodo de TT.

Mikel Gorriti (2020) nos traslada «la necesidad de comprometer actuaciones a realizar en el tiempo de TT». Para ello, elabora un documento que aporta contenido, criterio y método para construir, diseñar y comprometer actuaciones de las personas trabajadoras con las personas responsables de su constatación. A partir de la definición del desempeño como un comportamiento laboral constatable aporta indicaciones precisas sobre cómo redactar compromisos de ejecución, cómo identificar sus criterios de bondad y los indicadores de cumplimiento e impacto. También a estimar la frecuencia de las actuaciones y sus plazos para el tiempo de teletrabajo.

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 TT 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.

3.2. Criterios aplicables a las actividades del puesto

En este apartado, describimos las actividades de los puestos susceptibles de TT. Estos criterios son de naturaleza competencial y son complementarios cuando los criterios previos, los aplicables al puesto, se cumplen. Se refieren a la naturaleza del contenido del puesto y se traducen en actividades propias del mismo que se pueden desempeñar en tiempo de TT con la frecuencia pactada.

Tomamos como punto de partida la descripción de las funciones indicadas expresamente como susceptibles de acogerse al TT, en el citado Decreto regulador de la AGPV. Tal y como hemos avanzado al comienzo, la descripción de estas funciones se repite en las distintas normativas autonómicas.

Continuamos consultando los informes de diseño de análisis de los puestos, en este caso del Gobierno Vasco, y extraemos de cada actividad la responsabilidad o cometido que debe saturarse. De esta forma, ampliamos en contenido la relación de funciones indicadas expresamente como susceptibles de acogerse al TT en el Decreto regulador de esta comunidad.

Tradicionalmente se ha facilitado el TT mayormente al personal técnico. Sin embargo, esta modalidad de trabajo está disponible para todo el personal. Por ello, consideramos oportuno diferenciar entre actividades de índole técnica y administrativa. De esta forma, posibilitamos la reflexión respecto a los contenidos de los puestos teletrabajables y nos aproximamos de forma más precisa a la idiosincrasia de los puestos en función de su responsabilidad y complejidad. Como hemos expuesto con anterioridad, observamos ambigüedad en la interpretación y aplicación de estos criterios generando desigualdad entre puestos técnicos y puestos administrativos.

Efectivamente, el TT se está expandiendo entre puestos con tareas más rutinarias asociadas a labores más

administrativas debido a las innovaciones tecnológicas y la digitalización de los procedimientos. Se observa así una heterogeneidad creciente respecto a los puestos teletrabajables que ha de ser tenida en cuenta.

Identificamos las principales actividades susceptibles de TT en el contexto de las AAPP, estableciendo la citada diferenciación entre personal técnico y personal administrativo:

Personal técnico:

- Estudio y análisis de proyectos:
 - Emite valoraciones, permite sistematizar procedimientos y ordenar actuaciones.
- Elaboración de planes y programas.
- Elaboración de estudios, dictámenes y proyectos:
 - Posibilita la comprobación de hipótesis o argumenta nuevos contenidos de sus ámbitos de especialización. Genera conocimiento.
 - Posibilita la ordenación de actuaciones, situaciones o satisfacción de necesidades u objetivos mediante la elaboración de normas.
- Asesoramiento:
 - Aporta criterio y satisface las necesidades de usuarios o clientes
- Elaboración de informes:
 - Permite emitir juicios y tomar decisiones, mediante la elaboración de información (legalidad, jurídicos, resoluciones, de organización, de ejecución presupuestaria, etc.).
 - Analiza y estudia datos e información que permiten establecer criterios o emitir conclusiones para la toma de decisiones.
- Atención de consultas y reclamaciones no presenciales:
 - Satisface demandas de información.
- Tramitación, resolución y seguimiento de expedientes.
- Análisis, diseño y programación de sistemas de información y comunicaciones:
 - Diseña aplicaciones y establece criterios de clasificación o búsqueda
- Gestión de sistemas de información y comunicaciones:
 - Establece criterios de clasificación y difusión de la información.
 - Realiza tareas que implican el manejo, recuperación o procesamiento de la información.
- Inspección:

- Realiza tareas de inspección itinerante, actividades in situ
 - Recoge muestras
 - Registra y elabora datos e información
- Labores de traducción y corrección

Personal administrativo:

- Verificación de datos e información y subsanación de incidencias:
- Comprueba y coteja datos, registros y documentación.
- Gestión de sistemas de información y comunicaciones:
- Registra, mantiene y actualiza información en bases de datos y aplicaciones informáticas: Crear, mantener y actualizar bases de datos y aplicaciones informáticas, Efectuar el registro telemático y/o distribución de entradas y salidas de documentación y correspondencia, diseñar y mantener hojas de cálculo y bases de datos, etc.
- Redacción, corrección y tratamiento de documentos:
- Reproduce datos/información: Redactar cartas, solicitudes, oficios, notas, etc.
 - Elabora y distribuye documentación en soporte telemático.
- Atención de consultas y reclamaciones no presenciales:
- Satisface demandas de información mediante accesos remotos o aplicativos en red.

Respecto a las tareas asociadas a labores de inspección que implican verificación «in situ», debemos cuestionarnos si éstas tareas que precisan de itinerancia responden a criterios de teletrabajo o, simplemente, es trabajo externo.

4. Procedimiento para la identificación de los puestos teletrabajables: la *checklist*

Los criterios organizativos y de recursos humanos expuestos se recogen de forma sintética en un formato de lista de comprobación o checklist que facilita su administración y respuesta (Ver Anexo 1. La *Checklist*).

Está dirigida al personal institucionalmente responsable, que es quien tendrá que valorar, en primer lugar, el grado de cumplimiento de los criterios aplicables al puesto, y, en segundo lugar, identificar las actividades propias del puesto que por su naturaleza son teletrabajables.

La checklist va acompañada de una guía donde se amplía la información para facilitar su contestación (Ver Anexo 2. Guía para la identificación de puestos susceptibles de acogerse a la modalidad de teletrabajo.)¹².

En la checklist, en el segundo apartado relativo a las actividades teletrabajables, dejamos espacio para añadir otros cometidos que pueden realizarse en soporte electrónico o digital, de forma autónoma y no presencial.

Por último, se añade una pregunta de verificación respecto a las condiciones de aprobación o denegación de la solicitud, en donde la persona responsable afirma que el puesto que desempeña la persona solicitante se encuentra entre los supuestos teletrabajables recogidos en la normativa reguladora correspondiente.

5. Posibles intervenciones, aplicaciones y estudios. Validación de criterios

Una vez diseñada la herramienta, que facilita la identificación de los puestos cuyo contenido permite el TT, proponemos, en primer lugar, la administración de un cuestionario al personal responsable que ha recibido solicitudes de TT por parte de su personal en un periodo de tiempo reciente (por ejemplo, en una última convocatoria). Las personas responsables son las que mejor conocen los puestos de trabajo de ellas dependientes. Por este motivo, solicitamos su colaboración para valorar los criterios comentados a través de la citada encuesta (Ver Anexo 3. Encuesta sobre criterios para la identificación de puestos susceptibles de teletrabajo).

Nos interesa que vaya dirigida a personas responsables que han aceptado y denegado el TT. Así podremos establecer una comparativa respecto a la valoración que hacen de los criterios facilitados. Esta intervención nos permitirá realizar correcciones en la descripción de los criterios.

Por otra parte, proponemos llevar a cabo una validación formal de los criterios expuestos mediante la administración de la checklist a una muestra representativa del personal responsable. Para ello, realizaremos

un análisis estadístico formal (descriptivos, dimensionalidad, matriz de correlaciones) así como un análisis cualitativo a partir las valoraciones de las personas de la población interviniente.

6. Algunas reflexiones finales

Nuestro análisis sobre los puestos que pueden teletrabajar nos conduce a una reflexión más profunda sobre la actual concepción del puesto de trabajo.

Las AAPP tienen una visión estática de los puestos, marcada por una relación de puestos de trabajo rígida, lo que da lugar, en el caso que nos ocupa, a generar diferencias a la hora de otorgar o no el TT o a la hora de determinar el número de días de presencia y de TT. Esta concepción tan cerrada de los puestos también limita la implantación y extensión definitivas del TT en nuestras organizaciones.

La propuesta presentada en este artículo se realiza desde la concepción clásica de la AP y da respuesta a la coyuntura actual. No obstante, vemos que sería interesante proponer una visión más flexible tanto de los puestos como de las actividades realizadas. Deberíamos hacer un esfuerzo por definir no tanto los puestos que pueden teletrabajar, sino, qué porcentaje de las actividades del puesto de trabajo, o incluso de un servicio, pueden realizarse en remoto y cuáles requieren de presencialidad. La cuestión es medir qué porcentaje del contenido del puesto pueden realizarse a distancia y qué parte requiere de presencialidad, derivado de las características intrínsecas del mismo.

Por último, introducir y normalizar el TT en los entornos de trabajo, exige una nueva forma de «organizar» el trabajo e incluso de «concebir» el trabajo (con el consiguiente esfuerzo añadido que implica para el personal responsable). Esto significa que los puestos no son «teletrabajables» en un grado estático, sino que se pueden redefinir para facilitar que se puedan realizar en remoto. En definitiva, para que el teletrabajo funcione no basta con identificar los puestos que pueden o no teletrabajar.

7. Referencias bibliográficas

- tuational, and job Characteristics. *New Technology, Work and Employment*. Volume 24, Issue 2 (pp. 144-162). DOI: 10.1111/j.1468-005X.2009.00225.x
- Anghel, B., Cozzolino, M. y Lacuesta, A. (2020). El teletrabajo en España. *Boletín Económico, Banco de España*; Boletín Económico Homepage, issue 2/2020, pp 1-20. Recuperado de <https://repositorio.bde.es/bitstream/123456789/12361/1/be2002-art13.pdf>
- Beauregard, T., Alexandra and Basile, K.A. and Canónico, E. (2019). Telework: Outcomes and facilitators for employees. Landers, R.N. (ed.) *The Cambridge Handbook of Technology and Employee Behavior* (pp.511-543). Cambridge, UK: Cambridge University Press. DOI: 10.1017/9781108649636.020
- Gobierno de España. (2015). *Plan de Transformación Digital de la Administración General del Estado y sus organismos públicos (Estrategia TIC 2015 —2020)*. Recuperado de <http://administracionelectronica.gob.es/>
- Gobierno Vasco. (2018). Plan de Digitalización de los servicios. Plan estratégico de Gobernanza e Innovación Pública 2020. Recuperado de <https://www.euskadi.eus/plan-de-digitalizacion-de-los-servicios/web01-sede/es/>
- Gorriti, M. (2020). Cómo comprometer actuaciones en tiempo de Teletrabajo. En: María Dapena Gómez (Coordinadora). *Colección Capital Humano. Especial Covid 19 y RRHH: La gestión pública ante una nueva oportunidad*. (pp. 1-7). Wolters Kluwer.
- Gorriti Bontigui, M., Jiménez Asensio, R. (2020, mayo, 10). Teletrabajo: ¿Aporía o ejemplo? La mirada Institucional. [Entrada blog]. Recuperado de <https://rafaeljimenezasensio.com/2020/05/10/teletrabajo-aporia-o-ejemplo/>
- Jiménez Asensio, R. (2020, septiembre, 29). *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* [Presentación de Ponencia], Seminario de Relaciones Colectivas. Barcelona, Federació de Municipis de Catalunya.
- López-Igual, P., and Rodríguez-Modroño, P. (2020). Who is Teleworking and Where from? Exploring the Main Determinants of Telework in Europe. *Sustainability* 2020, 12(21) 8797. doi: 10.3390/su12218797.
- Mahmoud Vahedi M. & Manian, A. (2016). Intelligent System for Automatic Selection of Teleworking Jobs. *The Open Access Journal of Resistive Economics (OAJRE)*, 4 (3), n.º2, 28-43.
- Martínez-Sánchez, A., Pérez-Pérez, M., de-Luis-Carnicer, P., Vela-Jiménez, M.J. (2005). Un modelo de adopción de innovaciones: el caso del teletrabajo. *icade. Revista cuatrimestral de las Facultades de Derecho y Ciencias Económicas y Empresariales*, n.º 65, mayo-agosto 2005, (pp. 135-161).
- Pinto, A., Muñoz, G. (2020). *Teletrabajo: Productividad y bienestar en tiempos de crisis*. Recuperado de https://noticias.uai.cl/assets/uploads/2020/05/05-pinto-y-munoz_2020_teletrabajo_final.pdf

Rico, R., Cohen, S., y Gil, F. (2006). Efectos de la interdependencia de tarea y la sincronía en las tecnologías de comunicación sobre el rendimiento de los equipos virtuales de trabajo. *Psicothema* 18 (4), 743-749.

Villalba Sánchez, A. (2017). El teletrabajo en las Administraciones Públicas. *Lan Harremanak*, 36, 216-246. DOI: 10.1387/lan-harremanak.17933.

Anexo 1. La Checklist

CRITERIOS PARA LA IDENTIFICACION DE PUESTOS SUSCEPTIBLES DE TELETRABAJO (Criterios organizativos y de recursos humanos)						
CRITERIOS GENERALES A PUESTO						
1. Grado de digitalización de los procedimientos del puesto:						
Valore del 1 al 7 en qué medida el contenido del puesto puede ejercerse mediante aplicativos en red y/o procedimientos telemáticos o electrónicos, empleando documentación en soporte digital						
1	2	3	4	5	6	7
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
En ausencia de digitalización, valore del 1 al 7 en qué medida el contenido del puesto puede ejercerse fuera del centro de trabajo, mediante el uso de las TIC						
1	2	3	4	5	6	7
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
2. Accesos, ciberseguridad y confidencialidad						
El puesto accede a los entornos de trabajo en condiciones de seguridad en las comunicaciones y confidencialidad de la información					SI	NO
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
3. Grado de autonomía del puesto						
Valore en qué medida el contenido del puesto puede llevarse a cabo de forma autónoma atendiendo a los siguientes criterios:						
Estandarización o procedimentación de las tareas del puesto						
1	2	3	4	5	6	7
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Interacción y contacto personal						
1	2	3	4	5	6	7
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Organización propia del trabajo						
1	2	3	4	5	6	7
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
4. Grado de supervisión del puesto						
Valore del 1 al 7 en qué medida el puesto requiere de supervisión por parte de la persona responsable						
1	2	3	4	5	6	7
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
5. Evaluación de resultados (de las tareas teletrabajables)						
Las tareas se pueden definir y traducir en objetivos y resultados					SI	NO
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Hay indicadores de actividad o evidencias que permiten realizar un seguimiento					SI	NO
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Las tareas permiten fijar plazos de ejecución					SI	NO
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
CRITERIOS A ACTIVIDADES GENERALES (Personal técnico)						
Marque la/s actividad/es propia/s del puesto objeto de teletrabajo:						
Estudio y análisis de proyectos					SI	NO
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Elaboración de planes y programas					SI	NO
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Asesoramiento					SI	NO
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Elaboración de informes (estudios, dictámenes y proyectos)					SI	NO
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Atención de consultas y reclamaciones no presenciales					SI	NO
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Tramitación, resolución y seguimiento de expedientes					SI	NO
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Análisis, diseño y programación de sistemas de información y comunicaciones					SI	NO
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Gestión de sistemas de información y comunicaciones					SI	NO
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Inspección					SI	NO
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Labores de traducción y corrección					SI	NO
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
CRITERIOS A ACTIVIDADES GENERALES (Personal administrativo)						
Marque la/s actividad/es propia/s del puesto objeto de teletrabajo:						
Verificación de datos e información y subsanación de incidencias (Tramitar expedientes, solicitudes...)					SI	NO
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Gestión de sistemas de información y comunicaciones (crear, diseñar, mantener y actualizar bases de datos y aplicaciones y/o hojas de cálculo)					SI	NO
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Redacción, corrección y tratamiento de documentos					SI	NO
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Atención de consultas y reclamaciones no presenciales					SI	NO
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
CONDICIONES DE APROBACIÓN/DENEGACION						
La persona responsable afirma que el puesto que desempeña la persona solicitante se encuentra en los supuestos que recoge el artículo 4.1 del Decreto 92/2012 en los que "no se autorizará el teletrabajo"					SI	NO
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Fuente: Elaboración propia.

Anexo 2. Guía para la identificación de puestos susceptibles de acogerse a la modalidad de teletrabajo

Guía para la identificación de puestos susceptibles de acogerse a la modalidad de teletrabajo

La presente guía tiene como objetivo proporcionar criterios de tipo organizativo y de recursos humanos a las Direcciones de Servicios, de los distintos departamentos, para facilitar la toma de decisiones respecto a la aprobación o denegación de solicitudes de teletrabajo del personal empleado público de la Administración General y sus Organismos Autónomos, todo ello bajo los criterios que marca el Decreto 92/2012, de 29 de mayo, por el que se regula la prestación de servicios en modalidad no presencial.

Esta guía se ha traducido en un formato *checklist* donde se recogen estos criterios de forma sintética. En este documento ampliamos la información solicitada para facilitar su respuesta.

El Decreto 92/2012, de 29 de mayo, determina expresamente en el Artículo 4.1 los supuestos en los que *no se autorizarán las solicitudes del personal empleado público que ocupe puestos con las siguientes características:*

- Puestos en oficinas de registro y atención e información al ciudadano.
- Puestos cuyas funciones conlleven necesariamente la prestación de servicios presenciales. Se entiende por servicios presenciales aquellos cuya prestación efectiva solamente queda plenamente garantizada con la presencia física de la persona empleada.
- Puestos que lleven aparejadas funciones de dirección, coordinación o supervisión, iguales o superiores a Jefaturas de Servicio.
- Puestos de Secretaria de Alto Cargo.

Partiendo de la premisa anterior, para valorar qué puestos son susceptibles de acogerse a la modalidad de teletrabajo, en aplicación del Decreto, y determinar en qué medida pueden desarrollarse las principales funciones del puesto fuera del entorno habitual de trabajo, sin afectar al resultado final de los compromisos pactados, debemos tener en cuenta los siguientes aspectos:

En primer lugar, distinguiremos qué condiciones deben de cumplir los puestos y, a continuación, identificaremos los criterios aplicables a las actividades pactadas¹³ para poder acogerse a esta modalidad.

Criterios generales a puesto

1. Grado de digitalización de los procedimientos del puesto

En el contexto de la Administración digital, entendemos por *digitalización* la habilitación de procedimientos telemáticos o electrónicos, mediante aplicativos en red, que permiten gestionar documentos, informes y expedientes en soporte digital, tanto en su relación con la ciudadanía como a nivel interno, reduciendo el empleo de papel y favoreciendo su gestión y consulta.

Para completar este apartado será de utilidad consultar el *catálogo de servicios* de cada Dirección y considerar los siguientes criterios:

- Determinar en qué medida los procedimientos en los que interviene el puesto están digitalizados, es decir, pueden tramitarse o resolverse mediante la utilización de aplicativos en red y documentación en soporte digital (Ej.: Registros en una aplicación de documentación escaneada).
- En caso de manejar documentación en papel o llevar a cabo tareas que implican la manipulación de material, equipos o instalaciones, donde la presencialidad es necesaria, debemos cuantificar qué parte del contenido del puesto se debe desarrollar necesariamente en el centro de trabajo y valorar si los días de presencia, en el caso de concederse el teletrabajo, son suficientes para cubrir esos procedimientos que implican manipulación in situ.
- En el supuesto de que los procedimientos en los que interviene el puesto, susceptibles de realizarse fuera del entorno de trabajo, no estén digitalizados, debemos valorar si el contenido del puesto puede completarse, mediante el uso de las TIC, sin afectar el normal desempeño del proceso involucrado (Ej.: La nube, plataformas de comunicación y colaboración como, por ejemplo, TEAMS...)

A la hora de estimar el grado de este criterio en la escala del 1 al 7, facilitamos los siguientes anclajes o baremos:

- VALORACIÓN 1: La mayor parte de los procedimientos del puesto no están digitalizados, es

decir, no están habilitados los procedimientos telemáticos o electrónicos, no pueden resolverse mediante aplicativos en red y/o conllevan manejo y traslado de documentación en papel o manipulación de material y/o equipos in situ. Las funciones del puesto no pueden llevarse a cabo mediante las TIC.

- VALORACION 7: Todos los procedimientos del puesto se desarrollan íntegramente mediante aplicativos en red empleando documentación en soporte digital. En ausencia de digitalización, todo el contenido del puesto puede desarrollarse fuera del centro de trabajo, mediante el uso de las TIC (Ej.: Documentación en la nube y aplicativos en red).

2. *Habilitación de accesos, ciberseguridad y confidencialidad*

Con este criterio valoramos si el acceso en remoto a los entornos de trabajo es factible en condiciones de seguridad y confidencialidad de la información.

- Posibilidad de habilitar el acceso a los entornos de trabajo:
 - Puede accederse desde unidades de red a través de VPN
 - En el caso de que se utilicen aplicativos, se puede acceder en remoto
- Seguridad en las comunicaciones y confidencialidad. ¿La realización de las tareas en remoto compromete la seguridad y confidencialidad de la información manejada?

La valoración de este criterio se traduce en una respuesta de *sí* o *no*.

3. *Grado de autonomía general del puesto*

En el contexto que nos ocupa, entendemos por *autonomía* la capacidad de organizar y planificar las tareas propias del puesto sin depender de la ejecución inmediata de terceros (que puedan interrumpir su consecución, generando «tiempos muertos») y sin requerir coordinación e interacciones personales constantes.

Valoramos en qué medida las tareas propias del puesto requieren o no de la presencia continuada del trabajador en el centro de trabajo, así como la asistencia, interacción y coordinación y feed-back constante con la persona responsable, personal y/o otros agentes intervinientes.

Para valorar el grado de autonomía del puesto atenderemos a los siguientes criterios:

a. Estandarización o procedimentación de las tareas del puesto

— VALORACION 1:

- Las tareas no responden a un procedimiento definido y estándar. Se traduce en tareas que precisan de disponibilidad y atención presencial inmediatas. El puesto requiere de coordinación constante con la persona Responsable, personal y/o agentes intervinientes en los distintos procedimientos para la aportación de criterio, el intercambio de información y la generación de nuevo contenido (personal técnico).
- § El contenido del puesto precisa de instrucciones concretas, sujetas a cambios que requieren de una coordinación diaria presencial. Habitualmente se traduce en tareas de corta duración y respuesta rápida (personal administrativo).

— VALORACIÓN 7:

- El contenido del puesto puede llevarse a cabo de forma individual con la aportación de directrices, pautas y criterios por parte de la persona Responsable, sin afectar al normal desempeño de otros puestos de trabajo. (personal técnico)
- El contenido del puesto está muy estandarizado o procedimentado, con criterios preestablecidos, de forma que puede realizar las tareas con autonomía sin interferir en el desempeño de otros puestos de trabajo. Se traduce en tareas repetitivas que no conllevan un elevado grado de especialización una vez definido el criterio (personal administrativo).

b. Interacción y contacto personal

En este apartado valoramos en qué medida la ejecución de las tareas de un puesto implica contacto personal, intercambio y transmisión verbal de información y resultados. La poca necesidad de interacción personal se erige como uno de los factores clave determinantes del éxito del TT.

- VALORACION 1: El puesto se traduce en tareas que requieren de interacción constante y transmisión continua de información y de resultados.
- VALORACION 7: El contenido del puesto no lleva aparejado contacto personal constante para garantizar el resultado final del trabajo o es posible sustituir las interacciones personales necesarias con reuniones o contactos vía telemática (Ej.: Teams).

c. Organización propia del trabajo:

En este apartado valoramos en qué medida las tareas de un puesto están sujetas a cambios e imprevistos y dependen de la ejecución de terceros, de forma que se reduce la capacidad de organización y planificación del trabajo, y, en consecuencia, la autonomía para trabajar en remoto.

- VALORACION 1: Las tareas del puesto están sujetas a cambios e imprevistos que no le permiten a la persona trabajadora planificar y organizar su trabajo de forma autónoma. Sus tiempos de ejecución o ritmo de trabajo están condicionados por el trabajo de terceros pudiendo interrumpir su actividad.
- VALORACION 7: La persona trabajadora puede planificar sus tareas lo que permite una mayor flexibilidad en la organización de su trabajo. Puede marcar su propio ritmo de trabajo para la obtención de un resultado en un plazo determinado (Tareas que no están supeditadas al trabajo de terceros).

4. Grado de supervisión por parte del responsable

En este apartado valoramos cómo y en qué medida la naturaleza de las actividades del puesto requiere de la intervención y supervisión de la persona responsable para garantizar el resultado final del trabajo.

- VALORACION 1: La ejecución de las tareas requiere de una supervisión directa y continua por parte de la persona responsable.
- VALORACION 7: La ejecución de las tareas se puede supervisar de forma indirecta y por resultados o a través de indicadores no necesariamente de comprobación inmediata.

5. Determinación de tareas y resultados para posibilitar la evaluación

Tal y como establece el Artículo 9 del Decreto: «La determinación de las tareas a realizar y de los resultados a obtener durante el desarrollo de la jornada de trabajo bajo la modalidad no presencial se fijará por acuerdo entre la persona responsable de la unidad administrativa y el empleado o empleada. Se establecerán periódicamente a lo largo del desarrollo del teletrabajo y se concretarán en los instrumentos de seguimiento correspondientes».

Proponemos consultar la documentación remitida a las Direcciones de servicio y a los Responsables de personal y atender a los siguientes criterios:

- 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.

Crterios de actividades generales del puesto

En este apartado, describimos las actividades de los puestos susceptibles de TT. Estos criterios son de naturaleza competencial y son complementarios cuando los criterios previos, los aplicables al puesto, se cumplen. Se refieren a la naturaleza del contenido del puesto y se traducen en actividades propias del mismo que se pueden desempeñar en tiempo de TT con la frecuencia pactada.

El este apartado desarrollamos y concretamos los supuestos del Decreto estableciendo una diferenciación entre actividades de índole técnica y administrativa.

En la *checklist* dejamos espacio para añadir otros cometidos que pueden realizarse en soporte electrónico, de forma autónoma, no presencial y sin necesidad de trasladar documentación en papel.

PERSONAL TECNICO
Estudio y análisis de proyectos: <ul style="list-style-type: none"> — Emite valoraciones, permite sistematizar procedimientos y ordenar actuaciones
Elaboración de planes y programas
Elaboración de estudios, dictámenes y proyectos: <ul style="list-style-type: none"> — Posibilita la comprobación de hipótesis o argumenta nuevos contenidos de sus ámbitos de especialización. Genera conocimiento — Posibilita la ordenación de actuaciones, situaciones o satisfacción de necesidades u objetivos mediante la elaboración de normas
Asesoramiento: <ul style="list-style-type: none"> — Aporta criterio y satisface las necesidades de usuarios o clientes

PERSONAL TECNICO

Elaboración de informes:

- Permite emitir juicios y tomar decisiones, mediante la elaboración de información (legalidad, jurídicos, resoluciones, de organización, de ejecución presupuestaria, etc.)
- Analiza y estudia datos e información que permiten establecer criterios o emitir conclusiones para la toma de decisiones.

Atención de consultas y reclamaciones no presenciales:

- Satisface demandas de información

Tramitación, resolución y seguimiento de expedientes

Análisis, diseño y programación de sistemas de información y comunicaciones:

- Diseña aplicaciones y establece criterios de clasificación o búsqueda

Gestión de sistemas de información y comunicaciones:

- Establece criterios de clasificación y difusión de la información
- Realiza tareas que implican el manejo, recuperación o procesamiento de la información

Inspección:

- Realiza tareas de inspección itinerante, actividades in situ
- Recoge muestras
- Registra y elabora datos e información

Labores de traducción y corrección

Otros:

PERSONAL ADMINISTRATIVO

Verificación de datos e información y subsanación de incidencias:

- Comprueba y coteja datos, registros y documentación

Gestión de sistemas de información y comunicaciones:

- Registra, mantiene y actualiza información en bases de datos y aplicaciones informáticas: Crear, mantener y actualizar bases de datos y aplicaciones informáticas, Efectuar el registro telemático y/o distribución de entradas y salidas de documentación y correspondencia, diseñar y mantener hojas de cálculo y bases de datos, etc.

Redacción, corrección y tratamiento de documentos:

- Reproduce datos/información: Redactar cartas, solicitudes, oficios, notas, etc.
- Elabora y distribuye documentación en soporte telemático

Atención de consultas y reclamaciones no presenciales:

- Satisface demandas de información mediante accesos remotos o aplicativos en red

Otros:

Fuente: Elaboración propia.

Anexo 3. Encuesta sobre criterios para la identificación de puestos susceptibles de teletrabajo

Encuesta sobre criterios para la identificación de puestos susceptibles de teletrabajo

El 21 de septiembre de 2020 la Mesa General de Negociación de las Administraciones Públicas acuerda modificar el TREBEP e incorpora el artículo 47 bis para regular con carácter básico la prestación del servicio a distancia mediante teletrabajo.

En esta regulación se establece como requisito previo *la valoración del carácter susceptible de poder realizarse mediante teletrabajo las tareas asignadas al puesto*. Así, en el artículo 47 bis 2, establece que *se contemplarán criterios objetivos en el acceso a esta modalidad de prestación de servicio*.

El Decreto 92/2012, de 29 de mayo, por el que se regula la prestación de servicios en modalidad no presencial en la AGPV, determina expresamente en el Artículo 4.1 que uno de los requisitos para poder solicitar teletrabajo es:

Desempeñar un puesto de trabajo que se considere susceptible de ser desarrollado en la modalidad de trabajo no presencial. A estos efectos, se consideran puestos de trabajo susceptibles de ser desempeñados en la modalidad de teletrabajo aquellos cuyas funciones principales son las siguientes:

- Estudio y análisis de proyectos.
- Elaboración de informes.
- Asesoría.
- Redacción, corrección y tratamiento de documentos.
- Inspección.
- Gestión de sistemas de información y comunicaciones.
- Análisis, diseño y programación de sistemas de información y comunicaciones.
- Traducción.
- Otras funciones que a juicio de la Viceconsejería de Función Pública se consideren susceptibles de ser desempeñadas mediante la modalidad de teletrabajo.

Igualmente, añade los supuestos en los que *no se autorizarán las solicitudes del personal empleado público que ocupe puestos con las siguientes características:*

- Puestos en oficinas de registro y atención e información al ciudadano.
- Puestos cuyas funciones conlleven necesariamente la prestación de servicios presenciales. Se entiende por servicios presenciales aquellos cuya prestación efectiva solamente queda plenamente garantizada con la presencia física de la persona empleada.
- Puestos que lleven aparejadas funciones de dirección, coordinación o supervisión, iguales o superiores a Jefaturas de Servicio.
- Puestos de Secretaria de Alto Cargo».

Ante la necesidad de identificar los puestos susceptibles de ser desarrollados en esta modalidad, hemos elaborado una guía explicativa donde proponemos a las Direcciones de Servicios distintos criterios referidos a los puestos y a las tareas que desempeñan sus ocupantes para facilitar y objetivar la toma de decisiones respecto a la aprobación o denegación de solicitudes de teletrabajo del personal.

Esta guía se ha traducido en un formato *checklist* donde se recogen estos criterios de forma sintética para facilitar su respuesta.

Teniendo en cuenta que las personas responsables son las que mejor conocen los puestos de trabajo de ellas dependientes, consideramos oportuno trasladarles los criterios elaborados al respecto para que valoren su objetividad, transparencia y utilidad.

Para ello, le presentamos, a continuación, una serie de preguntas para valorar la *checklist* presentada:

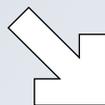
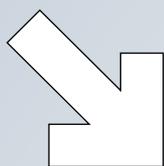
1. ¿Tiene usted personal teletrabajando en este momento?
2. A modo de valoración general, ¿los criterios facilitados le permiten argumentar y razonar qué puestos son susceptibles de teletrabajar?
3. ¿La guía explicativa que se adjunta aporta, a su juicio, definiciones y aclaraciones suficientes para cumplimentar el listado?
4. ¿Considera que los cinco criterios generales a puesto (grado de digitalización; accesos, ciberseguridad y confidencialidad; autonomía; grado de supervisión y evaluación de resultados) están claramente diferenciados entre sí? O, por el contrario, ¿son redundantes?
5. Ordene por importancia los cinco criterios en función de su utilidad para la toma de decisiones. ¿Eliminaría algún criterio o incluiría alguno nuevo? Si la respuesta es afirmativa, indíquelos, por favor.
6. Respecto a los criterios aplicables a las tareas de los puestos, ¿considera necesaria la diferenciación entre personal técnico y administrativo? Si la respuesta es afirmativa, indique por qué.
7. Respecto a los criterios aplicables a las tareas de los puestos, ¿es completa la relación de actividades descrita, es decir, las actividades describen la realidad de los puestos que podrían teletrabajar? Si no es así, añada las actividades que no están reflejadas.
8. ¿Cree usted que los grupos de clasificación son determinantes a la hora de entender que un puesto es susceptible de trabajarse en modalidad no presencial? ¿Por qué?
9. ¿Qué factores considera que son determinantes para que un puesto precise presencia constante en la oficina o dependencias del GV?
10. ¿La exigencia de presencia podría modularse o solventarse mediante la reorganización del servicio? Si la respuesta es afirmativa, ¿en qué se traduciría esa reorganización?
11. ¿Cambiaría las valoraciones de los criterios si, en lugar de responder atendiendo al puesto, respondiera atendiendo a cada una de las tareas propias del puesto? ¿Aplicar estos criterios a las tareas permitiría determinar el porcentaje teletrabajable de cada puesto?
12. Teniendo en cuenta que los criterios del listado se refieren a las características y actividades propias del puesto, ¿respondería usted de forma distinta en función de la persona ocupante? ¿En qué criterios se fijaría en ese caso?
13. ¿Qué limitaciones observa al instrumento?
14. ¿Podría aportarnos sugerencias de mejora?
15. ¿Le resultaría útil para la toma de decisiones disponer de estos criterios para analizar futuras solicitudes de teletrabajo?

Fuente: Elaboración propia.

Notas

- 1 <https://www.boe.es/boe/dias/2006/06/23/pdfs/A23775-23776.pdf>
- 2 <https://administracionespublicas.files.wordpress.com/2015/11/manual-para-la-implantacion-de-programas-piloto-de-teletrabajo-en-la-age.pdf>
- 3 <https://www.boe.es/buscar/pdf/2015/BOE-A-2015-11719-consolidado.pdf>

- | | |
|---|--|
| <p>4 https://www.boe.es/boe/dias/2020/09/30/pdfs/BOE-A-2020-11415.pdf</p> <p>5 https://www.euskadi.eus/y22-bopv/es/bopv2/datos/2012/06/1202578a.pdf</p> <p>6 https://www.boe.es/buscar/pdf/2015/BOE-A-2015-10565-consolidado.pdf</p> <p>7 https://www.boe.es/buscar/pdf/2015/BOE-A-2015-10566-consolidado.pdf</p> <p>8 https://administracionelectronica.gob.es/dam/jcr:ae43f87a-9cdb-4ed9-9d78-d665a5d8491a/210127_np_admon.pdf</p> <p>9 https://www.boe.es/buscar/pdf/2018/BOE-A-2018-16673-consolidado.pdf</p> | <p>10 https://www.boe.es/doue/2016/119/L00001-00088.pdf</p> <p>11 Este último punto se refiere a características personales de la persona trabajadora, por lo que no es objeto de estudio en nuestro trabajo.</p> <p>12 La guía que se adjunta se elabora en el marco del Gobierno Vasco con el marco normativo regulador actual.</p> <p>13 Debemos diferenciar entre las actividades propias del puesto y las <i>actividades pactadas a realizar</i>, traducido en compromisos de ejecución <i>en la modalidad de teletrabajo</i>, que se sustentan en el acuerdo entre Responsable y trabajador.</p> |
|---|--|



IVAP

BERRIKUNTZA eta JARDUNBIDE
EGOKIAK / INNOVACIÓN y BUENAS
PRÁCTICAS / INNOVATION and
GOOD PRACTICE



1 Ester Manzano Peláez y Marta Sabaté Solanes
Un año de teletrabajo en la Generalitat de Catalunya
A Year of Teleworking in the Catalan Government
<https://doi.org/10.47623/ivap-rvgp.19.2020.ab.08>

2 Francisco Muñiz Hernández
Teletrabajo, una aproximación desde lo local. Experiencias en el Ayuntamiento de Salamanca, especial referencia al OAGER (2010-2020). ¿Más allá de la pandemia?
Telework, an Approximation From the Local Sphere. Experiences in the Salamanca City Council, Special Reference to Oager (2010-2020). Beyond the Pandemic
<https://doi.org/10.47623/ivap-rvgp.19.2020.ab.09>

3 Inés Álvarez Vázquez
Experiencias en seguridad y salud laboral en el teletrabajo
Health and Safety Experiences in Teleworking
<https://doi.org/10.47623/ivap-rvgp.19.2020.ab.10>

UN AÑO DE TELETRABAJO EN LA GENERALITAT DE CATALUNYA A YEAR OF TELEWORKING IN THE CATALAN GOVERNMENT

Ester Manzano Peláez

Directora general de Administración Digital.
Generalitat de Catalunya
ester.manzano@gencat.cat

Marta Sabaté Solanes

Área de Promoción de la Cultura de la Innovación.
Generalitat de Catalunya
amsabso@gencat.cat

<https://doi.org/10.47623/ivap-rvvp.19.2020.ab.08>

Recibido: 26/02 /2021

Aceptado: 17/03 /2021

© 2021 IVAP. Este es un artículo de acceso abierto distribuido bajo los términos de la licencia Creative Commons Reconocimiento — NoComercial — SinObraDerivada (by-nc-nd)



Laburpena: Helburu orokorrigo eta handinahiago bat burutzeko ezarri da telelana Generalitat-ean: lan-modu berriak ezartzeko. Zentzu horretan, helburu hori aurrera eramateko eragile pragmatiko eta abiarazle gisa jotzen da telelana. Telelana arautzen duen arau-esparrua oinarritzakoa eta beharrezkoa izan arren, horretaz gainera hainbat elementu landu behar dira: mugigarritasuneko lan-profilaren definizioa, beharrezko ekipamenduen hornidura, azpiegituren eta sistemen prestakuntza, heziketa, inguru digitalen erabilera, talde-arduradunaren eginkizuna eta gaitasun digitalen jabetzea, besteak beste. Hortaz, telelana aldaketa kulturala behar du nahitaez, eta horretarako, langile publikoek ekimen zehatzen bidez lagundu behar diegu eta aldaketak sortzen dituen beldurrak gainditu behar ditugu. Telelana abiarazteak estrategia argia behar du, hainbat erabaki hartzeaz aparte. Erabaki horien artean hurrengoak ditugu: nor eta zenbat denboraz aritu daiteke telelanean? Zer bitarteko daude? Nola prestatuko gara? Segurtasunez lan egingo al dugu? Laburbilduz, telelanak lidergo-ereduaren aldaketak dakartzak berekin. Lider kontrolatzailea lider bideratzaile bihurtu beharko da, produktibitatearen neurrian eta emaitzak era nabarmenean helburu izanda, eta konfiantza inposatuko da zer bitarteko bidez eta zer denbora tartean egin behar den argi badago.

Gako-hitzak: gaitasuna, gaitasun digitalak, konfiantza, laguntza, talde-arduradunaren eginkizuna.

Abstract: The introduction of teleworking to the Catalan Government responds to a more general and ambitious intention which is the incorporation of the new working methods. Teleworking is therefore conceived as the pragmatic and accelerating lever which enables progress to be made in this respect. Although the normative framework which regulates telework is basic and necessary, work must also be carried out on a series of elements such as definition of the profile of the mobile work, providing the necessary equipment, the preparation of infrastructures and systems, training, the use of digital environments, the role of the team leader and the acquisition of digital skills. Thus, teleworking is only possible if it is associated with a cultural change and, to achieve this, we must accompany the publicly employed staff with specific initiatives and overcome the fears the change instills in us. The promotion of teleworking requires a clear-cut strategy and the making of decisions with respect to questions such as: Who can telework and for how long? What means are available? How do we prepare for it? Are we working with security? etc. At the end of the day, teleworking entails changes of paradigm in leadership, shifting from the controlling leader to the facilitator, according to productivity, with a clear-cut focus on results, where confidence takes hold provided that what has to be done is clearly established, with what means and in what period of time.

Keywords: accompaniment, confidence, digital skills, role of the team leader, training.

Resumen: La introducción del teletrabajo en la Generalitat responde a un propósito más general y ambicioso como es la incorporación de las nuevas formas de trabajo. En este sentido, el teletrabajo se concibe como la palanca pragmática y aceleradora que permite avanzar en este propósito. Si bien el marco normativo que regula el teletrabajo es básico y necesario se precisa, además, trabajar una serie de elementos como son la definición del perfil de trabajo en movilidad, la dotación del equipo necesario, la preparación de las infraestructuras y sistemas, la formación, la utilización de los entornos digitales, el rol del responsable de equipo y la adquisición de las competencias digitales. Por tanto, el teletrabajo solo es posible si lleva asociado un cambio cultural y, para ello, debemos acompañar al personal empleado público con iniciativas concretas y superar los miedos que nos produce el cambio. El impulso del teletrabajo requiere de una estrategia clara y de la toma de decisión ante cuestiones tales como ¿quién puede teletrabajar y durante cuánto tiempo? ¿con qué medios se cuenta? ¿cómo nos preparamos? ¿trabajamos con seguridad?, etc. En resumen, el teletrabajo lleva asociados cambios de paradigma en el liderazgo pasando del líder controlador al facilitador, en la medida de la productividad con una orientación clara a resultados, donde la confianza se impone siempre y cuando se tenga claro qué hacer, con qué medios y en qué periodo de tiempo.

Palabras clave: acompañamiento, capacitación, competencias digitales, confianza, rol del responsable de equipo.

Sumario:

1. El teletrabajo, una palanca de cambio organizativo. 1.1. ¿Qué se entiende por nuevas maneras de trabajar? 1.2. ¿Cuáles son los elementos básicos necesarios que hemos abordado para poder teletrabajar? 1.3. ¿Qué competencias digitales hemos definido? 1.4. ¿Qué se espera de los directivos y responsables de equipo? 1.5. ¿Qué cambio cultural lleva asociado el teletrabajo?—2. Teletrabajo y Covid: un impulso inesperado.—3. La percepción del teletrabajo. 3.1. Una experiencia de evaluación: Cuestionario sobre la experiencia del teletrabajo en la Administración de la Generalitat. Covid19.—4. Construyendo un modelo: decisiones clave sobre el teletrabajo. 4.1. ¿Quién puede teletrabajar? ¿Cuántos días? 4.2. ¿Con qué medios contamos? 4.3. ¿Cómo nos preparamos para el teletrabajo? 4.4. ¿Cómo trabajamos con seguridad? 4.5. ¿Cómo controlamos el tiempo de trabajo? 4.6. ¿Pero, realmente trabajan?—5. El Decreto. 5.1 Experiencias anteriores y lecciones aprendidas. 5.2. Construyendo el Decreto 5.3. Órganos de control.—6. Creación de recursos para el teletrabajo. 6.1. Formación obligatoria. 6.2. Formación para mandos intermedios. 6.3. Otras actividades formativas. 6.4. Web de teletrabajo 6.5. Recursos para el trabajo colaborativo.—7. Conclusiones finales.—Anexo. Nuestros datos

1. El teletrabajo, una palanca de cambio organizativo

La introducción del teletrabajo en la Generalitat responde a un propósito más general y ambicioso como es la incorporación de las **nuevas formas de trabajo**. En este sentido, el teletrabajo se concibe como la palanca pragmática y aceleradora que permite avanzar, dado que nos obliga a salir de nuestra zona de confort y hacer frente a los grandes retos que el teletrabajo lleva asociados: nuevos estilos de liderazgo, no presencialidad, trabajo por objetivos, cambio de hábitos, herramientas y sistemas de soporte, etc. Por ello, el teletrabajo forma parte de una estrategia global que permite avanzar en la transformación de nuestras organizaciones. Unas organizaciones claramente inspiradas en el modelo industrial y que deben evolucionar hacia el modelo digital para dar respuesta a las necesidades actuales, tanto externas como internas.

1.1. ¿Qué se entiende por nuevas maneras de trabajar?

El hablar de nuevas formas de trabajo en ocasiones ha sido percibido como un concepto ambiguo o como una declaración de intenciones poco concreta. Por ello, desde la Generalitat hemos querido concretar y establecer que cuando hablamos de nuevas formas de trabajo nos referimos a los ejes que se presentan a continuación:

— La introducción de metodologías:

- **Innovadoras** que nos permiten pensar y trabajar de una manera diferente, a través de

la cocreación como proceso para trabajar de manera más colaborativa y potenciando la inteligencia colectiva de la organización. La utilización de esta metodología supone, por un lado, salir de la visión de un área concreta dado que se incorporan múltiples visiones y, por otro lado, democratizar la innovación dado que todo el mundo tiene la capacidad de generar y aportar ideas fruto de su conocimiento, experiencia, necesidades y expectativas. De este modo se facilita la generación de ideas y el diseño de servicios de manera colaborativa.

- **Ágiles** que nos aportan un cambio de orientación en el desarrollo de los proyectos. Se diseña y desarrolla, a través de la participación del usuario y llevando a cabo diferentes interacciones, un mínimo producto viable que se testea y partir de aquí se van introduciendo nuevas funcionalidades o prestaciones que vayan respondiendo a las necesidades de la ciudadanía y de la organización.
- **Orientadas al dato** en todos los niveles de la organización. Todos los empleados públicos forman parte del ciclo de vida de los datos, desde su recogida, explotación, análisis y toma de decisiones. Por ello, es preciso sensibilizar y capacitar para que el uso de los datos y su interpretación sea un valor para la organización.

La introducción de estas metodologías implica cambios en la configuración de los equipos, en el modo de relacionarse, comunicarse y colaborar.

- **El puesto de trabajo entendido como espacio físico y virtual**. El trabajo en movilidad representa una de las acciones hacia la transformación de la organización. Por ello, conceptualizar y actuar sobre estos espacios es clave y aquí el teletrabajo tiene un papel protagonista

dado que nos permite salir del que teníamos concebido hasta ahora como nuestro espacio de trabajo (mi mesa, mi silla, mi ordenador y mi armario). Los dos aspectos en los que estamos incidiendo son:

- El **espacio físico** como un medio para disponer de diversos espacios y usos (espacios abiertos, salas de innovación, de reunión, de concentración, etc.).
- El **espacio virtual** para disponer de sistemas y entornos de trabajo colaborativos que, además, nos ayudan a reducir el consumo de papel.

Estos dos espacios se conciben como espacios que fluyen y se complementan, difuminándose los límites actuales y que implican la definición de nuevos códigos de uso. Por ello, consideramos que el teletrabajo nos permitiría dar un paso adelante en el uso de estos dos espacios de trabajo.

- La «**estructura**» organizativa. Las expertas y expertos remiendan evolucionar hacia estructuras más flexibles. Es evidente que cambiar una estructura organizativa no es fácil, pero nuestra visión se centra en el **trabajo por proyectos y objetivos**. En esta línea, consideramos que el teletrabajo se transformaba en un gran aliado dado que la no presencialidad diaria nos fuerza a clarificar y concretar objetivos concretos, a través de un Plan de trabajo personal, a generar una **relación de confianza que va más allá de un control diario**, utilizar nuevos instrumentos para realizar el seguimiento y evaluación de los objetivos y, importante, provocar cambios en el estilo de liderazgo.

Además, estas nuevas formas de trabajo implican la adquisición y el desarrollo de las **competencias digitales** y el teletrabajo se transforma, por tanto, es una oportunidad para avanzar en nuestra capacitación digital.

1.2. ¿Cuáles son los elementos básicos necesarios que hemos abordado para poder teletrabajar?

En esta época en la que todas las organizaciones están repensando las formas en las que las personas trabajan, se relacionan entre ellas y hacen uso del espacio físico, aprovechando las oportunidades que ofrecen las nuevas tecnologías, se ha extendido el «mantra» *trabaja en cualquier lugar* (buena conexión a Internet y un dispositivo para realizar tu trabajo, estar en comunicación con el equipo y conseguir resultados). Bajo esta filosofía, desde la Generalitat hemos querido optar por modelos de trabajo más flexibles, que se materializan en el teletrabajo, en los que no

prevalece la presencialidad. En esta línea de trabajo nos centramos en:

- La **definición del perfil de trabajo en movilidad**: esta definición comienza por la «categorización» de los puestos de trabajo (por ejemplo, administrativos, personal técnico, cuerpos específicos, etc.) y la identificación de sus necesidades tanto a nivel de equipos y programas.
- La **dotación del equipo necesario**: en la Generalitat comenzamos por el personal que se trasladaba a un nuevo edificio, el Distrito administrativo. Este personal se enfrentaba al reto de desanclarse de su espacio de trabajo habitual, teniendo que hacer uso de nuevos espacios (salas de concentración, de innovación, de reuniones, etc.) y podía teletrabajar un máximo de 3 días a la semana.
- La **preparación de las infraestructuras y sistemas**: esta tarea ha llevado asociada una cierta complejidad, para garantizar las medidas de seguridad y facilitar la accesibilidad.
- La **formación dirigida al personal empleado público**: a través de la definición de un plan de formación en ciberseguridad, prevención de riesgos laborales y trabajo por objetivos y gestión de proyectos.
- La **disminución del soporte papel y utilización de los entornos digitales**: la utilización de los entornos de trabajo colaborativo y nuestros espacios en la nube facilitan que, además, no tengamos que trabajar con el papel.
- La **introducción o adecuación de actitudes, competencias y responsabilidades**: nuestro rol en este proceso de transformación es crucial, como actuamos, cómo nos comportamos. En este sentido destacamos dos aspectos:
 - Los **responsables y líderes** deben dar un paso adelante, facilitando este cambio cultural. Deben creer realmente en este modelo, pasando de la cultura del control a la de la facilitación, superando también el requisito de la presencialidad en el trabajo.
 - La **adquisición de las competencias digitales**: flexibilidad, innovación, compromiso y competencia social, ciberresiliencia, colaboración, capacitación y formación, y orientación al dato.

Incorporando estos elementos hacen posible que podamos combinar la modalidad de trabajo presencial y no presencial (algunos especialistas hablan de un 60-40%), siempre y cuando podamos contar con los medios para hacerlo posible. Hasta ahora la oficina era nuestra mesa, nuestra silla, ordenador de sobremesa, una impresora cerca y archivadores o cajones para poner el papel que vamos generando, etc.; pero este cambio de modelo de trabajo exige rom-

per con ciertos hábitos y costumbres. La parte más compleja de abordar.

1.3. ¿Qué competencias digitales hemos definido?

La introducción de las nuevas maneras de trabajar exige la adecuación de nuestras competencias, por ello, hemos elaborado el Manual de transformación del empleado público, que, por un lado, pretende ser una guía y una herramienta para el personal empleado público, en el camino hacia la adopción de enfoques, modelos y metodologías vinculados a las nuevas maneras de hacer y trabajar en la era digital. Y, por otro lado, quiere animar a los empleados públicos a definir sus propios objetivos en su camino personal hacia la transformación digital.

A continuación, presentamos las ocho dimensiones que hemos definido y que a través de un cuestionario el personal empleado público puede evaluar el grado de madurez de cada una de las competencias, en un sentido amplio:

- **Flexibilidad.** Es la dimensión que se refiere a la capacidad de adaptación a lo largo del tiempo a las transformaciones de la organización y del entorno. También, a la capacidad de generar cambios personales para mejorar la manera de llevar a cabo nuestras tareas y desarrollo de las metodologías de trabajo, las pautas y los procedimientos.
- **Innovación.** Es la dimensión que se ocupa de la capacidad para generar nuevas ideas y conceptos, asociaciones y / o combinaciones, que den respuesta a los retos planteados en el contexto de la administración, la prestación de los servicios públicos y la atención a la ciudadanía.
- **Tecno-empoderamiento.** Es la dimensión que tiene en cuenta no solo la destreza para utilizar herramientas tecnológicas, sino por adaptarse a los cambios constantes de la era digital. La tecnología es un instrumento que te habilita para el desarrollo de las potencialidades del personal empleado público digital.
- **Compromiso y competencia social.** Es la dimensión que considera como interrelaciona la persona empleada pública con el resto de las personas que trabajan en la Administración de la Generalitat, y como esta se proyecta como «embajadora» de sus valores hacia el exterior. Recoge la visión en relación con su compromiso e implicación con los valores de la organización, pero también con la transformación digital del conjunto de personas que trabajan en la misma.

- **Ciberresiliencia.** Es la dimensión que trata la capacidad para prevenir, identificar y contener las amenazas derivadas de operar a la era digital contra los datos y la información de la organización.
- **Colaboración.** Es la dimensión que aborda la capacidad para trabajar en equipo y de manera colaborativa generando sinergias entre personas y aprovechando las opciones que ofrecen las tecnologías.
- **Capacitación y formación.** Es la dimensión que se refiere a la forma de aprender y autoaprender y en cómo se adquieren nuevos conocimientos, habilidades, etc., aprovechando todo el abanico de recursos digitales.
- **Orientación al dato.** Es la dimensión que se centra en cómo nos relacionamos con los sistemas de información: uso de las herramientas para la gestión de la información y el conocimiento, generación de contenidos, reutilización de la información, etc. Y, también, en cómo nos comprometemos con la gestión de la información y con la calidad de los datos, especialmente de los procesos y las tareas que les afectan.

Como se puede observar no hablamos de la utilización de sistemas concretos, sino de habilidades, actitudes que debemos evolucionar para adaptarnos a los requerimientos que nos exigen las nuevas formas de trabajo.

1.4. ¿Qué se espera de los directivos y responsables de equipo?

El papel de los directivos y responsables de equipo es clave. Se requiere de una dirección que impulse, que se lo crea, que facilite y preste su apoyo en sentido amplio.

La experiencia de este periodo nos lleva a afirmar que, por un lado, algunos directivos o responsables de equipo suponen un freno al cambio. Y, por otro lado, está emergiendo un nuevo paradigma en cuanto al liderazgo que se caracteriza por: la colaboración, los líderes que inspiran más allá de la relación jerárquica, la redarquía, el camino que se sigue para la consecución de los objetivos, el impulso de la creatividad y la intuición y el estar centrados en las personas (tanto la ciudadanía como el personal empleado público).

La introducción de las nuevas formas de trabajo lleva asociada el cambio del estilo de liderazgo, dado que las necesidades organizativas son otras. Se precisa de líderes facilitadores que escuchen, que dirijan procesos grupales, que obtengan el consenso, que compartan la fijación de objetivos, la toma de decisiones y que otorguen poder al resto para que realicen sus tareas.

1.5. ¿Qué cambio cultural lleva asociado el teletrabajo?

Podríamos resumir afirmando que el teletrabajo está asociado con un cambio del modelo, pasando del modelo industrial al modelo digital y ello exige actuar sobre diferentes variables que resumimos a continuación:

Variable	Modelo industrial	Modelo digital
Liderazgo	Controlador	Facilitador
Modalidad de trabajo	Presencial	Combinada
Medida de la productividad	Control horario	Por objetivos
Organización del trabajo	Secuencial	En red
Diseño de productos y servicios	No participado	Innovación social, cocreación
Estructura organizativa	Jerárquica	Redárquica
Estructura funcional	Basada en procesos	Basada en proyectos

Así, emergen nuevos valores como el respeto entre los equipos, el compromiso y la confianza que son necesarios en todo momento, pero especialmente cuando nuestra forma de trabajo se está transformando y debemos salir de nuestra zona de confort para tener organizaciones que activan la inteligencia colectiva, son proactivas y se adecuan a las necesidades de una sociedad cada vez más digital.

dad de prestar servicios mediante teletrabajo para el personal administrativo y técnico y el personal laboral sujeto al 7o Convenio Colectivo Único que presta servicios a la Administración de la Generalitat y sus organismos autónomos.

Este marco inicial definido por la emergencia se ha reajustado al tenor de la evolución de la pandemia. Sin embargo, los cambios y adaptaciones sucesivos han mantenido como elemento común la opción **preferencial del teletrabajo** —siempre que sea posible debido a la naturaleza de las funciones— para la prestación de servicios (por ejemplo, la Instrucción 6/2020, de 30 de junio, sobre medidas organizativas, prevención y seguridad aplicables en la fase de reanudación del personal de la Administración de la Generalitat de Catalunya con motivo del coronavirus SARS-CoV-2, y las Resoluciones de la SAFP que las han desplegado).

El Departamento de Políticas Digitales y Administración Pública ha promovido y regulado el teletrabajo como una fórmula organizativa estable, eficaz y adecuada al escenario actual de la prestación de servicios públicos, gracias a que el conjunto de medidas que acompañaban a la regulación de teletrabajo estaban muy avanzadas (formación, materiales, despliegue de medios, etc.).

Por tanto, la fórmula prevista en el Decreto 77/2020, de 4 de agosto, que regula la prestación de servicios en la modalidad de teletrabajo para el personal al servicio de la Administración de la Generalitat de Catalunya y sus organismos autónomos, solo producirá plenos efectos cuando la normativa vigente basada en la situación de excepcionalidad sanitaria en la que nos traslademos ya no esté en vigor.

2. Teletrabajo y Covid: un impulso inesperado

El proyecto de implantación del teletrabajo por parte de la Generalitat hasta el momento actual debe enmarcarse en el contexto que ha implicado la situación epidemiológica causada por COVID-19, situación atípica que ha obligado a adaptar constantemente los recursos y regulaciones.

El cierre de ciertos establecimientos públicos llevó a la **aparición súbita del teletrabajo en el país**, que alcanzó el estatus de palanca de cambio en la promoción y gestión de la actividad administrativa durante la primera oleada de la pandemia.

Al inicio de la situación de emergencia sanitaria, la Instrucción 3/2020 regulaba directamente la posibili-

3. La percepción del teletrabajo

3.1. Una experiencia de evaluación: Cuestionario sobre la experiencia del teletrabajo en la Administración de la Generalitat. Covid19

Con el fin de conocer la percepción de los empleados que, debido a la situación de confinamiento tuvieron que adoptar el teletrabajo como modalidad de prestación de servicios, se realizó un cuestionario sobre la experiencia del teletrabajo durante los meses de abril y mayo, aproximadamente un mes y medio después del inicio del período de confinamiento.

La respuesta fue extraordinaria, ya que se recibieron 4.650 respuestas de los empleados públicos de todos los departamentos.

Algunos datos significativos que se extrajeron:

- La percepción general de la experiencia de teletrabajo es descrita como **muy satisfactoria** por el 32% de las personas que no ocupan puestos de mando, y prácticamente el mismo porcentaje (31%) para aquellos que ocupan posiciones de mando.
- En cuanto a los aspectos de la **prevención de riesgos y el entorno**, el 51% de las personas cree que su entorno está preparado para el teletrabajo. El 32% cree que se deben hacer cambios pequeños pero asumibles.
- En el marco de uso de la tecnología, se requirió una autoevaluación como persona usuaria de los instrumentos y recursos TIC y casi la mitad (47 %) se definían como usuarios avanzados o expertos. Solo el 3% se auto-percibe como un usuario con dificultades. La auto-percepción mejora a medida que disminuye el rango de edad.
- En cuanto a la disponibilidad de dispositivos, el 67% ha tenido acceso a un dispositivo corporativo, y el 51% también ha tenido VPN.
- Los mandos valoran los parámetros relacionados con el rendimiento del trabajo de su

equipo en un notable. El 90% cree que la participación de las personas se ha mantenido o aumentado.

- Al preguntar sobre la viabilidad futura del teletrabajo, el 84% de las personas que contestan al cuestionario consideran que en el futuro el teletrabajo es viable. En el caso de las personas que ocupan puestos al mando el porcentaje también es alto (81%) Antes de esta experiencia, el porcentaje de defensores del teletrabajo era del 73%.

4. Construyendo un modelo: decisiones clave sobre el teletrabajo

Cuando la Secretaria de Administración y Función Pública encargó a la Dirección General de Administración Digital, en adelante DGAD, el proyecto de definición de un modelo de teletrabajo en 2020 se plantearon muchas cuestiones a resolver, que se pueden resumir en el siguiente gráfico.

Figura 1

Decisiones clave sobre el teletrabajo

Decisiones clave sobre el teletrabajo



Fuente: Dirección general de Administració Digital. Departamento de polítiques digitales y administració pública. Generalitat de Catalunya.

4.1 ¿Quién puede teletrabajar? ¿Cuántos días?

La primera pregunta que una organización se plantea al definir un modelo de teletrabajo es ésta. **¿Quién puede teletrabajar?** A primera vista parece poco probable que todos los empleados puedan realizar sus funciones en teletrabajo, y se plantean soluciones vinculadas a perfiles profesionales, tipos de puestos de trabajo, y es probable que se planteen aquí peticiones de la parte social que quieren reflejar esta modalidad en las relaciones de puestos de manera inamovible.

Nuestra experiencia nos indica que la respuesta a esta pregunta depende en gran parte a cómo respondamos a las cuestiones que se plantean en la *figura 1. Decisiones clave sobre el teletrabajo*, por tanto, depende de las soluciones que la organización tenga implantadas para un trabajo en movilidad: si se dispone de una solución para el trabajo colaborativo, si las plataformas permiten una conexión segura vía internet, si estamos dispuestos a reinventar algunos procedimientos, etc. Esta pandemia ha sido el principal ejemplo de la reformulación de muchos puestos de trabajo que antes ni habríamos imaginado (pongamos, por ejemplo, la e-consulta médica).

En nuestro caso, el modelo solo formalizó la exclusión de algunos puestos y perfiles de manera restringida: los que implican presencialidad obligatoria y algunos perfiles específicos. Hay que decir que algunas exclusiones definidas en un primer borrador, fueron eliminadas en la versión final aprobada después de unos meses de teletrabajo «Covid», por la aplastante evidencia de su posible desempeño, por ejemplo; las secretarías de dirección.

La pregunta sobre **cuántos días se puede teletrabajar** también sufrió la misma evolución: los dos días previstos inicialmente en el borrador del decreto y que parecían una gran desmesura (que se ampliaron a 3 en un supuesto determinado, como concesión a los trabajadores desplazados al nuevo Distrito Administrativo), se han quedado cortos después de la experiencia real de estos meses. Nuestros sindicatos ya están pidiendo la revisión de un decreto que no ha llegado a aplicarse.

4.2. ¿Con qué medios contamos?

La capacidad de teletrabajo real de una organización depende en gran medida de los medios técnicos y de las soluciones que se hayan adoptado para el trabajo en movilidad. Podríamos decir que son una condición

necesaria pero no suficiente. En un listado no exhaustivo habría que prever con tiempo:

- La compra de **equipos portátiles** para la mayoría de trabajadores.
- La adquisición de los **periféricos** necesarios para trabajar con ergonomía: un teclado externo, ratón, pantalla externa, auriculares y conexión de datos (la regulación estatal casi obliga a proveer este «kit» de teletrabajo según su redacción actual).
- Soluciones para la conexión tipo **VPN** para acceder de manera segura a intranets y aplicaciones sin conexión segura por internet.
- Soluciones para **trabajar colaborativamente** y gestionar equipos a distancia (el mercado ofrece muchas propuestas, con costes importantes a asumir). En nuestro caso se están desplegando las soluciones de Office 365.
- El modelo de trabajo a distancia también ha implicado algunas soluciones innovadoras muy bien acogidas por los usuarios como nuevos modelos de gestión de las incidencias y consultas, que en algunos casos se resuelven en un **canal** de soporte al usuario en la misma aplicación de trabajo colaborativo (donde otros usuarios responden antes que el equipo técnico).
- Todos estos medios pueden implicar **costes** importantes para las organizaciones y tiempos de implantación largos, más allá de los tiempos que conllevan las contrataciones públicas, por tanto, es uno de los factores de riesgo a considerar.
- Entre los aspectos a tener en cuenta también hay que considerar el incremento de riesgos de **ciberseguridad** que se generan como consecuencia del trabajo en movilidad. Es importante actualizar las normas internas y difundir las buenas prácticas entre los trabajadores (Instrucció 8/2020, de 24 de noviembre, sobre l'ús de les technologies de la informació i la comunicació a l'Administració de la Generalitat de Catalunya).
- Y, finalmente será necesario adecuar el **sistema de control horario** al teletrabajo. Y también el sistema de solicitud, aprobación y supervisión del procedimiento, en formato digital.

4.3. ¿Cómo nos preparamos para el teletrabajo?

Si ya tenemos claro el universo potencial de teletrabajadores y contamos con un despliegue de medios adecuado, la siguiente etapa es la **capacitación**. Teníamos muy claro que el acceso a soluciones para el

trabajo colaborativo (en algún departamento ya implantadas) no generaba cambios automáticos en el personal, pero una situación de teletrabajo súbita si generó una demanda de formación con un éxito de asistencia sin precedentes.

En nuestro caso se abordó la formación con un abanico de medios:

- **Formación virtual con la Escuela de Administración Pública de Catalunya**, en adelante EAPC: el Decreto de teletrabajo preveía una formación virtual obligatoria para todos los teletrabajadores y supervisores en 3 ámbitos clave: **seguimiento del trabajo, ciberseguridad y prevención de riesgos**. Los materiales elaborados con la EAPC fueron elaborados con antelación suficiente con la participación del equipo de la Agencia de ciberseguridad, CTTI y los responsables de las dos direcciones generales: Función Pública y Administración Digital.
- Los cursos se iniciaron al poco tiempo del confinamiento y los materiales, también disponibles en formato abierto fueron un éxito de consultas y accesos durante muchos meses. En este momento continuamos abriendo ediciones masivas para todos los teletrabajadores y supervisores.
- Según los datos recogidos hasta la 7.ª edición, hay un total de 7.952 personas acreditadas (6.875 teletrabajadores y 1.077 supervisores), con la formación prevista en el Decreto de Teletrabajo.
- **Píldoras sobre trabajo colaborativo**: desde un punto de vista más práctico para la función de seguimiento del teletrabajo, se han desarrollado materiales explicativos como la Infografía del Plan de Trabajo Personal y las hojas de recursos de seguimiento: Kanban, Planner, reuniones de seguimiento, desconexión digital, etc. que pueden consultarse en el apartado de teletrabajo del web del departamento.
- **Formación para mandos: gestión del cambio**: y, finalmente, la EAPC está diseñando en colaboración con la DGAD actividades de formación para favorecer el cambio de rol de los mandos intermedios con una amplia oferta en su catálogo que se focaliza en las principales competencias a asumir para el seguimiento de los equipos en remoto.

4.4. ¿Cómo trabajamos con seguridad?

Superadas las fases anteriores, cualquier organización se habrá dado cuenta de que la parte social le estará demandando actuaciones concretas para prevenir los riesgos asociados al teletrabajo, ya sean **ergonómicos**

como psicosociales. En este sentido, nuestra dirección general colaboró con los responsables de Prevención de riesgos laborales (en adelante PRL) en la elaboración de los materiales virtuales antes mencionados, que se ampliaron con guías y consejos para el teletrabajo y que se publicaron en el web. También se aprobó un cuestionario de autoevaluación de riesgos adaptado al entorno doméstico.

En el apartado de ergonomía recientemente se ha aprobado por nuestra organización la distribución del denominado «kit de teletrabajo» (segunda pantalla, teclado externo, ratón, VPN y auriculares) que se está distribuyendo entre los trabajadores.

Finalmente, no se nos puede escapar que una situación prolongada de teletrabajo a tiempo completo conlleva un incremento de riesgos psicosociales que hay que abordar con imaginación por los equipos de PRL y gestores de RRHH.

4.5. ¿Cómo controlamos el tiempo de trabajo?

Este apartado es uno de los más difíciles para cualquier organización en tránsito hacia el teletrabajo debido a una múltiple problemática a resolver. De hecho, nos atrevemos a decir que es **prácticamente imposible dar una solución adecuada con la normativa vigente**. ¡No exageramos! Intenten conjugar: una norma estatal que indica que los teletrabajadores han de «marcar» un inicio y un final de la jornada para evitar abusos, con una normativa propia que indica que por las características del teletrabajo solo una parte de la jornada está fijada pero el resto se puede realizar con total flexibilidad, otra norma que añade que no se pueden realizar horas extraordinarias en teletrabajo, y otra que indica que hay que promover la desconexión digital. (!)

En nuestro caso, la solución de consenso es la declaración en el sistema de control horario del inicio y final de la jornada por parte del teletrabajador, que no puede superar el horario teórico diario establecido.

En esta situación actual un trabajador no empieza la jornada y la termina como en la oficina. Quizás desayuna mientras tiene una reunión, pone una lavadora, cocina su comida, recibe a sus hijos que vuelven del cole, recibe la compra del supermercado en casa, y luego trabaja por la tarde si los niños están ocupados o por la noche cuando la casa está tranquila. Y eso no cambiará con el fin de la crisis. El teletrabajo solo tiene sentido con esa **flexibilidad** y una orientación a resultados, a un seguimiento de objetivos, una relación basada en la confianza y todo eso es incompatible con formas de control horario basadas en la presencialidad.

El riesgo más grave de involución en este terreno está abonado con los sistemas de control tipo «gran hermano» que nos ofrece actualmente el sector TIC. Podemos saber cuántas horas estamos conectados, cuantas horas de reuniones, llamadas, cuantos documentos elaborados, mensajes enviados, etc. pero esto no resolverá la gran pregunta: **¿sirve todo eso para algo?**

4.6. Pero, ¿realmente trabajan?

Por tanto, llegamos a la última y más relevante pregunta sobre el teletrabajo. ¿Se ha producido realmente un cambio cultural que haga evolucionar a nuestra organización con el teletrabajo? Y aquí aparece el elemento central sobre el que pivota cualquier cambio; el **papel de los mandos intermedios** como gestores de una evolución hacia otras formas de ejercer la dirección de personas, orientado a los objetivos, que hay que definir bien, y de las **nuevas formas de seguimiento y control de equipos en remoto**.

Este es el principal reto del teletrabajo, reinventar el rol del mando intermedio como gestor de equipos basados en la confianza, definiendo un reparto de tareas que puedan ser desarrolladas de forma autónoma. Solo así conseguiremos un cambio real en nuestras organizaciones.

5. El Decreto

5.1. Experiencias anteriores y lecciones aprendidas

En el marco de las políticas públicas de los nuevos usos del tiempo y con la voluntad de ofrecer nuevas propuestas de organización al personal de la Administración de la Generalidad de Cataluña, la Secretaría de Función Pública y Modernización de la Administración impulsó durante el año 2008 y hasta mayo de 2010 **dos planes pilotos de teletrabajo**, a los que se pudieron acoger personal de los departamentos de la Generalidad y de sus organismos autónomos administrativos.

En los dos planes piloto participaron un total de 169 personas:

- 51 personas teletrabajadoras en el I Plan (32 mujeres y 19 hombres) y 49 supervisoras / as (17 mujeres y 32 hombres).

- Y 35 personas teletrabajadoras en el II Plan (22 mujeres y 12 hombres) 34 personas supervisoras (14 mujeres y 20 hombres).

Previo al impulso de los planes piloto, durante 2008 un grupo interdisciplinar del Departamento de Gobernación y Administraciones Públicas elaboró una **Guía para la introducción del teletrabajo**.

El Informe de resultados del I Plan piloto se elaboró a partir del análisis de una evaluación continua y de una evaluación final basada en la metodología 360.º —que tiene en cuenta el impacto del teletrabajo sobre las personas directamente implicadas (personal teletrabajador y supervisor) y también sobre su entorno de trabajo (compañeros y compañeras) — a fin de obtener información el máximo de objetiva posible.

Los resultados de la evaluación fueron muy positivos y la satisfacción de todas las personas participantes en el Plan fue alta, recibiendo una **calificación media de notable**.

A partir del análisis de resultados del I Plan piloto de teletrabajo, el Departamento de Gobernación y Administraciones Públicas decidió prorrogar seis meses más el Plan piloto e impulsar un segundo, regulado en la Instrucción 3/2009, que incorporaba mejoras en las condiciones y pretendía obtener más información a fin de elaborar una futura regulación del teletrabajo en la Administración de la Generalidad de Cataluña. Ambos planes finalizaron el 31 de mayo de 2010.

El final de legislatura conllevó el abandono de la propuesta durante un período muy largo en el que el teletrabajo solo existió en nuestra administración como una modalidad de **adaptación de puestos de trabajo por motivos de salud**.

Algunas conclusiones

La experiencia dejó un sabor agrí dulce entre las personas participantes de los planes piloto, pero el trabajo de evaluación fijó algunas conclusiones para el futuro:

- El **tiempo** de teletrabajo que se podía asumir era variable según el puesto de trabajo: en la mayoría 1 o 2 días fue la norma, pero en algunos perfiles se autorizó hasta 4 días de teletrabajo sin problemas (por ejemplo, correctores lingüísticos).
- El valor del tiempo de **desplazamiento**: la mayoría de participantes estaban dispuestos a continuar con la modalidad sin ninguna contraprestación, (no se facilitó ningún tipo de material ni compensación) en gran parte debido a los desplazamientos que efectuaban y que les ocupaban una parte importante de su jornada.

- Los jefes de los teletrabajadores valoraron muy favorablemente la experiencia a pesar de sus grandes **resistencias** iniciales.
- Los jefes también podían teletrabajar, a pesar de las dudas: la evaluación fue satisfactoria en ese sentido.
- La **productividad** durante el periodo fue valorada muy satisfactoriamente por los teletrabajadores, pero también por sus jefes.

5.2. Construyendo el Decreto

Cuando la Dirección General de Administración Digital inició el proyecto de definición de un modelo de teletrabajo en 2020, enmarcado en las nuevas formas de trabajo, se planteó en primer lugar la elaboración de una propuesta de regulación que se inició con la creación de un grupo de trabajo interdisciplinar con la participación de la DGFP (Asesoría jurídica y PRL), Centro de Telecomunicaciones y Tecnologías de la Información (CTTI) y Agencia de ciberseguridad. Este grupo realizó una propuesta inicial de texto antes de la pandemia, que fue revisado con algunos ajustes para su aprobación formal unos meses después.

El 4 de agosto, se aprobó el Decreto 77/2020, que regula la prestación de servicios en la modalidad de teletrabajo para el personal al servicio de la Administración de la Generalitat de Cataluña y sus organismos autónomos.

El Decreto tiene como objetivo promover una nueva forma de trabajar en la administración, que facilite el camino hacia una administración del siglo XXI, moderna, ágil, eficiente y accesible.

El preámbulo ya resalta que implica un cambio cultural muy importante en nuestra organización: fortalecer la orientación del trabajo a los resultados, superar la cultura la presencialidad y promover la confianza y proactividad de los servidores públicos. Además de ser una medida de flexibilidad laboral interna, se configura como una forma de atraer y retener talento en la organización.

Los empleados públicos¹ podrán realizar un máximo de dos días enteros de teletrabajo, ampliables a tres para el personal del Distrito Administrativo. El alcance de este Decreto incluirá aproximadamente 40.000 personas.

Las condiciones para acceder a esa modalidad se verifican en la fase de solicitud, en la que están implicados los supervisores directos y los mandos de unidades orgánicas. Es necesario realizar un curso previo **obligatorio** en la EAPC y formalizar un **Plan de trabajo** que ha de indicar los medios de seguimiento a utilizar. Al fina-

lizar el periodo será necesaria una **evaluación** para poder acceder a una renovación de la modalidad.

El Decreto también regula supuestos de teletrabajo puntual en determinadas situaciones, como cuando sea ineficiente volver a la oficina después de un desplazamiento o en situaciones de crisis atmosféricas o sanitarias.

5.3. Órganos de control

El seguimiento de la implantación del teletrabajo se lleva a cabo a través de dos mecanismos:

- **Comisión de Evaluación del Teletrabajo:** es el órgano técnico de seguimiento y evaluación del tipo de prestación de servicios a través del teletrabajo, adscrito a la Secretaría de Administración y Función Pública y con representación del CTTI, la Agencia de Ciberseguridad y el Instituto Catalán de Salud y Seguridad Laboral.
- La Comisión, con funciones de seguimiento y evaluación de los resultados, y realizando propuestas de mejora, se creó el 25 de noviembre de 2020 y acordó reforzar la difusión sobre la formación obligatoria del teletrabajo, trabajar con las unidades implicadas en los escenarios de entrega del material tecnológico acordado, contribuir a difundir los materiales sobre ciberseguridad preparados por la Agencia de Ciberseguridad de Cataluña y gestionar con las direcciones de servicios las posibles quejas acceso de los empleados públicos al teletrabajo cuando contravienen la normativa vigente.
- **Comisión Paritaria de Seguimiento del Teletrabajo:** esta comisión, en función de la Mesa General de Negociación del Empleado Público (MEPAG), con representación de las organizaciones sindicales, ha mantenido diversas reuniones con representantes de la Secretaría de Administración y Función Pública con el fin de vigilar el teletrabajo.

En estas reuniones las organizaciones sindicales han planteado varias solicitudes de información sobre el grado de implantación del teletrabajo, mecanismos de control de tiempo, solicitudes de autorización o evaluaciones, entre otras. Las demandas se centran como temas principales en la no exclusión de los grupos en el ámbito de aplicación del decreto y en la solicitud de facilitar los medios adecuados para realizar el teletrabajo recogiendo el mandato de los artículos del Estatuto del Empleado Público, artículo 47 bis: *La Administración facilitará y mantendrá a las personas que trabajan en esta modalidad, los medios tecnológicos.*

6. Creación de recursos para el teletrabajo

6.1. Formación obligatoria

La Escuela de Administración Pública de Cataluña y la Dirección General de Administración Digital han organizado dos cursos sobre trabajo a distancia, en el Aula Virtual de la EAPC, de acuerdo con lo dispuesto en el Decreto de Teletrabajo:

- capacitación para el personal de teletrabajo,
- capacitación para el personal que supervisa el teletrabajo,

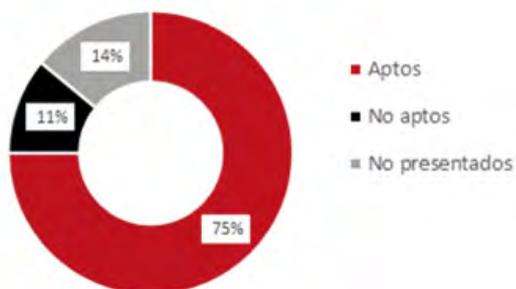
Se han realizado cuatro ediciones para el personal de los departamentos que se trasladan al nuevo edificio del distrito administrativo. En las primeras ediciones había 1.722 personas inscritas en las diferentes modalidades. Las ediciones 5, 6 y 7, correspondientes respectivamente en julio, septiembre y noviembre, se han abierto al personal del resto de departamentos de la Generalitat y las ediciones correspondientes al primer semestre de 2021 ya están abiertas.

Según los datos recogidos hasta la 7.ª edición, hay un total de 7.952 (6.875 teletrabajadores y 1.077 supervisores) acreditados con la formación prevista en el Decreto de Teletrabajo.

Figura 2

Porcentaje de empleados acreditados en la formación obligatoria

Formación obligatoria



Fuente: Escuela de Administración Pública de Catalunya.

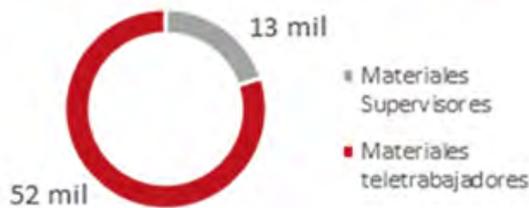
Esta cifra corresponde al 75% de las personas inscritas para la formación y al 25,2% del alcance total del decreto de teletrabajo.

También se puede acceder a los materiales abiertos a través de la página web de la EAPC donde se han contabilizado en el período de marzo a noviembre de 2020, más de 60.000 visitas.

Figura 3

Accesos a los materiales de formación en formato abierto

Accesos a la formación abierta



Fuente: Escuela de Administración Pública de Catalunya.

Durante el año 2021 se procederá a la revisión de los contenidos de la formación obligatoria con el fin de incorporar lo previsto la Instrucción TIC y profundizar en el apartado de riesgos psicosociales en el módulo de prevención de riesgos.

6.2. Formación para mandos intermedios

El papel de los mandos se ha convertido en un elemento clave en la prestación de servicios en la modalidad de teletrabajo basado en la responsabilidad de las personas que teletrabajan y en un liderazgo basado en la confianza y la rendición de cuentas. El cuestionario de experiencia en teletrabajo nos permitió detectar áreas de mejora en las capacidades de gestión de equipos, además de las necesidades expresadas por los propios directivos en aspectos como la planificación, el establecimiento de objetivos, la supervisión de herramientas y el diseño de planes de trabajo, y otras necesidades derivadas del liderazgo remoto vinculado a la gestión de equipos en temas de comunicación, acompañamiento o retroalimentación.

Para responder a esta necesidad, la EAPC ha diseñado nuevas actividades formativas dirigidas a mandos intermedios para profundizar en los aspectos antes identificados que se incluyen en su catálogo.

También desde la Dirección General de Administración Digital se han desarrollado **materiales específicos** que se han puesto a disposición en la sección Información para mandos en el web de teletrabajo.

Así, en el ámbito de la sensibilización, se han elaborado dos ediciones del dossier: *El teletrabajo visto por los referentes de la sociedad digital* y *Perspectivas esenciales para entender el trabajo en la sociedad del conocimiento*.

También se han elaborado **documentos** sobre la desconexión digital, una guía y una infografía, con el fin de ofrecer directrices para facilitar la desconexión digital prevista por el decreto de teletrabajo, tanto en el entorno profesional como en el personal.

Desde un punto de vista más práctico para la función de seguimiento del teletrabajo, se han elaborado **materiales explicativos** como la Infografía del Plan de Trabajo Personal y las hojas de recursos de seguimiento: Kanban, Planner, reuniones de seguimiento, gestión documental etc.

6.3. Otras actividades formativas

Conferencia sobre el decreto de teletrabajo: un debate apasionante

Esta jornada ha sido la primera presentación del decreto de teletrabajo al personal de la administración de la Generalitat, donde se analizó el modelo de teletrabajo como palanca de cambio organizativo, hasta qué punto han promovido un nuevo modelo de trabajo y han servido para superar barreras, pero también todo lo que aún hay que cambiar para promover un modelo verdaderamente transformador. A la sesión asistieron 430 personas y diferentes personas representantes del grupo de trabajadores públicos para dar sus opiniones de primera mano sobre la experiencia.

Ciclo: impulso del teletrabajo en el mundo local

Ciclo de seminarios web organizado por la Escuela de Administración Pública de Cataluña, la Oficina de Reforma horaria, la Dirección General de Administración Digital y la Secretaría de Administraciones Locales y Relaciones con Aran, con el objetivo de dotar a las corporaciones locales de elementos de debate y reflexión a la hora de implantar la modalidad de trabajo a distancia en sus organizaciones.

El ciclo ha contado con seis seminarios a los que han asistido más de un centenar de personas en cada uno de ellos, que han abordado temas como la oficina digital y el nuevo trabajo con movilidad, espacios de tra-

bajo, gestión de equipos y elementos de regulación del teletrabajo en las corporaciones locales.

6.4. Web de teletrabajo

Desde el inicio del confinamiento se ha habilitado un espacio en la página web del Departamento, con la información actualizada de Teletrabajo en la administración de la Generalitat, toda la formación en abierto y un apartado de guías y recursos para el teletrabajo, así como la citada Información para mandos.

La información se ha complementado con material gráfico (infografías y vídeos), así como datos de evolución del número de teletrabajadores.

Desde su lanzamiento hasta diciembre de 2020, la web ha recibido un total de **82.588** visitas.

6.5. Recursos para el trabajo colaborativo

Con la implantación de la solución office el departamento de Políticas Digitales y Administración Pública ha invitado a todos sus trabajadores a un grupo colaborativo, **Comparteams**, donde se han desarrollado contenidos en formato audiovisual y se han celebrado sesiones formativas en torno a **casos de uso** previamente identificados con la participación del personal empleado público. Así, se han generado **materiales sobre la gestión de notas y reuniones, gestión documental, comunicación y reuniones y seguimiento de tareas**.

También se están en desarrollo nuevos casos de uso vinculados a la gestión de la disponibilidad y la concentración en el entorno digital, con el fin de garantizar la desconexión digital y mejorar la eficiencia.

Recientemente, se ha creado en ese espacio un **canal específico para mandos intermedios (DIR-TEAMS)** con el fin de mejorar la gestión de equipos remotos, con herramientas de supervisión diseñadas específicamente para ellos: comunicación con un equipo remoto, seguimiento del trabajo, gestión de proyectos y gestión documental.

Finalmente, en el espacio Comparteams se ha creado un canal de **soporte al personal usuario** para resolver sus dudas e incidencias por parte del equipo técnico sin tener que usar las tan odiadas soluciones de *ticketing*.

Actualmente, estamos compartiendo estos materiales en un nuevo espacio donde se pueden ubicar los formatos dedicados al **autoaprendizaje** en materia de Administración digital (E-Apren) para que puedan ser usados por todos los departamentos de la Generalitat y el sector Público.

7. Conclusiones finales

Una crisis y un gran salto hacia adelante

La COVID ha permitido acelerar la implantación del teletrabajo o poner el teletrabajo en la agenda de muchas organizaciones que no tenían priorizada esta modalidad. Nuestras administraciones públicas son el claro ejemplo de este caso, si analizamos los datos de teletrabajo en los últimos 10 años, con regulaciones aprobadas que no habían conseguido un despegue real entre el personal empleado público. La crisis ha significado una inmersión de facto en un nuevo paradigma. Para lo bueno y para lo malo.

Este no era el modelo

Lo que hemos experimentado durante este último año no se puede calificar como teletrabajo, más bien se podría denominar «teletrabajo salvaje», debido a la falta de planificación y preparación previa y a la necesidad de dar respuesta a una situación de emergencia. Todos hemos hecho lo posible para no ralentizar nuestro trabajo e intentar dar la mejor respuesta. Hemos tenido que adaptar o readecuar procesos, establecer nuevos criterios en la tramitación e introducir tecnologías seguras que nos permitan por ejemplo atender volumetrías que hasta ahora nuestra administración no había recibido, etc. y todo esto desde nuestros hogares y rodeados de nuestras familias, mascotas y en algunos casos, enfermos.

El teletrabajo engancha

Pero a pesar de todo, el personal empleado público que han probado el teletrabajo en estas circunstancias tan difíciles lo valoran positivamente. Nuestros datos del cuestionario realizado en plena pandemia lo avalan. Y avalan también que se han vencido por la vía de los hechos, prejuicios sobre el desempeño del teletrabajo por parte de muchos mandos y trabajadores. La gran mayoría repetirían, 2-3 días por semana, y eso sí, lo peor, echan de menos a sus compañeros.

Desconexión digital, dónde estás

Debido a la crisis ha sido difícil distinguir cuando empieza y acaba nuestra jornada laboral y se ha hecho

más que evidente la necesidad de garantizar la desconexión digital, dado que teletrabajar no supone estar las 24 horas del día conectados. Los cambios culturales no se producen en semanas ni en meses. Hay que reinventar los procesos de trabajo y aprender nuevas reglas: desconectar es una de ellas, y predicar con el ejemplo por parte de los mandos, otra.

La regulación no es suficiente

La regulación del teletrabajo es necesaria y supone una garantía tanto para el personal empleado público como para la organización, pero esta regulación, tal y como se ha comentado en este artículo, debe formar parte de una **estrategia global** dado que el teletrabajo supone un cambio cultural en nuestras organizaciones que se debe gestionar desde la convicción y la creencia y no como un hecho anecdótico, puntual o únicamente como una medida de conciliación familiar.

Hacia un nuevo modelo

Para la Generalitat el teletrabajo supone una de las piezas del impulso de las nuevas formas de trabajo que requiere de nuevos estilos de liderazgo para hacerlo efectivo, capacitación y desarrollo de las competencias digitales y equipos e infraestructura adecuada. Un buen punto de partida consiste en la definición de un **plan de trabajo individual** que nos permita trabajar por objetivos y realizar el seguimiento y evaluación correspondiente. ¿Quizás estas sean las bases— ¡por fin! — de una futura **evaluación del desempeño**?

El teletrabajo solo se sustenta en la base del respeto hacia nuestras compañeras y compañeros, el compromiso y la **confianza** y, sin estos elementos, es difícil que se pueda avanzar en este modelo donde todo el mundo debe tener claro qué debe hacer.

Cuida a tu equipo también en digital

El contacto con el equipo siempre es necesario y mucho más en este momento. No se trata de que envíen reportes que aportan poco valor como por ejemplo hacer listados de tareas, de los correos que se escriben, asunto y destinatario.

Se trata, por ejemplo, de mantener puntos de encuentro semanales con todo el equipo para compartir los principales temas de la semana (30 minutos),

reuniones periódicas individuales para realizar el seguimiento de la actividad, compartir inquietudes, sala café semanal para compartir más allá del trabajo (30 minutos), canal de comunicación con todo el equipo (tipo chat) a través de medios corporativos (no personales que puedan suponer una invasión de la esfera privada), evitar el envío de correos o realización de llamadas en horario de desconexión digital y estar abiertos a recibir consultas o dudas que puedan surgir.

No hay vuelta atrás

Conforme avanzan los meses y continuamos con la modalidad de teletrabajo los retos no dejan de sucederse, en un año habremos completado todo un ciclo vital, pero también algunos ciclos administrativos que habrá que innovar: despedir a compañeros que cambian de puesto, celebrar una jubilación, seleccionar un nuevo perfil, dirigir un equipo en remoto sin presencialidad... En nuestra dirección general estamos preparando nuevos materiales y reinventando nuestra manera de trabajar cada día para dar soluciones a estos retos.

¡El teletrabajo no tiene vuelta atrás, pero hay mucho por hacer para que pueda continuar avanzando con éxito!

Anexo. Nuestros datos²

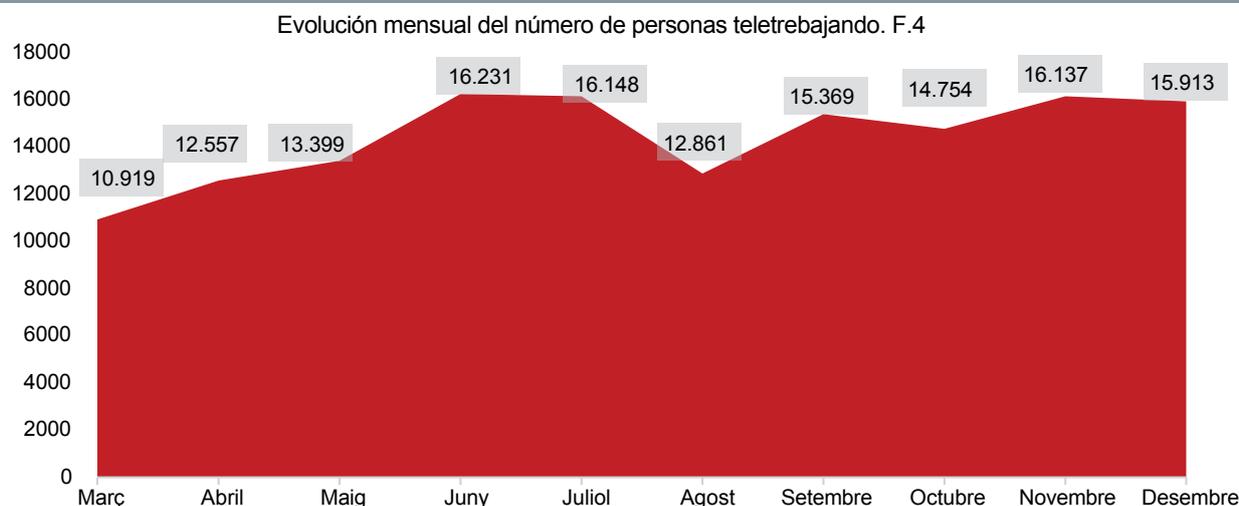
El 14 de marzo se decretó y publicó el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, declarando el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitarias causada por COVID-19.

En este mes, en base a los planes de contingencia de cada departamento de la Generalitat, se habilitó un sistema de trabajo urgente en el que se identificaron y promovieron puestos esenciales y se pusieron a disposición los medios para que los ocupantes de esos puestos podían prestar servicios remotos desde su domicilio, mediante el uso de las tecnologías de la información y la comunicación; en resumen, el teletrabajo se instituyó **con urgencia**.

En ese momento, todos los recursos y acciones que el Departamento de Políticas Digitales y Administración Pública (PDA) ya estaba desplegando en relación con el proyecto estructural de implementación del teletrabajo, eran de utilidad incuestionable para asegurar la continuidad del servicio, y el rediseño en tiempos mínimos de las fórmulas organizativas de provisión del trabajo. Y al igual que el Departamento de PDA, un grupo importante de departamentos también han hecho progresos para proporcionar soluciones de trabajo en la nube a las personas empleadas.

Figura 4

Empleados teletrabajando



Fuente: Consulta de la base de datos de control horario. Dirección general de Administració Digital. Departamento de políticas digitales y administración pública. Generalitat de Catalunya.

Esto permitió que ya en el mes de marzo, el primero de los meses en los que el colectivo de administración y técnico tuvo que utilizar el teletrabajo para mantener los servicios públicos, 10.919 empleados públicos de este grupo trabajaron con esta fórmula con márgenes de tiempo de adaptación realmente mínimos.

A partir de este mes inicial, y a medida que los Departamentos desarrollaron sus respectivos planes de contingencia, el número de personal que teletrabajaba fue aumentando hasta junio, alcanzando la cifra máxima de 16.231 personas que en algún momento del mes de referencia prestaron servicios profesionales en esta modalidad.

Con el fin del estado de alarma y la entrada en vigor de la normativa de la reanudación, en julio el número de personal teletrabajador cae muy ligeramente, y experimenta una caída significativa en el mes de agosto que se explica por el número de personas que suelen tomar vacaciones durante este mes. Los datos mos-

trados en la tabla provienen de los marcajes diarios en ATRI (intranet para la gestión del tiempo) sin que esto implique en estos casos un cambio en la fórmula de prestación de servicios.

A lo largo del último trimestre del año, también se puede observar una progresión al alza en el período general, alcanzando valores muy similares al máximo en junio. Diciembre ve una ligera caída (-224 efectivos), que probablemente se compensará en las próximas semanas.

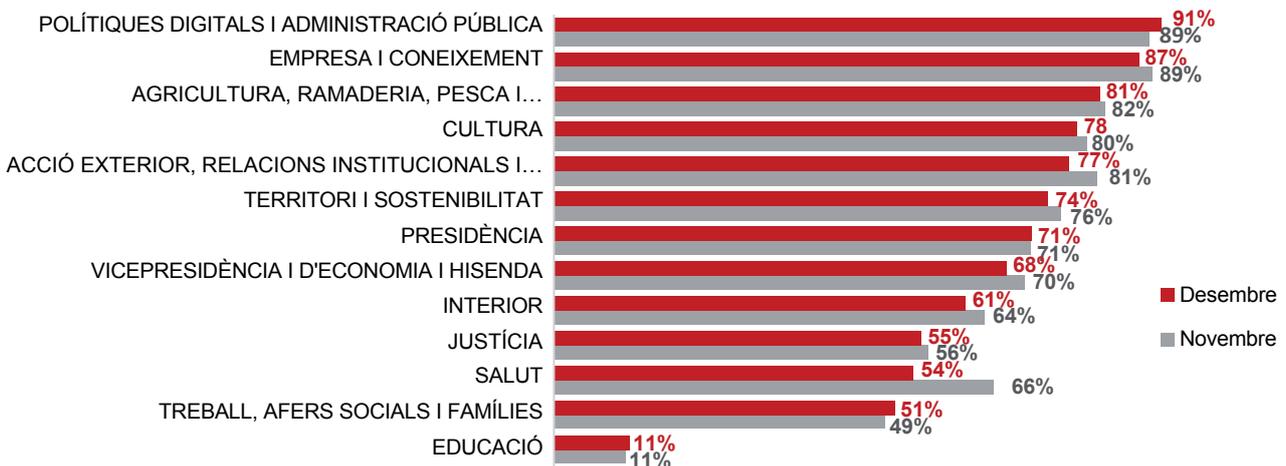
El grado de implementación del teletrabajo en los Departamentos

Si nos centramos en la evolución del porcentaje de empleados del campo teórico de aplicación del Decreto que están teletrabajo estos dos últimos meses en los diferentes departamentos, los datos son los siguientes:

Figura 5

Personas teletrabajando por departamento (*)

Personas teletrabajando* por departamento. F5



Fuente: Consulta sobre la base de datos de control horario. Dirección general de Administración Digital. Departamento de políticas digitales y administración pública. Generalitat de Catalunya. (*) Porcentaje en relación con el personal del universo de aplicación del Decreto de teletrabajo.

El Departamento de Políticas Digitales y Administración Pública es el que cuenta con el mayor grado de implantación del teletrabajo durante los meses de noviembre y diciembre. El mes de diciembre contaba con el 91% del personal que potencialmente podía teletrabajar de manera eficaz y remota.

Los departamentos que gestionan grupos de personal específicos (profesores, salud, administración de justicia, Mossos d'Esquadra), tienen proporcionalmente una parte más pequeña del personal del grupo administrativo y técnico que realiza el teletrabajo. La explicación puede estar en la naturaleza de los esta-

blecimientos que gestionan (comisarías de policía, escuelas, instituciones de salud, etc.), abiertos al público y con parte de su trabajo eminentemente cara a cara.

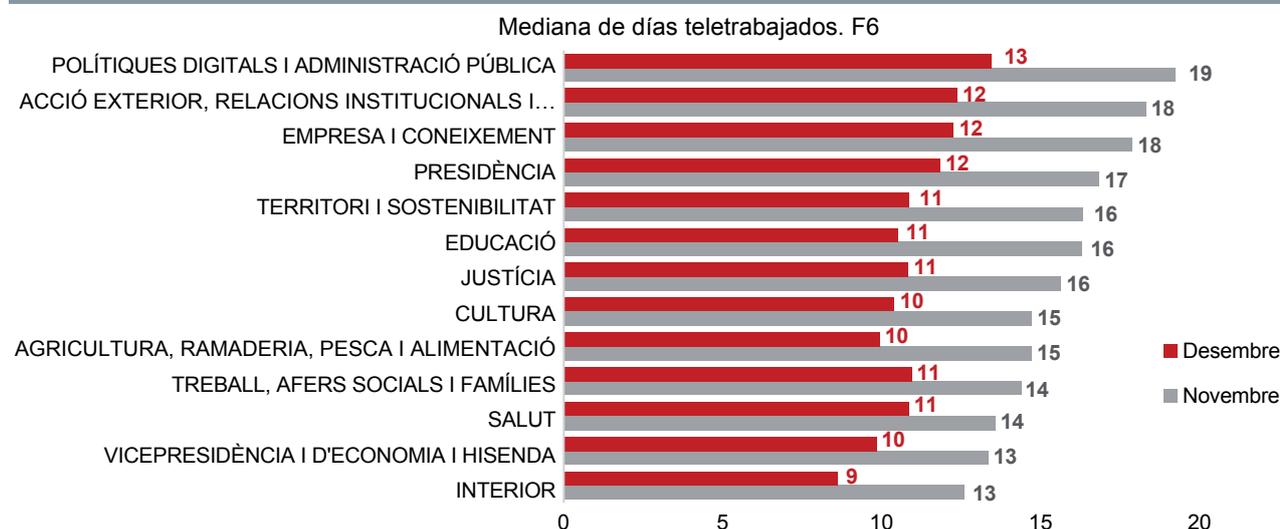
En la mayoría de los departamentos apreciamos un mayor peso del teletrabajo en el mes de noviembre en comparación con los datos de diciembre. La razón, una vez más, podemos encontrarla en las actua-

lizaciones de las justificaciones horarias del teletrabajo en ATRI.

Por otro lado, el mayor número de días teletrabajos en noviembre en relación con diciembre, se explica por la acumulación en el disfrute de días festivos y cuestiones personales correspondientes al año 2020.

Figura 6

Mediana de días teletrabajados



Fuente: Consulta sobre la base de datos de control horario. Dirección general de Administració Digital. Departamento de políticas digitales y administración pública. Generalitat de Catalunya.

Esta variación en el número medio de días trabajados se puede observar en todos los departamentos, causando un mayor desglose en los días de teletrabajo (-6), en los departamentos que aparecieron en el cuadro anterior en la alta banda de implementación de teletrabajo entre su personal administrativo y técnico, como Políticas Digitales y Administración Pública; Acción Exterior, Relaciones Institucionales y Transparencia y Negocios y Conocimiento.

mos, a excepción del personal docente, personal estatutario de los servicios sanitarios, así como personal de los cuerpos de los Mossos d'Esquadra, Bomberos y Agentes Rurales y personal que ocupa puestos de trabajo en prisiones y centros de justicia juvenil, que se rigen por sus normas, acuerdos o acuerdos específicos.

También se excluye a otros funcionarios con funciones de protección de la salud pública en mataderos, salas de despiece y salas de tratamiento de caza. También se excluye al personal con funciones asistenciales, aunque podrán prestar servicios en la modalidad de teletrabajo en la parte del día en la que no realicen funciones estrictamente de asistencia social, de acuerdo con las instrucciones emitidas, en este caso, por el departamento de adscripción.

- Los datos que utilizamos en este informe se referirán, al universo de personal afectado por la aplicación del Decreto 77/2020, de 4 de agosto, ya que este es sobre el que la Secretaría de Administración y Función Pública ejerce la acción de seguimiento y evaluación.¹

Notas

1 Este Decreto se aplica al personal al servicio de la Administración de la Generalitat y sus organismos autónomos.

TELETRABAJO, UNA APROXIMACIÓN DESDE LO LOCAL. EXPERIENCIAS EN EL AYUNTAMIENTO DE SALAMANCA, ESPECIAL REFERENCIA AL OAGER (2010-2020). ¿MÁS ALLÁ DE LA PANDEMIA?

TELEWORK, AN APPROXIMATION FROM THE LOCAL SPHERE. EXPERIENCES IN THE SALAMANCA CITY COUNCIL, SPECIAL REFERENCE TO OAGER (2010-2020). BEYOND THE PANDEMIC

Francisco Muñiz Hernández
Jefe del Dpto. RR.HH. Ayto. Salamanca
fmuniz@aytosalamanca.es

<https://doi.org/10.47623/ivap-rvvp.19.2020.ab.09>

Recibido: 01/03/2021

Aceptado: 17/03 /2021

© 2021 IVAP. Este es un artículo de acceso abierto distribuido bajo los términos de la licencia Creative Commons Reconocimiento — NoComercial — SinObrDerivada (by-nc-nd)



Laburpena: Hurrengo orrialdeetan egiten den ekarpenak erakunde-errealitateari buruzko hurbilketa deskriptibo bat egin nahi du; telelaneko proiektu bat jarri da abian, zerbitzu publikoak hobetzeko ahaleginean beste elementu bat bezala, zerbitzu hori ematen duten arduradunen inplikazio eta konpromisoarekin: enpleguak. Azken 10 urteetan garatzen ari den prozesu baten aurrean gaude; aldi luzea da hori, baina ez hainbeste Espainiako administrazio publikoaren logiketan. Orrialde hauetan zehar ikusiko dugu ahalegin hori errealitate handiago baten barruan garatzen dela, Salamancako Udalean. Izan ere, udal horrek beste errotu batzuk ditu, baina aldaketa-inguruneak egotea eta sistemak abian jartzea errazten du. Lankidetzazko logika parte-hartzaile eta garden batean garatuko da, non pertsonen pertzepzioa, modu zientifikoan eta sistematikoa, bai enpleguarena bai herritarrena, prozesu horien elementu nuklear bihurtzen diren. Hala ere, ez da saiater telelanaren gairako hurbilketa akademiko bat egiten, eta ez dugu aurkituko sistema edo tresnen garapen formalik, antolaketa-errealitate berri horri lotuta eta, zehazki, lan-ingurune publikoetako lanaren eta harremanen antolamenduari lotuta.

Gako-hitzak: *elkarrizketa eta negoziaketa erakunde-kultura, ikuspuntu estrategikoa, telelana, zerbitzu publikoak.*

Abstract: The contribution developed in the following pages endeavors to take a descriptive approach to an organizational reality in which a teleworking project has been set in motion as yet another effort to improve the public services, with the involvement and commitment of those responsible for providing them: the employees. We are witnessing a process which has been developing over the last 10 years, a long period, but not particularly so in the logics of the Spanish Public Administration. Over these pages we will see how this effort develops within a wider reality, the Salamanca City Council, which has other paces, but facilitates the existence of environments of change and the setting in motion of systems; in a collaborative, participatory and transparent logic, where the perception of persons, scientifically and systematically, both of employees and citizens, becomes a nuclear element of these processes. It does not try, however, to be an academic approximation to the subject of teleworking, nor are we going to find a formal development of systems or tools, related to this new organizational reality and specifically to organization of the work and relations in public working environments.

Keywords: *dialogue and negotiation, organizational culture, public services, strategic vision, teleworking.*

Resumen: La aportación que se desarrolla en las siguientes páginas intenta realizar una aproximación descriptiva de una realidad organizacional en la que se ha puesto en marcha un proyecto de teletrabajo, como un elemento más de un esfuerzo por la mejora de los servicios públicos, con la implicación y el compromiso de los encargados de su prestación: el personal empleado. Estamos ante un proceso que se viene desarrollando los últimos 10 años, periodo largo, pero no tanto en las lógicas de la administración pública española. A lo largo de estas páginas veremos cómo este esfuerzo se desarrolla dentro de una realidad mayor, el Ayuntamiento de Salamanca, que tiene otros ritmos, pero facilita la existencia de entornos de cambio y la puesta en marcha de sistemas; en una lógica colaborativa, participativa y transparente, donde la percepción de las personas, de forma científica y sistemática, tanto de personal empleado como la ciudadanía, se convierten en elementos nucleares de estos procesos. No intenta, sin embargo, ser una aproximación académica al tema del Teletrabajo, ni tampoco nos vamos a encontrar con un desarrollo formal de sistemas o herramientas, vinculadas con esta nueva realidad organizacional y específicamente de organización del trabajo y las relaciones en los entornos laborales públicos.

Palabras clave: *cultura organizacional, diálogo y negociación, servicios públicos, teletrabajo, visión estratégica.*

Sumario:

Introducción —1. La cultura organizacional. La preocupación por las Personas.—2. Antecedentes del Teletrabajo —3. Plan Piloto: Organismo Autónomo de Gestión Económica y Recaudación. 2010.—4. Segunda fase: la prepandemia.—5. El Plan de Administración Electrónica municipal.—6. La pandemia: dos ritmos y enfoques. El Organismo de recaudación. El confinamiento. El postconfinamiento. Desescalada y final del estado de alarma. El resto de la organización municipal.—7. Una aproximación desde la prevención de riesgos.—8. Una realidad a dos velocidades, conclusiones.—Anexo. Estudio de percepción Teletrabajo OAGER.

Introducción

Los tiempos que atravesamos y los retos que éstos nos plantean han demostrado que más que diseñar el futuro de nuestras organizaciones, con o sin planificación, para responder a las necesidades futuras, debemos estar siempre preparados para responder a los «retos» y demandas, no de los momentos que vivimos en abstracto, sino de las de la ciudadanía que recurren a nosotros en busca de ayuda y en exigencia de sus «derechos».

Salir de nuestros «castillos» o, más pulcramente, de nuestro espacio de confort se ha convertido en una necesidad, una exteriorización del compromiso público y de la ética organizacional, que intentamos trasladar en nuestra actuación cotidiana.

Esta realidad es especialmente predicable de las organizaciones locales, así como de su entramado organizacional por variopinto que este sea. No sabemos si las entidades locales somos las más próximas al ciudadano, pero sí las más identificables y con más puertas diferentes y cercanas en el territorio.

En este contexto, el haber contado y puesto en marcha planes, proyectos, sistemas, estrategias, metodologías... no sabemos si habrá servido para responder mejor ante las necesidades de nuestros ciudadanos. Habrá que analizarlo escuchando especialmente a nuestros vecinos, si podemos evaluar en algún momento nuestra respuesta (contamos con instrumentos para hacerlo como tendremos oportunidad de ver), pero al menos nos está permitiendo verificar si los sistemas implantados han servido.

Uno de estos sistemas es el TELETRABAJO, incluido dentro de una estrategia de Cambio Organizacional,

comenzada de manera estructurada y «consciente» hace más de 10 años.

**1. La Cultura Organizacional.
La preocupación por las
Personas**

Cualquier metodología o sistema de gestión entendemos que tiene que estar interconectada con el resto de las desplegadas, facilitando su adecuado funcionamiento en sintonía dentro de una estrategia de gestión global (y si conseguimos que forme parte de una gestión estratégica...) todo ello de forma coordinada entre los instrumentos, pero también entre las diferentes partes de la organización y/o grupos de interés.

En nuestro caso y especialmente desde la aprobación de nuestro primer plan de Calidad / Mejora en 2008, la estrategia organizacional gira alrededor de «*la preocupación por las personas*».

Por un lado, nos encontramos con la ciudadanía y el aseguramiento de los servicios públicos y la calidad de estos, más allá del modelo de gestión, intentando que sea de forma participativa, tomando como instrumentos fundamentales para este impulso los que giran alrededor del OBSERVATORIO DE PERCEPCIÓN DE LOS SERVICIOS MUNICIPALES, responsable tanto de los estudios generales de percepción de los servicios municipales, con series informativas y de datos desde hace más de 10 años, como de los específicos especialmente de aquellas unidades que tienen implantados sistemas de gestión basados en modelos de calidad.

Por otro lado, la preocupación por las personas responsables de la prestación, el aseguramiento y la calidad de los mismos. Todo ello se concreta en los trabajos desarrollados desde el OBSERVATORIO DE CLIMA LABORAL (serie histórica desde hace 10 años), cuyos elementos nucleares son los estudios de **clima laboral** y los planes de mejora desarrollados desde sus resultados y los estudios de percepción del Dpto. de RR. HH.

Todo ello teniendo como eje conductor el liderazgo del Departamento de Recursos Humanos en estos procesos y la continuidad en su dirección.

mejora de los servicios, la organización y las condiciones de las personas (sin olvidar los aspectos de reajuste de conductas o disciplinarios) pero, incluso los aspectos duros se han aceptado, como demuestran nuestros datos.

Otro aspecto destacable, a pesar de ser una administración o siéndolo, es el haber primado los aspectos operativos y organizacionales sobre los formales, huyendo de la aprobación de grandes y prolijas disposiciones reguladoras, primando el despliegue dialogado, consensual y transparente de sistemas y herramientas.

2. Antecedentes del Teletrabajo

Dentro de este contexto organizacional, entre otros proyectos surgió el primer proyecto piloto de teletrabajo, como una herramienta de apoyo, utilizando metodologías que trasladan el equilibrio de responsabilidad y compromiso organizacional a las personas y su capacidad de autoorganización, dentro de los principios incluidos en la Misión, Visión y Valores municipales y la operativización de los mismos.

Antes de comenzar la aproximación al análisis y los antecedentes del primer «plan piloto» aprobado en materia de teletrabajo, es importante realizar una somera aproximación a la cultura de negociación, cultura del pacto, en la Organización Municipal, como agentes facilitadores de todo el proceso desarrollado.

Sí bien, como cualquier organización y como no puede ser de otra manera las públicas, nos movemos en contextos llenos de intereses y presiones, donde especialmente las organizaciones sindicales juegan un importante papel, no siempre en positivo, en nuestro caso, y con un importante trabajo no exento de dificultades, hemos conseguido integrar en nuestra lógica de gestión a los representantes sindicales.

Durante estos años hemos logrado un casi unánime consenso en los esfuerzos de mejora, sin maximalismos por nuestra parte, y de forma colaborativa.

Gestionamos de forma estructurada y consciente nuestras relaciones con la plantilla y sus representantes, tomando como elementos clave para ello la transparencia y la participación, lo que nos ha permitido avanzar de manera colaborativa.

Nuestra realidad no es idílica, pero nos ha permitido centrar una buena parte de nuestros esfuerzos en la

3. Plan Piloto: Organismo Autónomo de Gestión Económica y Recaudación. 2010

Con la aprobación del Plan de Calidad Municipal en 2008, comenzó un proceso de mejora sistemática. Una de las líneas estratégicas en él recogidas giraba alrededor de los procesos (no procedimientos con un enfoque administrativista) y la puesta en marcha de metodologías de gestión basadas especialmente en los modelos de Calidad, especialmente los relacionados con sistemas de autoevaluación, Cartas de Servicios y aquellos basados en las metodologías ISO.

LÍNEAS ESTRATÉGICAS: 1. La ciudadanía; 2. Los procesos; 3. La Innovación; 4. Las Personas; 5. Las alianzas

2. Los procesos

2.1. Normalización de procesos y racionalización

2.1.1. Procesos clave

Presentación:

La identificación y descripción de los procesos más importantes de cada Departamento es el punto de partida de una gestión más eficaz.

Objetivos:

- Identificar los procesos clave de todas las Áreas municipales.
- Describir y documentar al menos 3 procesos por departamento y área municipal.
- Racionalizar los procesos seleccionados.

2.1.2. Gestión por procesos

Presentación:

Una gestión basada en procesos supone la superación de una gestión compartimentada que dificulta la visión global de las distintas actuaciones.

Objetivos:

- Implantar la gestión por procesos con, al menos, dos proyectos piloto, teniendo en cuenta para su elección criterios de sostenibilidad.

2.2. Informatización de la gestión de expedientes.

Presentación:

Poner la tecnología al servicio de la gestión de expedientes mejora considerablemente el conocimiento del estado de tramitación de los mismos y la racionalidad de las distintas actuaciones.

Objetivos:

- Utilización por parte de todos los departamentos de un software único de gestión de expedientes, incluyendo al menos un expediente por cada centro gestor al año.
- Reducir los consumos de recursos, especialmente papel.
- Incorporar indicadores de tiempos y número de expedientes tramitados.

2.3. Certificación

Presentación:

La validación externa de que los procesos se realizan tal y como están diseñados garantiza su eficacia y sus posibilidades de mejora.

Objetivos:

- Mantener las certificaciones existentes.
- Determinar la aplicabilidad como modelo de referencia y estudiar su viabilidad de implantación.
- Ofrecer la posibilidad de certificación de al menos un departamento por año.

2.4. Dirección por objetivos, orientación a resultados

Presentación:

La obtención de los resultados que se pretenden y las posibilidades de medición de su grado de consecución otorgan un sentido finalista a la actuación municipal.

Objetivos:

- Implantación del modelo de «Dirección por objetivos».
- Establecimiento de compromisos, indicadores de gestión y resultados.
- Consolidación del sistema.

En este marco se puso en marcha un proceso de implantación de sistemas de gestión basados en la ISO 9001 en diversos departamentos municipales, siendo uno de ellos el Organismo Autónomo de Gestión Económica y Recaudación (también en RRHH), obteniendo la certificación en 2007, previa auditoría, que se ha mantenido y ampliado con la certificación ISO 27001 de seguridad en la información, hasta la actualidad.

En este punto resulta importante, para este proceso, destacar el compromiso de la dirección técnica/política y la puesta en marcha de una verdadera metodología de gestión y el refuerzo del cambio cultural, basado en el trabajo por procesos, la implantación de un sistema de indicadores y el establecimiento de objetivos, dentro de un sistema corporativo de Dirección por Objetivos.

En 2010 se aprueba el primer Plan de Modernización de los servicios del OAGER, un Plan que recogió expresamente una primera línea de puesta en marcha de un proyecto de teletrabajo en este organismo.

Aquí cabe señalar, que si bien nos encontramos en el entorno organizacional de un Organismo Autónomo con personalidad jurídica propia desde 1994-95, en línea con la estrategia corporativa de gestión de personas, se acordó que toda la gestión de estas se realizaría por el Dpto. de RRHH municipal, de forma diferenciada, pero con una estrategia única que con el paso del tiempo se ha ido reforzando.

El sistema de teletrabajo se planteó en la Administración tributaria municipal como una consecuencia natural de la generalización de las TICs en la misma, ofreciendo amplias posibilidades para todos aquellos puestos de trabajo cuyas funciones se desarrollan sin que sea necesaria una relación directa con la atención al contribuyente presencial.

Se llevó una primera propuesta a la Mesa General de Negociación, acordándose, por unanimidad, el respaldo a la propuesta, como proyecto piloto para analizar su desarrollo, viabilidad y vías de extensión al resto de la organización municipal.

En esta primera experiencia se permitía la realización de hasta **dos jornadas** laborales en este sistema de trabajo.

Los medios in situ debían ser aportados por el empleado y el soporte era prestado por la empresa de servicios electrónicos que prestaba estos para el Organismo y fuera de la red Corporativa Municipal (lo que permitió sortear buena parte de las dificultades para el desarrollo de este tipo de proyectos en clave tecnológica e interna)

El sistema permitía controles desde dos puntos de vista: por una parte, tiempos de conexión, con un planteamiento continuista por lo que se refiere a los mecanismos tradicionales de control de «presencia» y, por otra parte, y dentro de la lógica de gestión de la Entidad, el control del cumplimiento de objetivos por parte de la dirección.

Pasaron por esta primera fase pocas personas empleadas, nunca más de una de manera simultánea, y estando muy vinculado a problemas relacionados con la conciliación familiar y laboral.

Esta primera experiencia permitió obtener pocas conclusiones, pero sí facilitó la introducción de la cultura, la terminología y el comienzo de la «autoorganización» del trabajo desde casa «*de toda la vida*», dentro de un «plan» de cambio cultural y modernización.

La representación sindical aceptó avanzar en este proceso, pero la implantación del mismo no permitió obtener grandes conclusiones.

4. Segunda fase: la prepandemia

A mediados de 2016, se toma la decisión de dar un nuevo impulso al programa del teletrabajo. En el período transcurrido se habían producido notables modificaciones en la manera de trabajo del Organismo y en sus relaciones tanto con el personal contribuyente, como con otros entes e incluso dentro de la propia organización.

La situación y los cambios introducidos en la Organización Municipal en materia de gestión de personas habían dado un salto. Este contexto facilitó la profundización en algunos de los proyectos puestos en marcha, como los relacionados con la carrera y la evaluación del desempeño.

Por otro lado, los datos obtenidos especialmente de los estudios de clima laboral ponían en evidencia el progreso en la demanda de los empleados de fórmulas de organización del trabajo donde ellos mismos y

su capacidad de autoorganización fueran ganando relevancia.

Todo ello hizo necesario el replanteamiento de las premisas y condicionantes necesarias para el correcto funcionamiento del teletrabajo.

Por una parte, se mantuvieron vigentes los objetivos que se marcaron en la puesta en marcha del proyecto: La conciliación de la vida personal, familiar y laboral, la flexibilidad horaria. Potenciar el trabajo por objetivos, en lugar de tiempo de presencia en el puesto de trabajo. Aumentar el compromiso y nivel de motivación de las personas. Alcanzar una mayor productividad en el desempeño de las funciones.

Se consideró además necesario incorporar otros elementos de valor organizacional:

- Mejora de las condiciones en el puesto de trabajo: la adaptabilidad a la jornada laboral y posibilidad de ampliar la conciliación personal y familiar.
- Ahorro en los costes de funcionamiento, ya que no sería necesario prolongar la jornada de trabajo en las oficinas fuera de la jornada de presencia obligatoria.

Se diseñaron dos modalidades para adherirse al sistema del Teletrabajo:

Modalidad 1: para miembros del OAGER que no cuenten con personal a su cargo.

- 7,30 horas en una sola jornada laboral.
- 15 horas en dos jornadas laborales.

Modalidad 2: dirigido a miembros del OAGER que tengan personal a su cargo. Resto de personal del OAGER

- 7,30 horas semanales a realizar fuera del horario de presencia obligatoria en el puesto de trabajo (de 8,30 a 14 horas).

La responsabilidad del control se estableció expresamente en los superiores jerárquicos inmediatos de las personas incorporadas al sistema. Los responsables debían determinar las tareas concretas que su personal debía realizar en esta modalidad de distribución de la jornada, así como el seguimiento y visto bueno del trabajo desarrollado con arreglo a los objetivos generales asignados a cada Unidad administrativa.

El control de los aspectos tradicionales ligados a la presencialidad tradicional continuó siendo realizado por el Departamento de RR.HH.

Bajo este diseño del teletrabajo, y desde su aprobación por parte de RRHH (previo consenso con la Sección Sindical mayoritaria, no negociación, al entenderlo como una profundización en el programa

piloto aprobado) a finales de 2016 se fueron incorporando paulatinamente otro personal empleado, en su mayoría personal técnico de todas las unidades en ambas modalidades: se alcanzó a más de un 30% del número de personal funcionario que prestaba sus servicios en el Organismo se adhirieron al programa.

Esta situación se mantuvo, con una modificación en el horario de presencia obligatoria en el puesto de trabajo en la modalidad 2 (4 horas en la franja horaria de 9 a 14 horas), hasta la declaración del estado de alarma determinado por la pandemia por COVID-19.

5. El Plan de Administración Electrónica Municipal

Si bien la cultura de cambio y la mejora de los servicios municipales habían permeado en toda la organización, y al margen de las obligaciones legales más o menos «impuestas» en materia de administración electrónica y acceso a los servicios por canales electrónicos, la aprobación del Plan Municipal de Administración Electrónica supuso otro hito fundamental en el proceso de evolución organizacional, convirtiéndose en elemento clave para el despliegue del teletrabajo en el resto de la organización municipal.

Bajo el liderazgo del Dpto. de RR. HH, unido al Dpto. de Tecnologías y facilitado por la integración en un mismo Área, se aprobó de manera formal un Plan para la ordenación de los diferentes proyectos en marcha, aprobando a la vez un modelo de «gobernanza» del mismo (ordenando el liderazgo de este Plan).

Este Plan se apoyaba sobre dos bases fundamentales: las personas y la tecnología (sin olvidar los procesos), sin perder de vista el marco normativo y las obligaciones, con una visión estratégica orientada hacia las personas, los servicios públicos y el acceso a los mismos.

Formalizado en 2017, con el siguiente contenido:

«La aprobación de las Leyes 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas y 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, ha supuesto un importante salto en la modernización y la incorporación de las bases del funcionamiento social desde un enfoque digital a las administraciones públicas.

Las previsiones normativas señaladas intentan reordenar y establecer un marco normativo de referencia al importante esfuerzo realizado en los últimos años por introducir las tecnologías de la información y comunicación en nuestro funcionamiento cotidiano, todo ello con un enfoque de mejora y orientación a la ciudadanía.

En este contexto desde el Área de Régimen Interior: Departamento de Recursos Humanos, Dpto. de Tecnologías y Dpto. de Atención al Ciudadano, se ha considerado necesario dotar a la Organización Municipal de un instrumento, hoja de ruta, con vocación de Plan Estratégico, que permita optimizar los esfuerzos que se vienen realizando en estas materias, generando sinergias y aprovechando las ventajas del trabajo colaborativo, y que permita orientar con visión estratégica y enfoque de proyecto las respuestas a los retos de futuro con los que nos encontramos y nos encontraremos en el futuro cercano.

Por otra parte, las limitaciones de recursos tanto humanos como materiales con las que contamos, nos obligan de forma ineludible a optimizar recursos y de forma, una vez más, colaborativa, mejorar los mismos con criterios de eficacia y eficiencia.

Fruto de este trabajo ha sido la elaboración del Plan Municipal de Administración Electrónica, presentado desde el Equipo de Gobierno a los Grupos de la Corporación. Este Plan incorpora como Objetivos Estratégicos:

1. Cumplimiento de la legislación vigente.
2. Elaboración y consecución de un plan de transformación digital de la Administración con la tramitación electrónica y la oficina sin papeles como pilares fundamentales.
3. Incremento de la productividad y eficacia del **funcionamiento interno**.
4. Mayor eficiencia en la prestación de los servicios.
5. Interoperabilidad y utilización de servicios comunes.
6. Gestión inteligente del **conocimiento** en poder del Ayuntamiento.
7. Potenciar el canal digital en las **relaciones** ciudadanía/empresa con el Ayuntamiento.
8. Potenciar la transparencia, la participación y la utilización de datos abiertos.

Todo ello con una clara visión transversal, interdepartamental, participativa y de orientación a la ciudadanía, intentando interrelacionar y utilizar este Plan como dinamizador y potenciador de los proyectos o Planes que el Ayuntamiento elabore o en los que participe.

Para formalizar el despliegue y la ejecución del Plan, éste incorpora dos órganos para la dirección del mismo: el Comité de Dirección y, especialmente para la gestión, la Comisión Técnica, incorporando la propuesta de composición.

«...

Actuando como personal asesor:

- Un responsable funcional y un responsable tecnológico (en su caso) de los contratos de asistencia.
- Un responsable por Área cuando se trabaje en aspectos específicos.

3. Las dos comisiones deberán constituirse en el plazo de un mes desde la adopción del presente Acuerdo, dotándose de sus normas de funcionamiento interno.

4. La Comisión Técnica reportará sus trabajos al Comité de Dirección con el alcance y periodicidad que este determine. Las responsabilidades sobre los diferentes proyectos se aprobarán por el Comité de Dirección a propuesta de la Comisión Técnica.

5. Al menos con carácter anual el Comité de Dirección elaborará un informe ejecutivo del progreso del Plan Municipal de Administración Electrónica.

...»

En síntesis, trabajo colaborativo, interdisciplinar y, por primera vez, implicando a toda la organización municipal.

Contábamos con el análisis, las herramientas y fuimos dotándonos de los recursos «necesarios» para su desarrollo, todo ello de forma colaborativa con los Departamentos Gestores (no al ritmo deseado, pero sí íbamos avanzando). Contábamos con una estrategia... y entonces llegó la pandemia.

6. La Pandemia: dos ritmos y enfoques

El Organismo de Recaudación, con una cultura implantada de gestión por procesos y enfoque hacia los resultados. Sistema de objetivos e indicadores. El teletrabajo dentro de la cultura organizacional.

Repliegue a los domicilios de la plantilla sin «demasiadas tensiones», manteniendo la actividad y el funcionamiento con «gran nivel de normalidad» en el

funcionamiento. Cumplimiento de la práctica totalidad de sus objetivos.

El resto de la organización, con un plan en desarrollo, sin cultura de teletrabajo y una dimensión y complejidad mayores.

Repliegue impuesto y ordenación gradual y reactiva, priorizando el mantenimiento de los servicios y la seguridad de las personas.

El organismo de recaudación

El confinamiento

La experiencia con la que se contaba después de diez años de funcionamiento del sistema, el grado de desarrollo tecnológico y de implementación de los procedimientos y trámites digitales, así como la capacidad de acceso electrónico a toda la información, aplicaciones informáticas y datos que el OAGER precisa para su tarea diaria, permitió a este Organismo seguir funcionando con un grado elevado de normalidad, sin perder ni una sola jornada de trabajo. Se recurrió a los medios propios de cada persona empleada y se dotaron a aquellos que no disponían de equipos informáticos con los disponibles en el OAGER.

El personal dedicado a la atención al contribuyente de manera presencial se incorporó sin mayores incidencias al teletrabajo, a pesar de que para todos ellos y ellas era su primera experiencia, desarrollando tareas de atención a los contribuyentes y otros trabajos asociados a la misma telemáticamente.

Desde este punto de vista, el cumplimiento de los objetivos del OAGER durante el estado de alarma no se vio afectado por una falta de actividad en las gestiones que le son propias, manteniendo un grado de servicio elevado y atendiendo a las demandas y solicitudes de los ciudadanos que se recibían bien por los canales telemáticos ya en funcionamiento con anterioridad a esta situación (atención telefónica, buzón del contribuyente, sede electrónica etc..) o bien implementando nuevos sistemas (identificación en sede electrónica con clave y usuario) junto al resto de unidades como Recaudación, Inspección, Servicio Tributario y Gerencia que pudieron continuar acometiendo sus procedimientos y funciones asignadas con escasas incidencias, aunque por supuesto sí se han visto afectados, como no puede ser de otra forma, por la grave repercusión económica que esta crisis está teniendo en la actividad económica y en la ciudadanía en general.

El posconfinamiento

Desescalada y final del estado de alarma

Al perder la vigencia el estado de alarma y comen- zarse un proceso de retorno en la actividad presen- cia municipal, se vuelve a realizar una nueva pro- puesta a RRHH para flexibilizar aún más el sistema del Teletrabajo, tomando como clave fundamental que cualquier miembro del personal se pudiera ad- herir al sistema.

Premisas:

- *La incorporación supone previamente la asignación de objetivos a nivel individual y exige la medición del grado de cumplimiento de los mismos por la Gerencia del OAGER, previo informe del responsable de la unidad administrativa a la que pertenecen, informe que se emitirá cada dos meses.*
- *Deberán cumplir el horario de trabajo en la jornada habitual establecida para el OAGER por RR.HH.*
- *Asistencia obligatoria a las reuniones, cursos de formación y atención presencial de las citas programadas con los contribuyentes en su caso.*
- *Deberá darse con carácter previo su conformidad a los sistemas de control que establezca el OAGER para garantizar el efectivo cumplimiento del cómputo horario teletrabajado.*
- *Trabajarán presencialmente a requerimiento del responsable de la unidad administrativa por razones del servicio.*

*Se eliminan las dos modalidades de teletrabajo previas, la organización de los tiempos de trabajo se ajustará a su desarrollo durante un **mínimo de cuatro horas durante el horario comprendido entre las 08:00 y las 14:00 horas** y el resto de la jornada se completará a libre elección del empleado durante el periodo de computo mensual de la jornada laboral, bien presencial bien telemáticamente.*

- *Se emitirán de cada dos meses informes sobre el grado de cumplimiento de horarios y objetivos de manera individualizada para cada uno de los miembros del personal adscritos a esta modalidad, dando lugar a la baja en dicho sistema cuando se obtengan dos informes desfavorables sobre el cumplimiento de horarios y objetivos.*

1) Se deberá remitir al departamento de Recursos Humanos el informe de cumplimiento de objetivos bimestral de cada participante en el sistema.

2) Para la incorporación al sistema se remitirá a este Departamento de Recursos Humanos la solicitud de la persona interesada, con el visto bueno de la Gerencia del Organismo, señalando la modalidad elegida y los objetivos individuales.

3) Al final de cada año, este Organismo elaborará una memoria de las actuaciones y seguimiento de este sistema de Teletrabajo, que remitirá al Departamento de Recursos Humanos.

4) Por parte de la Gerencia del OAGER se podrá proponer modificaciones en el horario del teletrabajo

En la actualidad están teletrabajando 20 personas funcionarias, casi un 60% de la plantilla, entre los que se encuentran quienes teletrabajan la totalidad de sus jornadas laborales y quienes combinan con el tiempo de trabajo presencial.

- *Los informes emitidos por los responsables de las distintas unidades con personal a su cargo hasta el momento están siendo satisfactorios, en cuanto al cumplimiento de los objetivos establecidos y de la jornada realizada en teletrabajo*
- *Está en marcha la dotación de medios al personal, teléfono móvil y equipo informático.*

El resto de la organización municipal

Pequeña digresión, la cultura organizacional y la no «tensión» por la excesiva formalización.

Tal y como se ha apuntado, si bien nos encontramos en un entorno organizacional público, intentamos huir de la excesiva formalización burocrática paralizante. La cultura organizacional, basada en la transparencia y colaboración/ participación, hace posible contar con la complicidad de la mayor parte de actores implicados, especialmente sindicales.

Esta «forma» de hacer las cosas hace posible la adopción de medidas urgentes sin la parálisis propia de estructuras más burocratizadas, todo ello sin que suponga la pérdida de derechos o garantías por los empleados y, especialmente, de la ciudadanía.

Esta realidad nos permite la máxima flexibilidad en momentos de necesidad y urgencia, con la colaboración y participación de los actores implicados, siendo fundamentales la comunicación y el contacto continuo con la vista puesta en la ciudadanía y la prestación de los servicios públicos en clave de seguridad, al margen del sistema de gestión de los mismos; «liderazgo organizacional».

Retomando la línea argumental, las medidas adoptadas para el resto de la organización y el entorno (em-

presas concesionarias y prestadoras de servicios de titularidad municipal) en materia de teletrabajo, resultaron favorecidas por el nivel de implantación de la administración electrónica y las herramientas asociadas, el compromiso de las personas y el liderazgo del equipo responsable.

Se tuvieron en cuenta tanto los aspectos organizacionales, como los de seguridad y tecnológicos (desde el mismo equipo) lo que permitió optimizar los esfuerzos realizados para disponer en tiempo récord de:

- a) Herramientas para facilitar la comunicación de los equipos de trabajo sin la necesidad de estar conectado al puesto de trabajo físico.
- b) Herramientas seguras para el acceso remoto al puesto de trabajo, priorizando sobre el personal esencial y evitando la paralización de la actividad municipal.
- c) Despliegue transversal de la plataforma de tramitación electrónica.
- d) Despliegue de certificados electrónicos para personal esencial.
- e) Herramienta de firma electrónica desde dispositivos móviles inteligentes y tabletas (plataformas iOS y Android).
- f) Promoción del canal electrónico para su uso generalizado por parte de la ciudadanía, empresas y personal empleado público.
- g) Herramientas, formadores y contenidos para una formación específica en materias de competencias digitales.

Fue necesario no sólo mantener los recursos existentes (una paradoja: los tecnólogos reforzaron su presencialidad), sino reforzar con recursos complementarios y ya formados. Como resultado no se paró la organización y desde el minuto 0 del confinamiento se desplegaron los procedimientos electrónicos para asegurar el funcionamiento remoto.

Desde el primer día se aseguró la adopción de acuerdos y la tramitación electrónica, especialmente la económica, desde fuera de las instalaciones municipales y en «movilidad», con un soporte in situ.

En este contexto el teletrabajo, trabajo remoto o en desplazamiento fue la realidad que vino impuesta por la emergencia, más que un proceso planificado u organizado. Se primó el aseguramiento de los servicios sobre el control de las personas.

Desde el primer día se aseguró la adopción de acuerdos y la tramitación necesaria, la Firma electrónica móvil, priorizando acuerdos y tramitación económica.

Se fueron incorporando de forma paulatina, a medida que se pusieron en funcionamiento las herramientas,

las personas en un contexto de emergencia desde todos los puntos de vista...

Algunas de las medidas clave implantadas para facilitar el trabajo / teletrabajo durante la pandemia y que se mantienen en la actualidad son:

- Herramientas para facilitar la comunicación de los equipos de trabajo:
 - Potenciación del uso del correo electrónico vía web y a través de dispositivos móviles y tabletas (Outlook Web Access, OWA y clientes para plataformas móviles iOS y Android).
 - Modificación de los sistemas de telefonía fija a telefonía móvil (a través de la operadora de telecomunicaciones) con un doble objetivo:
 - Mantener la comunicación y atención telefónica a la ciudadanía
 - Mantener los canales de comunicación abiertos entre el personal empleado público de las unidades administrativas
 - Refuerzo de la comunicación con un canal corporativo de mensajería instantánea, con grupos anonimizados de personas (Telegram) y redes WhatsApp.
 - Herramientas de videoconferencia (basadas en soluciones de Cisco Webex y Zoom) para la celebración de reuniones a distancia con video y audio, además de capacidad para compartir documentos.
- Herramientas seguras para el acceso remoto al puesto de trabajo dentro de la red corporativa:
 - Despliegue de soluciones de acceso remoto VPN para la creación de un canal privado y seguro, en combinación con RDP (escritorio remoto) para el acceso a ordenadores personales con sistema operativo Microsoft Windows 7 y 10. A continuación se presentan las dos tecnologías utilizadas que por su secuencia representan la respuesta inmediata frente a la solución a medio y largo plazo.
- El punto de partida son las soluciones de acceso remoto del fabricante de los cortafuegos perimetrales (Fortinet) en sus dos variantes:
 - En primer lugar, la solución de Portal cautivo (vía web) para el acceso a servidores y otros equipos personales asociados a personal empleado, proveedores y resto de socios tecnológicos y empresas concesionarias.
 - En segundo lugar, el Cliente VPN Forticlient de los cortafuegos perimetrales Fortigate.

- En segunda instancia, por temas de escalado, funcionalidad y demanda, y primando la seguridad, se pasa a un acceso en modo servicio, proporcionado por la operadora de telecomunicaciones, para realizar sesiones de escritorio remoto desde los ordenadores personales (home office) a los equipos del puesto de trabajo dentro del Ayuntamiento. La solución adoptada se denomina ARU (Acceso Remoto Universal) de la operadora Telefónica licenciada por número de sesiones concurrentes.
- Refuerzo de la protección de los cortafuegos de filtrado del acceso de las personas usuarias a los recursos del DataCenter.
- Acceso web externo adicional al sistema de información corporativo para los aplicativos de Registro General y Gestión de Expedientes, como refuerzo para momento puntuales de sobrecarga de los sistemas de acceso remoto anteriores. Este acceso se basa en un sistema de Proxy inverso con acceso web a través de protocolo seguro HTTPS y con un sistema de autenticación basado en certificado electrónico y DNI-e, evitando así el posible robo de contraseñas y a través de una canal seguro, privado y dedicado.
- Revisión constante del despliegue de actualizaciones del sistema operativo y antivirus corporativos en los equipos PC accedidos remotamente así como la protección contra código dañino de tipo ransomware que ofrece microCLAUDIA del CCN-CERT (Centro Criptológico Nacional), el cual, a través de un agente ligero para sistemas Windows, se encarga del despliegue y ejecución de vacunas.
- Potenciar y promocionar el canal electrónico a través de las herramientas principales de tramitación electrónica municipales, desde el punto de vista de los tres colectivos relacionados con el Ayuntamiento:
 - La ciudadanía se relacionaba con la administración, a través de:
 - Sede electrónica
 - Registro electrónico
 - Carpeta ciudadana
 - Notificaciones electrónicas
 - Personal empleado en su actividad administrativa, tramitando con:
 - Plataforma de tramitación electrónica (gestión de expedientes electrónicos)
 - Firma móvil desde ordenadores, tabletas y dispositivos móviles inteligentes (iOS y Android)
 - Las empresas que concursan y facturan en el Ayuntamiento de Salamanca a través de las plataformas y herramientas de la AGE
 - Plataforma de contratación del estado
 - Punto general de entrada de facturas electrónicas (FACe)
- Reforzar la formación de los empleados municipales en la adquisición de competencias digitales en materias básicas para facilitar el teletrabajo, gestión de proyectos (Trello), trabajo con documentos en nube (Google Docs), videoconferencias (Google Meet), ciberseguridad, etc.
- Plataforma de formación online municipal basada en Moodle

7. Una aproximación desde la prevención de riesgos

En este contexto, la actuación de nuestra organización ha intentado asegurar el mantenimiento y la mejora de las condiciones de trabajo, con el fin de elevar los niveles de seguridad, salud y bienestar de todo el personal empleado público y, con ello, la mejora de los servicios prestados a la ciudadanía.

En los últimos 5 años se ha incorporado la visión preventiva en materia de Seguridad y Salud laboral como elemento necesario, más allá de obligaciones legales, en relación, entre otros aspectos, con el teletrabajo.

El personal empleado que solicita el acceso a teletrabajo tiene que superar un proceso formativo en materia de prevención de riesgos laborales en el que se forma e informa al trabajador/a, siguiendo lo establecido en los artículos 18 y 19 de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales, así como el cumplimiento de un cuestionario de autoevaluación de las condiciones físicas del puesto de trabajo en sus domicilios.

Una vez realizada esta formación y la entrega del cuestionario de autoevaluación, y tras la evaluación por parte del personal técnico de prevención municipal de riesgos laborales, se concede el acceso a teletrabajo a la persona empleada solicitante.

Si tras el análisis del cuestionario de valoración se detectase alguna situación de riesgo en el domicilio o si la propia persona empleada necesitase asesoramiento, el personal técnico de prevención municipal de riesgos laborales puede acudir al domicilio del trabajador/a para valorar «in situ» las condiciones físicas del puesto de trabajo.

El teletrabajo se ha convertido en una herramienta necesaria y se ha constituido en una medida de flexibilidad organizativa, pero la nueva realidad que implica genera y generará una serie de problemas a las personas empleadas sobre los que tenemos que poner el foco de atención: problemas como el tecnoestrés, la fatiga informática, el mayor aislamiento laboral, la pérdida de identidad corporativa y las deficiencias en el intercambio de información entre el personal presencial y personas trabajadoras a distancia.

Nuestra organización lleva trabajando en los últimos años en un Modelo de Gestión Saludable a través de un proyecto que integre con visión global todas las políticas y actuaciones en estas materias: el Plan de Empresa Saludable. Aplicamos una metodología que ha demostrado que produce beneficios de distinta naturaleza, tanto para las personas trabajadoras (mejora de la salud, satisfacción laboral o formación), como para las organizaciones (aumento de la productividad, mejora del clima laboral o disminución de la rotación de personal).

Es una apuesta por una gestión integral y estratégica del bienestar de todas las personas que formamos parte de la organización, con la directa participación de todas las personas empleadas, sus órganos de participación y representantes sindicales (especialmente de los Delegados de Prevención), y la colaboración de todos los «actores» implicados.

En lo que se refiere estrictamente al Teletrabajo se realizan actuaciones relacionadas con:

- Reducir el aislamiento y fomentar la pertenencia a la organización planificando una serie de actividades y reuniones presenciales con el resto de compañeros y compañeras de la organización y responsables directos.
- Trabajar en el mantenimiento físico y tono muscular, dando soporte a la realización de pautas, planificaciones de ejercicios, estiramiento y acondicionamiento físico, presencial y en línea.
- Facilitar pautas y formación para el establecimiento de hábitos y rutinas, delimitando la esfera personal y laboral, ayudando al mantenimiento de separación física y mental entre el ámbito familiar y el laboral.
- Proporcionar cuestionarios de autocomprobación a través de la herramienta gratuita Google Drive, similar al que ya veníamos utilizando, y cumpliendo lo indicado en el Real Decreto-Ley 8/2020. Incluye la documentación de información específica al personal trabajador sobre los riesgos y medidas preventivas aplicables en un puesto de teletrabajo.

Hemos desplegado la autorización para acceder al teletrabajo a 220 personas trabajadoras de forma rápida y eficaz.

Paralelamente a estas actuaciones, y durante el confinamiento, nos dimos cuenta de la necesidad de modificar y reforzar la comunicación departamental y corporativa. Habilitamos una cuenta en la plataforma Telegram, gracias a la cual conseguimos llegar a más del 50% de la plantilla de forma rápida, segura y eficaz, sirviendo esta de vía de comunicación con nuestro departamento, así como de difusión de información sobre diferentes campañas informativas sobre el COVID-19.

Utilizando este medio, en colaboración directa con el personal fisioterapeuta de la Mutua Colaboradora de la Seguridad Social, realizamos una programación de videos con contenidos de estiramientos y actividad para mantenimiento del tono muscular, fundamentalmente, logrando, por otra parte, romper barreras de comunicación y reforzando la idea de pertenencia con contenidos personalizados y adaptados.

8. Una realidad a dos velocidades, conclusiones

Tal y como ha quedado de manifiesto vivimos una realidad a dos velocidades. Por una parte, nuestro Organismo de Recaudación, con una cultura asentada, basada en los procesos, objetivos e indicadores y siendo el teletrabajo un sistema completamente asentado y que ha demostrado su funcionamiento (incorporamos en anexo estudio propio específico en relación con las personas y su precepción y valoración del sistema).

Estamos trabajando en la evaluación del sistema para su formalización normativa y cómo se relacionará con los subsistemas de RRHH, especialmente con los de carrera y la evaluación del desempeño asociada, tareas éstas que estimamos no resultarán especialmente complejas, por el reconocimiento y la aceptación tanto del personal empleado, como de la representación sindical.

Por otro lado, el resto de la Organización, donde partiendo de los aprendizajes y estrategias corporativas, hemos desplegado de manera precaria y reactiva el sistema de teletrabajo con un éxito relativo.

Deberemos trabajar en la individualización de nuestro sistema de objetivos, como elemento clave para el desarrollo del teletrabajo, pero combinándolo con los aspectos relacionados con las actitudes profesio-

nales y partiendo de nuestro sistema de valores corporativos.

El fiar el desarrollo del sistema a los objetivos, con el ánimo siempre presente (o amenazante) de objetivar la toma de decisiones, podría llevar a la paralización del sistema. Debemos confiar en las personas para hacer posible la mejora de nuestros servicios, en sistemas y estructuras controladas, pero que permitan mostrar y desarrollar el compromiso y la responsabilidad de las personas.

No podremos obviar los necesarios elementos de control, supervisión, ni soslayar las tensiones que generará, toda vez que, por definición, habrá personal empleado que no se haya incorporado, ni podrán hacerlo, a estas fórmulas de trabajo, lo que seguramente supondrá la formulación de lógicas compensatorias. Dificultades relacionadas por un lado con los puestos y las funciones, pero también con las personas, sus condiciones y resistencias.

En este momento y de acuerdo con las obligaciones legales, como casi todos, estamos trabajando en nuestro reglamento, pero, afortunadamente tenemos, mucho camino andado y algo hemos aprendido.

Anexo. Estudio de percepción Teletrabajo OAGER

Elaboración Propia. Equipo de Recursos Humanos / Observatorio de Percepción / Clima.

1. Contexto del estudio

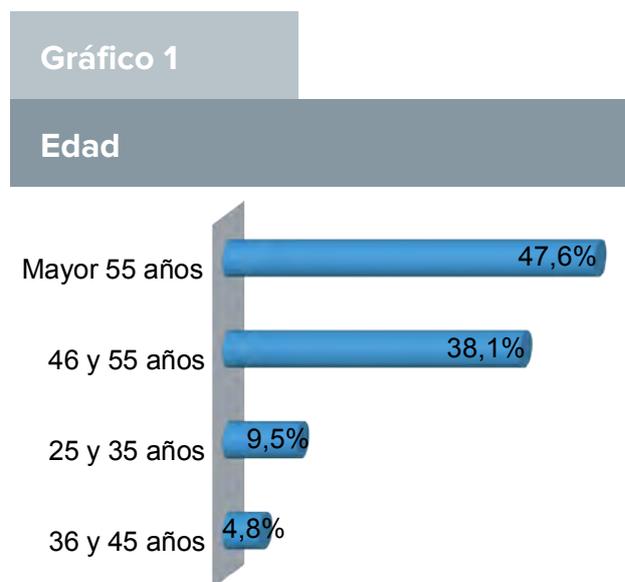
Los resultados y conclusiones recogidos en este informe ofrecen las primeras aproximaciones, en base a la experiencia del OAGER y su personal.

Se evalúan 6 dimensiones: ANTECEDENTES EN LA ORGANIZACIÓN, EXPERIENCIA Y BIENESTAR (*condicionantes laborales y emocionales*), NUEVAS TECNOLOGÍAS (*ritmos de trabajo, formación y recursos*), CONCILIACIÓN (*nivel de interrupciones y control de límites trabajo/ocio*), COMUNICACIÓN, APOYO y AYUDA MUTUA (*compañeros/as, jefes/responsables y ciudadanía*) y VALORACIÓN GENERAL (*Teletrabajo y servicio ofrecido*).

2. Características de la muestra

El estudio cuenta con las percepciones de 21 personas de un total de 33 pertenecientes a la plantilla del OAGER con experiencia en TELETRABAJO. El índice de respuesta alcanzado es superior al 60%, con un error muestral de $\pm 13,10$ a un nivel de confianza del 95%; los resultados son descriptivos.

El perfil de la muestra:



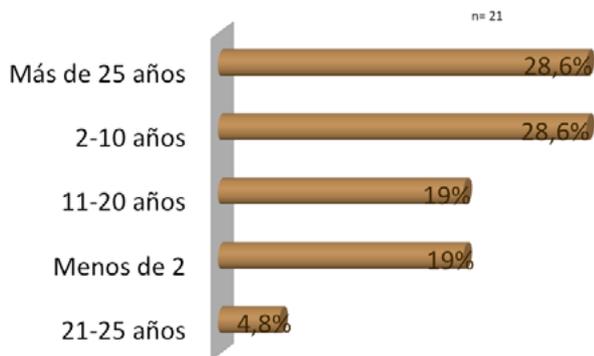
Fuente: Elaboración propia.



Fuente: Elaboración propia.

Gráfico 3

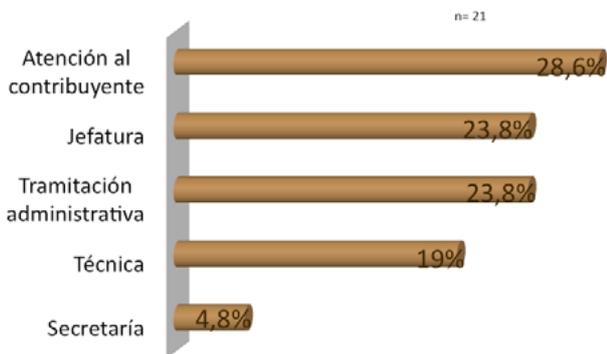
Antigüedad puesto actual



Fuente: Elaboración propia.

Gráfico 4

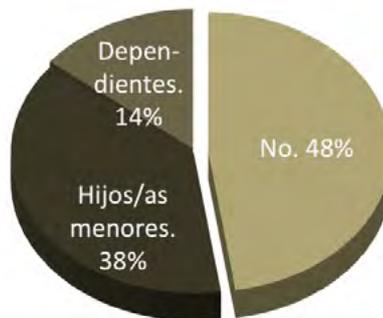
Categoría profesional



Fuente: Elaboración propia.

Gráfico 5

Personal al cargo



Fuente: Elaboración propia.

3. Antecedentes en la organización

La existencia de TELETRABAJADORES/AS con anterioridad; la percepción de la plantilla respecto de si la organización (OAGER) estaba PREPARADA para la implantación del TELETRABAJO, así como su nivel de ADAPTACIÓN, son tres cuestiones preliminares para acercarse a la realidad actual de ésta nueva forma de trabajo (NFT de aquí en adelante): TELETRABAJO.

Gráfico 6

Nivel de preparación de la organización para el Teletrabajo



Fuente: Elaboración propia.

Lo anterior se ve reforzado por elevados niveles de ADAPTACIÓN: 66,7% ALTA, 19% BUENA y 14,3% MEJORABLE. También aquí son más los mayores de 55 años que indican ser MEJORABLE dicha adaptación (2 de cada 10).

Gráfico 7

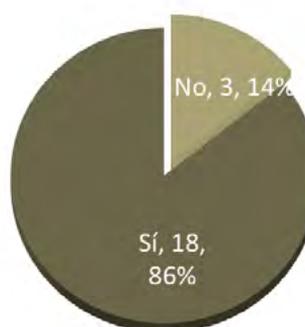
Nivel de adaptación del OAGER a las NFT: Teletrabajo



Fuente: Elaboración propia.

Gráfico 9

En el último año, ¿has desempeñado tu trabajo habitual en Teletrabajo?



Fuente: Elaboración propia.

4. Experiencia y bienestar

Hasta el momento apenas había habido contacto y experiencia con la modalidad de teletrabajo: **7 de cada 10** personas del OAGER así lo aseguran; los hombres habían tenido algo más de experiencia previa —el 33,3% del total de hombres frente al 26,7% del total de mujeres—; en la misma línea, 8 de cada 10 de los mayores de 55 años no tenían experiencia. Sin embargo, en el último año, una amplia **mayoría** —por no decir casi la totalidad—, ha desempeñado su trabajo usando ésta modalidad.

En el momento del sondeo, el **67%** de la plantilla se encuentra teletrabajando la *mayor parte de su jornada laboral*, donde un significativo **43%** realizan la *totalidad de su jornada* con Teletrabajo y el **24%** como *mínimo tres días a la semana*.

Por sexo, casi la mitad de las mujeres teletrabajan al 100%, frente al 33% de los hombres.

Según la edad, a menor edad mayor porcentaje de jornada laboral realizada mediante Teletrabajo: la totalidad de los menores de 45 años o hacen el 100% de la jornada o al menos 3 días de ella.

Gráfico 8

Experiencia previa



Fuente: Elaboración propia.

Gráfico 10

Parte jornada laboral como Teletrabajo



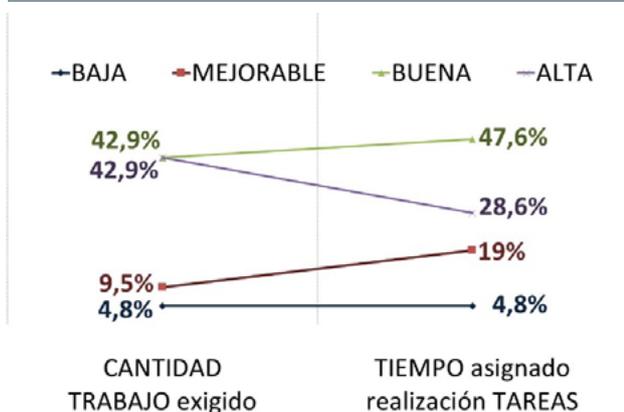
Fuente: Elaboración propia.

4.1. Cantidad de trabajo y tiempo libre disponible

Elevado grado de satisfacción tanto con la *cantidad de trabajo* a realizar como con el *tiempo disponible* para su realización. Ahora bien, si se agrupan más del **85%** calificando como BUENA/ALTA la *cantidad*, éste baja a la hora de hablar del *tiempo*, donde **2** de cada 10 personas afirman que es MEJORABLE.

Gráfico 11

Tiempo / cantidad de trabajo



Fuente: Elaboración propia.

Otra batería de cuestiones entra más en el detalle del que se puede denominar «bienestar laboral» que acompaña al Teletrabajo. A diferenciar: las personas sienten que trabajan bien, que alcanzan lo que se espera de su trabajo y, además, perciben que se confía en ellas y su desempeño.

Vinculado con el tiempo de trabajo, *se trabaja más horas*; así lo indica el **85,7%** del total de participantes en el estudio; la totalidad de las personas entre 25-35 y 36-45 años están totalmente de acuerdo en que se trabaja más horas.

En segundo lugar, *mayor índice de estrés*, donde más de la **mitad** asegura sentirse más estresados. Los más mayores aseguran estar más estresados: 62,5% de los que tienen 46-55 años y 6 de cada 10 de los mayores de 55 años. Reseñable el número de personas que confiesan que su estado de ánimo le dificulta para trabajar en esta modalidad de teletrabajo (**28,6%**); en este apartado la mitad de los mayores de 55 años afirman que su estado de ánimo les dificulta para trabajar.

Gráfico 12

Bienestar laboral



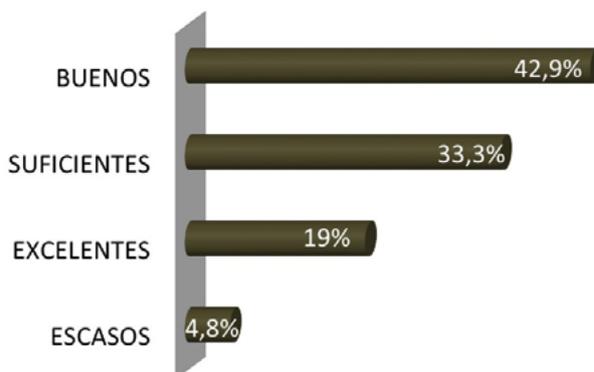
Fuente: Elaboración propia.

5. TIC'S

Conformes, en términos generales, con los recursos disponibles, aunque siempre mejorables a la vista de los resultados: el **62%** los califica de BUENOS o incluso EXCELENTES, frente al **33%** que los sitúa como SUFICIENTES.

Gráfico 13

Recursos



Fuente: Elaboración propia.

Mayor conformidad con los recursos disponibles entre las filas de los más jóvenes.

Respecto de la respuesta a sus necesidades formativas en este momento, **7** de cada 10 personas aseguran que su formación es BUENA o ALTA en *herramientas*.

mientas corporativas, gestión de proyectos y trabajo en equipo y herramientas ofimáticas;

Se reduce levemente el nivel formativo percibido en seguridad y protección de datos y, por último, carencias formativas en gestión de redes, con más de la mitad que declaran tener una formación BAJA o que ésta resulta MEJORABLE.

Gráfico 14

Formación herramientas

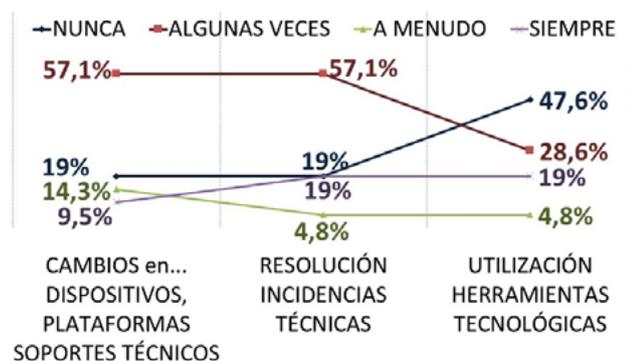


Fuente: Elaboración propia.

Según la edad, 3 de cada 10 personas mayores de 55 años indican que su ritmo de trabajo se ve afectado SIEMPRE o A MENUDO por las tres cuestiones reflejadas en el gráfico.

Gráfico 15

Interrupciones laborales en jornada



Fuente: Elaboración propia.

6. Conciliación

Aquí se demuestra la capacidad de diferenciar los tiempos de trabajo-ámbito laboral y ocio-ámbito personal y, por lo que parece, no está resultando nada difícil hacerlo.

Gráfico 16

Dificultad para separar tiempo de trabajo y ocio



Fuente: Elaboración propia.

Gráfico 17

Interrupciones conciliación en jornada



Fuente: Elaboración propia.

7. Comunicación, colaboración y apoyo

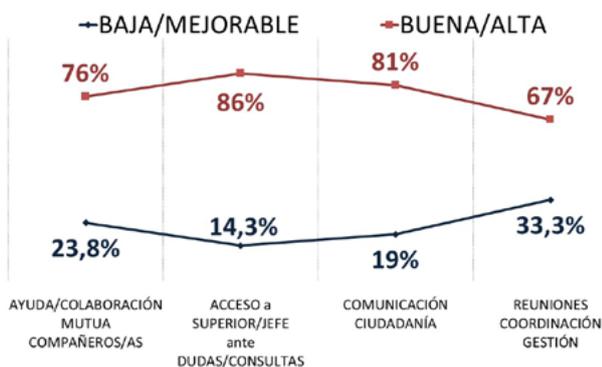
- El 86% del total asegura que el acceso a su superior/responsable o jefe es EXCELENTE, pudiendo acudir cuando surgen dudas o consultas.
- En la misma línea se sitúa tanto la comunicación con la ciudadanía a la que se le presta el servicio como la colaboración, apoyo o ayuda mutua que reciben de sus compañeros/as en el desempeño de sus tareas.

- Algo inferior la percepción respecto de las reuniones de coordinación o gestión, cuestión cuya valoración ponen encima de la mesa la necesidad de revisar el cómo se está trabajando en este apartado.

La mitad de las personas más jóvenes, 25 a 35 años, consideran mejorable la ayuda y colaboración de sus compañeros/as. Por su parte 3 de cada 10 personas de más de 55 años ven como baja o mejorable la relación con la ciudadanía.

Gráfico 18

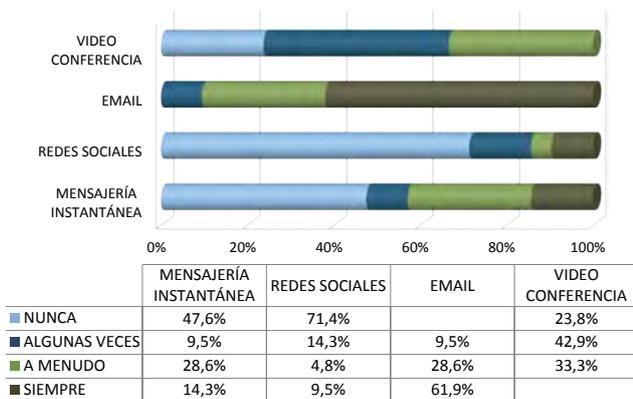
Apoyo y comunicación



Fuente: Elaboración propia.

Gráfico 19

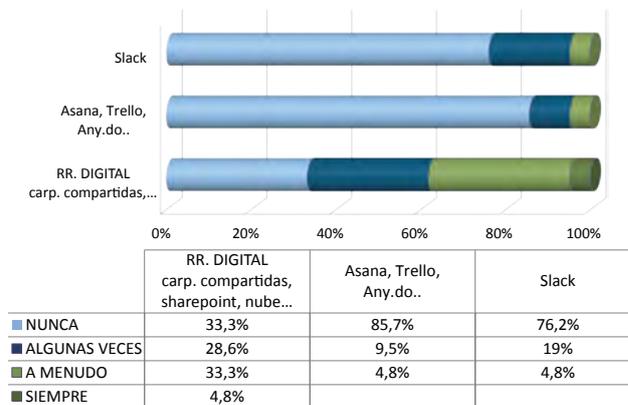
Uso de herramientas electrónicas



Fuente: Elaboración propia.

Gráfico 20

Uso de recursos digitales



Fuente: Elaboración propia.

8. Satisfacción general con el teletrabajo

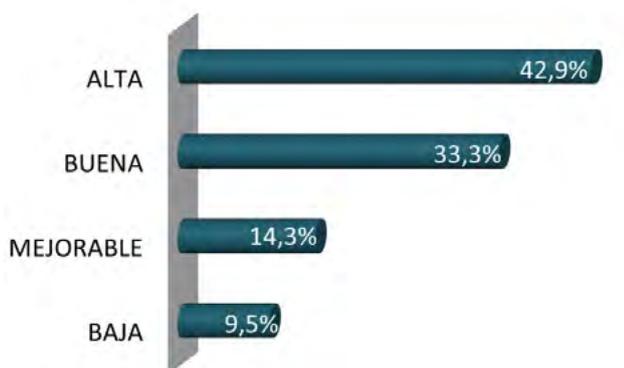
Este informe es una primera aproximación a la experiencia del teletrabajo en la organización municipal.

Para finalizar es importante indicar cómo se sienten los/as trabajadores/as municipales que han teletrabajado en el último año y que ya tienen una visión más global de lo que supone esta nueva modalidad de trabajo.

En términos de satisfacción global, la mayoría del personal del OAGER (76,2%) parece que está más que conforme con trabajar de esta manera. Para el 14,3% aún queda camino por recorrer y trabajar más a gusto. No olvidar que el 9,5% restante se muestran insatisfechos/as teletrabajando.

Gráfico 21

Satisfacción general



Fuente: Elaboración propia.

Según la edad, los más mayores son los menos satisfechos en términos generales, con mayores porcentajes entre sus filas referentes a que ésta es baja o mejorable.

Se sienten satisfechos/as por el servicio que se ofrece a la ciudadanía, el servicio ofrecido es MEJOR o incluso MUCHO MEJOR QUE ANTES (76,2% del total). Similar comportamiento en lo que respecta al servicio ofrecido a la ciudadanía según la edad: más mayores más por mejorar en el servicio ofrecido.

Gráfico 22

Servicio a la ciudadanía



Fuente: Elaboración propia.

9. Valoraciones medias

Todas las cuestiones referidas en este sondeo de Teletrabajo se han ajustado a la siguiente escala, donde: 1=BAJO 2=MEJORABLE 3=BUENO 4=ALTO

En primer lugar, indicar que todos, excepto un ítem, se encuentran por encima del punto medio 2,5.

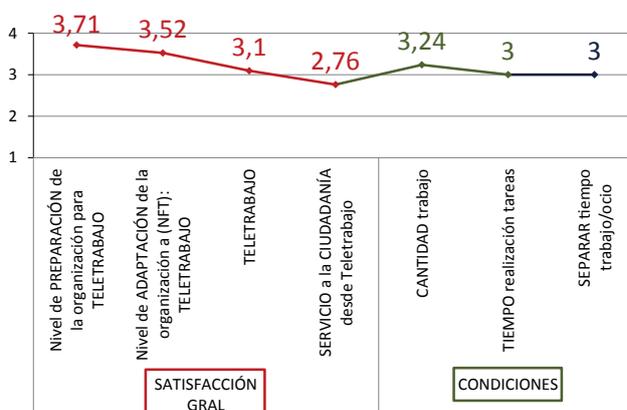
— 8 de 17 cuestiones obtienen 3 o más puntos de media.

El bloque de **satisfacción general**, referido a NIVEL de PREPARACIÓN y ADAPTACIÓN de la organización al Teletrabajo, así como la SATISFACCIÓN GLOBAL con el mismo y la percepción de cómo se ofrece el SERVICIO A LA CIUDADANÍA desde dicha modalidad, obtiene una puntuación global excelente de 3,27 puntos de media.

A continuación, las **condiciones laborales** tales como CANTIDAD de trabajo, TIEMPO disponible y la capacidad de SEPARAR TIEMPO TRABAJO/OCIO, con 3,12 puntos de media.

Gráfico 23

Medias bloques



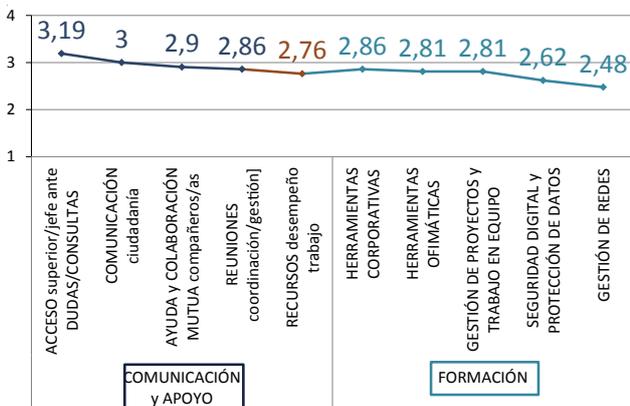
Fuente: Elaboración propia.

Posición notable demuestran la **colaboración, comunicación y apoyo mutuo** con el resto de personas del ámbito laboral que aportan ventajas al Teletrabajo y su reciente aplicación en la organización. 2,99 puntos de media así lo avalan.

En último lugar, aunque aceptable, las valoraciones resultantes de la formación que se tiene de las herramientas corporativas, ofimáticas, gestión de proyectos y trabajo en equipo, seguridad digital y protección de datos, así como gestión de redes.

Gráfico 24

Medias bloques



Fuente: Elaboración propia.

Referencias bibliográficas

Ayuntamiento de Salamanca. (2017, 19, junio). Plan Municipal de Administración Electrónica, Decreto de 19 de junio de 2017.

Notas

- 1 Se transcriben literalmente fragmentos del Plan Municipal de Administración Electrónica del Ayuntamiento de Salamanca, aprobado por Decreto interno de 19 de junio de 2017.



EXPERIENCIAS EN SEGURIDAD Y SALUD LABORAL EN EL TELETRABAJO

HEALTH AND SAFETY EXPERIENCES IN TELEWORKING

Inés Álvarez Vázquez

Responsable del Servicio de Prevención de Riesgos Laborales
Administración General y Organismos Autónomos
Gobierno Vasco
ines-alvarez@euskadi.eus

<https://doi.org/10.47623/ivap-rvvp.19.2020.ab.10>

Recibido: 28/02/2021

Aceptado: 17/03/2021

© 2021 IVAP. Este es un artículo de acceso abierto distribuido bajo los términos de la licencia Creative Commons Reconocimiento — NoComercial — SinObraDerivada (by-nc-nd)



Laburpena: Hasiera batean, telelanari buruz hitz egitean, lanjarduerak etxetik eta erosotasunez burutzeko modua dela uste dugu, eta gainera, lana eta bizitza pertsonala bateragarri egiteko tresna egokitzat jotzen dugu. Hala ere, gutxitan aztertzen dugu telelanak laneko arriskuak sor ditzakeen edo ez. Egiantan, telelanak arriskuak sortzen ditu, batez ere eremu psikosozialean.

Ondorioz, lan-modalitate hori edozein erakunde publiko edo pribatuan ezartzeak aurretiazko prebentziozko plangintza eskatzen du telelangilea kontratatzen duenaren partetik. Plangintza horren oinarriak hurrengoak izan behar dira: laneko arriskuen faktoreen

ebaluazio egokia eta dagokion prebentziozko neurriak diseinatzea eta ezartzea.

Bestalde, telelana bereziki tresna eraginkorra izan daiteke enpresa edo administrazio batean sentiberak diren langileak babesteko, lanpostua langile horien egoera psikofisikoetara egokitzeko aukera ematen baitu.

Gako-hitzak: bereziki sentiberak diren langileen babesa, laneko arriskuen prebentzioa, laneko segurtasuna eta osasuna, lanpostuaren egokitzapena, telelana.

Resumen: En principio, cuando hablamos de teletrabajo, creemos que es una manera cómoda de hacer nuestra actividad laboral desde casa y, además, consideramos que es un buen instrumento para conciliar trabajo y vida personal; pero pocas veces, reflexionamos sobre si el teletrabajo puede generar riesgos laborales. La verdad es que el teletrabajo genera riesgos, sobre todo en el ámbito psicosocial.

En consecuencia, la implantación de esta modalidad de empleo en cualquier entidad pública o privada requiere una planificación preventiva previa por parte de quien contrate al teletrabajador o teletrabajadora. Esa planificación se ha de basar en una evaluación certera de los factores de riesgo laboral y en el diseño e implantación de las medidas preventivas oportunas.

Pero, además, el teletrabajo puede ser una herramienta eficaz para proteger a los y las empleadas especialmente sensibles de una empresa o de una administración ya que permite adaptar el puesto de trabajo a las especiales condiciones psicofísicas de ese personal.

Palabras clave: adaptación del puesto, prevención de riesgos laborales, protección del personal especialmente sensible, seguridad y salud laboral, teletrabajo.

Abstract: In principle, when we talk about teleworking, we believe that it is a comfortable way to do our work activity from home; in addition, we consider it to be a good instrument for achieving work-life balance; but we rarely ask ourselves whether teleworking can generate occupational risks. The truth is that teleworking generates risks, especially in the psychosocial area.

Consequently, the implementation of this type of employment in any public or private entity requires prior preventive planning by whoever hires the teleworker. This planning must be based on an accurate assessment of occupational risk factors and the design and implementation of appropriate preventive measures.

But teleworking can also be an effective tool to protect particularly sensitive employees of a company or an administration since it allows the workplace to be adapted to the special psychophysical conditions of those members of staff.

Keywords: adaptation of the workplace, health and safety at work, prevention of occupational risk, protection of especially sensitive workers, telework.

Sumario:

1. Teletrabajemos sin riesgo para la salud.—2. El teletrabajo y la protección del personal especialmente sensible.—3. Referencias bibliográficas.

1. Teletrabajemos sin riesgo para la salud

Desde comienzos del siglo pasado, cuando se produjo la pandemia por gripe española, la sociedad mundial no se ha visto inmersa en una situación de crisis sanitaria semejante a la actual, la pandemia provocada por el virus SARS-CoV-2 ha exigido cambios súbitos de comportamiento a nivel personal y comunitario en el afán por acabar con los contagios incontrolados de la Covid 19, evitar fallecimientos y el colapso de los sistemas sanitarios. A pesar de todo, se calcula que hasta la fecha se han producido más de 112 millones de casos positivos y cerca de 2,5 millones de personas fallecidas.

En semejante situación, las autoridades sanitarias se han visto obligadas a establecer medidas de protección de la salud pública sin precedentes en la historia reciente, como el confinamiento domiciliario y territorial, el distanciamiento social o el uso obligatorio de las mascarillas, entre otras.

En el mundo laboral la pandemia ha traído, además de cambios organizativos obvios en los centros de trabajo, como el distanciamiento de los puestos, el uso de equipos de protección individual por el personal, o la sustitución con carácter general de las actividades presenciales que exijan reuniones de varias personas por virtuales (reuniones, viajes de trabajo, acciones formativas, etc.), la extensión del teletrabajo.

En España el Instituto Nacional de Estadística ha dado a conocer un dato poco sorprendente en este contexto, el porcentaje de personas que teletrabajaban en el segundo semestre del año 2020 era de un 34,3%, frente al 3,2% del año 2008.

Podríamos decir que el teletrabajo, que surgió en los Estados Unidos durante los años 70 para hacer frente a la crisis del petróleo y evitar los desplazamientos a los centros de trabajo, ha resurgido, en el contexto europeo en otra situación de crisis, esta vez sanitaria, y nos atrevemos a decir que con vocación de permanencia, ya que las empresas y administraciones públicas de nuestro entorno, que durante el confinamiento se vieron obligadas a teletrabajar para mantener su actividad, han podido comprobar que la tarea no sólo ha salido adelante, sino que además con carácter general ha aumentado la productividad.

En consecuencia, en estos momentos muchas empresas mantienen a su personal teletrabajando, aun habiendo finalizado el periodo de confinamiento que se vivió en el primer semestre del año 2020, porque además de obtener un aumento de productividad, el teletrabajo les permite minimizar los costes extraordinarios derivados de la propia pandemia, por ejemplo, la adaptación de los centros de trabajo a las exigencias preventivas frente al riesgo COVID-19 y los costes fijos (climatización, limpieza, etc.).

En este contexto, en el que podríamos decir que el teletrabajo ha venido para quedarse, se han aprobado el Real Decreto Ley 28/2020, de 22 de septiembre, de trabajo a distancia, y el Real Decreto Ley 29/2020, de 29 de septiembre, de medidas urgentes en materia de teletrabajo en las Administraciones Públicas.

Ambas normas establecen un marco normativo para regular una situación que estaba deficitariamente regulada. En cualquier caso, la regulación actual determina que el personal teletrabajador tiene el mismo derecho a la protección de su seguridad y salud laboral que el personal que presta sus servicios de manera presencial.

En consecuencia, en un puesto de teletrabajo, la prevención de riesgos laborales se ha de articular sobre el necesario reconocimiento a la persona empleada

del derecho a una protección eficaz en el desarrollo de su actividad laboral, lo que genera el correlativo deber del empleador de planificar las medidas preventivas necesarias relativas a la organización del trabajo, la influencia de los factores ambientales en la actividad laboral, las relaciones sociales y la elección de los equipos y métodos de trabajo en ese puesto con una actividad no presencial en el centro de trabajo.

Por lo tanto, en una cara de la moneda nos encontramos con un teletrabajador o teletrabajadora que tiene derecho a una protección eficaz frente a los riesgos derivados de su trabajo, y en la otra cara de la moneda una organización que les emplea y que tiene que planificar las medidas preventivas a aplicar en un puesto de trabajo no presencial, al que el empleador no puede acceder, ni tiene control inicial sobre su disposición y desarrollo.

En el caso de la Administración General de la CAE, hay experiencia en cómo organizar la protección de la salud laboral de las personas teletrabajadoras. En el año 2012 entró en vigor el Decreto 92/2012, de 29 de mayo, por el que se aprobaba 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 Comunidad Autónoma de Euskadi y sus Organismos Autónomos.

En ese momento se diseñó un sistema de evaluación de riesgos, información y formación preventiva para el personal teletrabajador, previo al comienzo de la actividad laboral en la forma no presencial.

Por lo que respecta a la evaluación de riesgos del puesto de teletrabajo, se valoraba, por un lado, la propia actividad y por otro el diseño del puesto, ya que se exigía a ese empleado o empleada que enviara, entre otras cosas, dos fotografías al servicio de prevención con el fin de estudiar las condiciones ergonómicas del puesto de teletrabajo e indicar las medidas correctoras que se precisasen.

Pero dado que el empleador no podía diseñar directamente el puesto de trabajo, la persona que aspiraba a teletrabajar debía pasar por un proceso formativo on line, en el que se facilitaban pautas para que pudiera organizar su puesto de teletrabajo conforme a criterios ergonómicos y ambientales adecuados: disposición de la pantalla, teclado, ratón, mesa, silla ergonómica, iluminación y condiciones ambientales, entre otras. Obviamente, se daba la circunstancia de que el propio trabajador o trabajadora debía ocuparse de aspectos preventivos que en el centro de trabajo se asumían directamente por quien le empleaba.

Creemos que el sistema preventivo que se implantó como consecuencia de la entrada en vigor del Decreto 92/2012 es plenamente aplicable a la realidad actual del teletrabajo, aunque debería revisarse en un aspecto concreto, evaluar con más detalle los riesgos psicosociales a los que puede estar expuesto el personal teletrabajador. Ha de reconocerse que el sistema de evaluación de riesgos estaba fundamentalmente dirigida a prevenir los riesgos musculoesqueléticos derivados de factores físicos. No podemos olvidar que los trastornos musculoesqueléticos relacionados con el trabajo son el problema de salud más común en España y en Europa.

Sin embargo, el uso generalizado del teletrabajo ha evidenciado la aparición de otro tipo de riesgos, como pueden ser la sensación de aislamiento, la falta de apoyo social/grupal, el alargamiento de las jornadas, los problemas de desconexión digital y la doble presencia, todos ellos factores de riesgos psicosociales, que se pueden definir en palabras de Cox y Griffiths (2016) como aquellos aspectos del diseño y la organización del trabajo y sus contextos sociales y organizativos, que pueden causar daño psicológico y físico al trabajador o trabajadora.

Dadas las variables que comprenden (diseño y contenido de las tareas, funciones desarrolladas o relaciones interpersonales en el trabajo) es común utilizar las expresiones organización del trabajo y factores organizativos como equivalentes de la expresión factores psicosociales para hacer referencia a condiciones de trabajo que puedan influir en el estado de salud (Norma Técnica de Prevención, n.º 926, del INS, denominada Factores Psicosociales: metodología de evaluación).

Es obvio que todos esos riesgos se han agudizado con el denominado cansancio pandémico, pero hay que considerar que aunque en una análisis inicial pudiera pensarse que el teletrabajo facilita que el personal ahorre tiempo y dinero al evitar los desplazamientos y, en consecuencia, pueda conciliar más fácilmente su vida personal y familiar con la laboral, no se puede dejar de analizar la realidad del teletrabajo desde la perspectiva de la prevención de factores de riesgo psicosocial derivados de la organización del trabajo.

En primer lugar, ha de valorarse un indicador de riesgo muy habitual, que es la sensación de aislamiento y la falta de apoyo social/grupal que puede experimentar la persona que teletrabaja alejada de las instalaciones de la empresa o administración correspondiente y que sólo se puede prevenir con la introducción en la organización del trabajo de una medida esencial, que es el fortalecimiento de la interrelación entre los miembros del equipo de trabajo, que por

otro lado sólo puede ser potenciada por la persona que dirige ese equipo mediante el ejercicio de un liderazgo activo dentro de una cultura organizativa alejada de la idea del presentismo laboral.

La Comisión Nacional para la Racionalización de horarios ha advertido en numerosas ocasiones que, España, a pesar de ser un país con una jornada laboral de las más extensas de la Unión Europea, se encuentra en la cola en cuanto a la productividad, lo que puede ser auspiciado, en parte, por el arraigo del presentismo laboral en nuestro sistema productivo.

El presentismo laboral se ha considerado tradicionalmente como aquella corriente que prima la presencia del empleado o empleada en el lugar de trabajo frente a la posibilidad del trabajo no presencial, aunque suponga una disminución de la productividad y genere estrés, poniendo en peligro el activo esencial de cualquier organización laboral, la salud individual y corporativa.

Las causas del arraigo del presentismo laboral en las organizaciones responden a la errónea creencia de que el personal solo trabaja cuando es vigilado de cerca por el ojo del empleador, como jornadas laborales excesivamente largas o culturas de trabajo donde se premia el tiempo que el personal pasa en el centro de trabajo, aunque no sea productivo.

El presentismo también se fortalece con sistemas de trabajo que obvian la comunicación entre las personas directivas, los mandos intermedios y los equipos con relación a los objetivos a conseguir, lo que hace que frecuentemente se propicie la exigencia de metas inalcanzables o un exceso de tareas que producen una clara desmotivación del personal.

No hay duda de que en algún momento de nuestra vida laboral todos hemos aparentado estar trabajando más de lo exigido, aunque realmente estemos desmotivados o incluso con problemas de salud, porque la cultura de la organización propiciaba ese tipo de comportamientos. El presentismo prima las largas jornadas laborales en el centro de trabajo. Así hemos podido oír a muchas personas empleadas en organizaciones presentistas «no me atrevo a levantarme de mi sitio cuando finaliza la jornada laboral porque el resto de las personas del equipo siguen allí sentadas durante dos horas más, pero no hago gran cosa porque estoy bastante cansado».

Las consecuencias más claras de esa clase de cultura corporativa es la minoración de la calidad de los trabajos, el mal uso de los recursos disponibles, el incremento del estrés laboral y, en consecuencia, la aparición en muchas ocasiones de conflictos entre los miembros de un equipo, con el consiguiente aumento

de los accidentes laborales y peores resultados individuales.

Sin embargo, una cultura organizativa alejada de la idea del presentismo laboral exige, por un lado, la digitalización de los procesos de trabajo y el suministro de equipos informáticos y de comunicación al personal, y por otro, la formación/preparación de los equipos directivos y mandos intermedios para potenciar la interrelación permanente del personal de su unidad, sea cual sea la modalidad de trabajo que realice y especialmente en el teletrabajo.

Así vemos que potenciar la interrelación del personal se ha de asentar sobre la idea de que el trabajo de esa unidad organizativa es producto del colectivo y no de la persona, aunque cada uno de sus miembros realice un trabajo totalmente independiente del resto, porque ese trabajo individual conforma parte de la totalidad del trabajo del servicio.

En segundo lugar, y para conseguir lo indicado en el párrafo anterior, es fundamental fomentar la participación del grupo durante las jornadas no presenciales, de forma que todas las personas que componen el equipo de trabajo mantengan el contacto durante la semana laboral. Afortunadamente existen herramientas telemáticas suficientes para poner en marcha estas dinámicas: videollamadas, video-reuniones, correo electrónico, etc.

En tercer lugar, hay que garantizar la presencia del personal teletrabajador en el centro de trabajo durante unas jornadas semanales mínimas, y considerar por parte del responsable del equipo que esas jornadas presenciales deben ser diseñadas para otorgar coherencia al trabajo total del grupo o unidad organizativa correspondiente y no exclusivamente para evaluar el rendimiento de la persona teletrabajadora.

Esa dinámica de trabajo exige al responsable del equipo, generalmente mandos intermedios, un esfuerzo organizativo importante, ya que tienen que prever espacios de reunión semanales, no sólo con las personas que teletrabajan, sino con todo el equipo, lo que sin lugar a duda condicionará en buena medida la agenda del responsable. Además, le exige el diseño y mantenimiento de canales de comunicación permanentes.

La finalidad última es conseguir dinámicas laborales semejantes tanto si se está en un puesto de teletrabajo como si se está en un puesto presencial. Esas dinámicas de trabajo han de propiciar a quien está teletrabajando tener la sensación de pertenecer a un grupo de trabajo con apoyo de sus compañeros y compañeras, pero también para aquella persona del grupo, que por las características de su actividad o por propia elección, desarrolla su trabajo de forma

presencial. Hay que conseguir que el personal presencial perciba que no se cargan sobre sus espaldas trabajos adicionales derivados de su presencia o mejor dicho derivados de la ausencia de la persona que teletrabaja.

En conclusión, la cohesión e interacción del equipo de trabajo entre sus miembros y con la figura del responsable es esencial para reducir el aislamiento que se puede dar en la persona que teletrabaja, pero también para que no aparezca en la persona que desarrolla su actividad presencialmente la sensación de que carga con un trabajo que debería hacer quien teletrabaja. No podemos olvidar que el apoyo social/grupal es un instrumento esencial para rebajar los niveles de estrés que puede acarrear la actividad laboral.

Si las personas de un equipo de trabajo colaboran entre sí se genera un ambiente de trabajo positivo y se genera una corresponsabilidad entre ellas que les hace asumir las funciones que tienen asignadas, cada persona desarrolla un sentimiento de pertenencia a un grupo y a una organización que le tiene en cuenta, así como la convicción de que han de cumplir con las tareas que se le han encomendado para no perjudicar a sus compañeros y compañeras.

Además de ese factor de riesgo psicosocial, en el teletrabajo se puede dar otro tipo de riesgo, que es la prolongación de las jornadas laborales. Hay que tener en cuenta que el hecho de no separar los espacios ni los tiempos personales-laborales puede llevarnos a confusión. En el teletrabajo no existe la acción física de abandonar el puesto y el centro de trabajo, lo que puede favorecer que la persona teletrabajadora se mantenga trabajando más allá del fin de la jornada laboral marcada, bien porque quiere acabar algo que en una jornada presencial habría dejado para el día siguiente, bien porque recibe demandas laborales más allá del horario previsto, e independientemente del cumplimiento de sus objetivos diarios.

Acabar con la prolongación de las jornadas está estrechamente vinculado al respeto al derecho a la desconexión digital del teletrabajador o teletrabajadora, un derecho de desconexión que ha de ser forzosa y bidireccional, con relación a los agentes externos (clientes, proveedores, etc.) y con relación a los agentes internos (mandos intermedios, directivos o miembros del equipo).

A nuestro juicio, este riesgo ha de ser prevenido mediante la determinación de horarios de comienzo y finalización de jornadas y de periodos de conexión y desconexión, pues de lo contrario se puede dar el caso de pérdida de control sobre el tiempo de trabajo y producirse una sobrecarga laboral no deseada.

La empresa o administración correspondiente tiene que garantizar el derecho a la desconexión, limitando el uso de las comunicaciones durante los periodos de descanso, y elaborando protocolos que recojan los criterios para definir el derecho de desconexión, preferentemente en el ámbito de la negociación colectiva. Ha de darse una visión del teletrabajo como el trabajo que persigue la consecución de unos objetivos en un periodo de tiempo concreto, sin sobrecargar a la persona empleada. Circunstancia que vuelve a estar estrechamente vinculada con el tipo de cultura que se fomente en la organización.

Ha llegado el momento de hablar sobre un nuevo factor de riesgo en el desarrollo del teletrabajo y que en muchas ocasiones no es abordado desde el campo de la prevención de riesgos laborales, ya que es difícil establecer desde el ámbito de la empresa o administración una medida correctora sobre el factor de riesgo, que no es otro que la falta de corresponsabilidad en la sociedad actual. Nos estamos refiriendo a un factor de estrés importante: la doble presencia.

Son muy pocas las organizaciones laborales que incluyen la perspectiva de género en el ámbito de la prevención de riesgos, ya que esa prevención exigiría intervenir sobre factores de riesgo social que se suman a los factores de riesgo laboral. Si es costoso que se asuma la prevención de factores de riesgos estrictamente laborales, imagínense abordar factores como el desequilibrio del tiempo de dedicación a las labores de cuidado de la familia.

Así, por doble presencia se ha de entender la necesidad de desarrollar una jornada laboral remunerada y una jornada posterior no retribuida y dedicada básicamente a las tareas del hogar, intendencia familiar y cuidado de los y las descendientes y de las personas mayores dependientes.

El Instituto Vasco de Estadística indica que en el año 2018 las mujeres dedicaban al día 1 hora y 11 minutos más a las tareas domésticas que los hombres. En el contexto de pandemia que vivimos, el Instituto Vasco de la Mujer-Emakunde indica que las mujeres dedican 5,1 horas diarias al cuidado de los hijos e hijas menores de 15 años frente a las 3,3 horas que dedican los hombres a esa misma actividad.

Ha de tenerse en cuenta que para las empresas y administraciones públicas es difícil abordar medidas de corrección de ese factor de riesgo, pues su aparición está estrechamente vinculada a la falta de corresponsabilidad en las tareas de cuidado de la familia. En estos momentos la medida correctora más posible pasa por establecer en la organización medidas de conciliación y flexibilidad horaria, lo que puede facilitar el desempeño de los cuidados, pero no hace desaparecer el factor de riesgo de la doble presencia.

Es cierto que la doble presencia se produce también en el trabajo presencial, ya que la doble presencia se puede definir como la prolongación de la jornada laboral, no para realizar la tarea que la empresa o la administración correspondiente encomiendan, sino para llevar a cabo el trabajo de cuidado de la familia y de la infraestructura familiar. Pero a nuestro juicio ese factor de riesgo se puede agudizar cuando se teletrabaja.

Imaginemos por un momento a una persona que teletrabaja y que durante su jornada usa una pausa de su actividad para poner una lavadora o limpiar el baño. No podemos considerar esa pausa como aquella interrupción de la actividad para realizar un descanso, disminuir el cansancio físico y sobre todo la fatiga mental y que permite posteriormente retomar la concentración.

Es obvio que esa pausa no permite una recuperación frente a la fatiga derivada de la tarea estrictamente laboral, sino que contribuye a la fatiga general. Es obvio también que la ocupación de esa pausa es totalmente diferente que la que puede realizar en un centro de trabajo, en donde lógicamente no se aprovechan los descansos para hacer tareas domésticas.

La doble presencia para la persona teletrabajadora puede llevarle a tener que prolongar la jornada laboral para conseguir el objetivo laboral estipulado en la misma, porque se han producido pausas en la jornada dirigidas a satisfacer la demanda de los cuidados en el ámbito familiar. No podemos olvidar que la doble presencia produce cansancio, estrés y en consecuencia errores, disminución de la productividad y desmotivación.

Si recordamos que las mujeres dedican a las tareas domésticas y de cuidado más tiempo que los hombres, tenemos que considerar que esas mujeres empleadas pueden sufrir más estrés que los hombres, lo que exigiría el desarrollo de una revisión específica de las condiciones de trabajo de las mujeres empleadas desde una perspectiva de género, especialmente en sectores de actividad feminizados, como es el caso de las administraciones públicas.

En conclusión, no se puede considerar que una organización apuesta por una protección adecuada de la salud de su telepersonal por el mero hecho de poner a su disposición medios y recursos telemáticos, o porque apueste por la digitalización de sus procesos; sino que es necesario en su diseño e implantación que se incluya una doble perspectiva, por un lado, la perspectiva preventiva, especialmente en el estilo de liderazgo que propugna y en el tipo de la cultura de la organización, que ha de estar alejada del presentismo tradicional y, por otro lado, la perspectiva de género.

Por lo tanto, es fundamental e ineludible que antes de la implantación del teletrabajo en una empresa o administración pública, se realice un plan preventivo previo que analice, además de factores de riesgos físicos, como pueden ser los riesgos ergonómicos, otros factores fundamentales, que son los factores de riesgo psicosocial, derivados del estilo de organizar el trabajo y de la forma de establecer las relaciones interpersonales, y se implanten las medidas preventivas o, en su caso correctoras, adecuadas para la protección de la seguridad y salud de su personal.

2. El teletrabajo y la protección del personal especialmente sensible

Una de las tareas más difíciles que puede tener un prevencionista es conseguir la adaptación de un puesto de trabajo de una persona empleada que ha experimentado una merma o limitación en sus condiciones psicofísicas, incluidas aquellas personas que tengan reconocida una situación de discapacidad física, psíquica o sensorial, con carácter transitorio o definitivo, y que le limitan o impiden el desempeño de su trabajo habitual sin riesgo para su salud.

El artículo 25 de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales se refiere a esas personas como personal especialmente sensible a los riesgos derivados del trabajo y establece legalmente la necesidad de la adaptación de su puesto de trabajo. Pues bien, el teletrabajo puede ser un instrumento de protección de ese personal muy eficaz y un medio para conseguir la adaptación del puesto, siempre y cuando el trabajo pueda ser desarrollado en la modalidad de teletrabajo.

Supongamos que una persona empleada está siguiendo un tratamiento médico que puede ser incompatible con el desarrollo de una jornada de trabajo presencial, incluyendo el desplazamiento hasta el centro de trabajo. En esa situación es frecuente que el trabajador o trabajadora se vea obligado a coger una baja médica hasta que el tratamiento finalice. Sin embargo, la adaptación temporal de su puesto de trabajo mediante el uso del teletrabajo puede permitir que la persona empleada siga trabajando, ya que, en el caso del trabajo no presencial, el empleado puede adoptar pausas de descanso durante la jornada laboral, pero también evita desplazamientos y sometimiento a horarios concretos de trabajo.

La adaptación de un puesto de trabajo no supone un sobrecoste para la organización, a nuestro juicio puede suponer beneficios económicos en cuanto se mantiene en su puesto la persona empleada, y se ahorra los costes de adiestramiento y formación de una persona que desconoce la tarea y el funcionamiento de la empresa o administración correspondiente y que va a desarrollar una tarea temporal.

También hay beneficios económicos para la sociedad derivados de la no existencia de una baja médica sujeta a prestación económica, y beneficios inmateriales como es el hecho de que esa persona empleada pueda mantenerse activa, con el beneficio que esto conlleva a efectos psicológicos sobre ella y la aparición de un sentimiento de pertenencia a una empresa o administración que protege su salud, lo que normalmente aumenta el compromiso de la persona con el trabajo.

Pero la adaptación del puesto de trabajo del personal especialmente sensible no tiene por qué ser exclusivamente transitoria, puede ser definitiva en aquellas situaciones en las que la persona empleada ha pasado a tener una discapacidad física, psíquica o sensorial permanente.

Es más, la fórmula del teletrabajo puede ser un instrumento para la incorporación al mundo laboral de personas con discapacidades físicas importantes, pensemos por ejemplo en personas con limitaciones funcionales donde la incorporación al mundo del trabajo presencial les supone un empeoramiento de su estado de salud, que puede determinar la necesidad de coger bajas médicas periódicas para su recuperación y que tradicionalmente han propiciado claras retenciones a la hora de ser contratadas.

Pongamos un ejemplo, una persona que es llamada de una determinada bolsa de trabajo para ocupar un puesto vacante en un centro de trabajo a más de 50 km. de distancia de su domicilio y círculo familiar. La persona tiene una patología crónica que le obliga a ir en silla de ruedas durante sus desplazamientos. Esa persona para desarrollar una jornada de 7,15 horas diarias precisa estar fuera de su domicilio durante más de 10 horas, con las dificultades añadidas como la necesidad de viajar en autobuses adaptados, o la dificultad de acceder a baños específicos o a determinadas instalaciones del centro de trabajo. Para sus condiciones psicofísicas el desempeño de su trabajo es agotador, si no se hubiera adaptado el puesto mediante el teletrabajo y se hubieran adoptado medidas adicionales de adaptación del centro de trabajo e incluso de la propia tarea, pues se tuvo que realizar un acuerdo con una empresa de taxis adaptados para poder desplazarse a otros centros de la Comunidad, que era una tarea recogida en la monografía de su puesto de trabajo.

Si no se pudiera haber realizado la adaptación en los diferentes ámbitos señalados, esta persona hubiera tenido que renunciar a la incorporación de su puesto de trabajo o hubiera tenido que recurrir a periodos de baja prolongada que hubiera abonado la idea de que esa persona no era apta para el desarrollo del puesto de trabajo, cuando ha sido perfectamente capaz de realizarlo, mediante la adaptación propuesta.

El teletrabajo puede ser un instrumento efectivo para la adaptación de los puestos de trabajo. Ahora bien, su conveniencia para un caso concreto ha de ser controlada por las áreas médicas de los servicios de prevención que, tras el reconocimiento de la persona empleada o la revisión de la documentación médica que pueda aportar, pueden concluir la conveniencia o no del teletrabajo como medio para conseguir la adaptación de su puesto y pueden, además, determinar las condiciones concretas de ese teletrabajo, que no tienen por qué seguir los criterios o condiciones marcadas para el teletrabajo general.

En el caso de la Administración General de la CAE, se ha utilizado esa fórmula de adaptación del puesto mediante el teletrabajo, en situaciones transitorias y reversibles, con determinación de condiciones concretas, por ejemplo, la posibilidad de que una persona teletrabaje un día a la semana durante un tiempo, pues se entiende que es suficiente para la protección de su salud en concordancia con sus condiciones psicofísicas.

Esta práctica es posible siempre que nos encontremos en una organización con una cultura no presentista, tal y como hemos indicado en el apartado anterior, si no será rechazada de plano por los órganos directivos al considerar equivocadamente que esa persona goza de un privilegio inmerecido y no va a ser productiva, esto es, no va a poder desarrollar su trabajo de una manera satisfactoria.

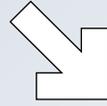
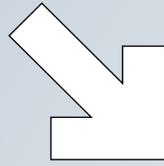
En este caso el teletrabajo tiene que ser un instrumento flexible, a disposición del servicio de prevención y de la organización, para permitir que una persona empleada pueda seguir trabajando con los beneficios que hemos mencionado anteriormente. En cualquier caso, el teletrabajo puede ser una opción para la persona empleada, pero puede ser también un instrumento eficaz con el que puede contar una empresa o administración pública para la protección de la salud de su personal.

Para concluir me gustaría recalcar la idea de que el teletrabajo ha de ser implantado en una organización que ha realizado una previa valoración preventiva de los factores de riesgo específicos que puede generar ese tipo de actividad. El segundo paso será planificar y ejecutar las medidas correctoras necesarias para

evitar o minimizar los riesgos detectados, siempre a partir de la integración de la prevención en todos los niveles de la organización, lo que garantizará niveles adecuados de protección de la seguridad y salud del personal, pero hay que ir un paso más allá, y es que hay que incluir dentro del sistema preventivo de la empresa o administración, la perspectiva de género.

3. Referencias bibliográficas

- Cox, T. & Griffiths, A. J. (2016). The assessment of psychosocial hazards at work. En M.J.Schabracq, J. A. M. Winnubst, & C. L. Cooper (Eds.), *Handbook of Work and Health Psychology*. Chichester: Wiley and Sonsp.
- Fernández García, R. (2011). El presentismo laboral. Una amenaza silenciosa. revista *Gestión Práctica de Riesgos Laborales*, 83, 34-39. <http://pdfs.wke.es/6/6/0/7/pd0000066607.pdf>
- Instituto Nacional de Seguridad y Salud en el trabajo. *Trastornos musculo esqueléticos*, <https://www.insst.es/riesgos-ergonomicos-trastornos-musculo-esqueleticos>
- Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo. (2012). Factores psicosociales: metodología de evaluación. *Nota Técnica de Prevención n.º 926*. Recuperado de <https://www.insst.es/documents/94886/326879/926w.pdf/cdecdbd91-70e8-4cac-b353-9ea39340e699>
- Luque Parra, M. y Ginés i Fabrellas, A. (2016). Teletrabajo y prevención de riesgos laborales. Estudio CEOE. Recuperado de https://www.ceoe.es/PRL/var/pool/pdf/cms_content_documents-file-915-estudio-teletrabajo-y-prevencion-de-riesgos-laborales.pdf
- Instituto Nacional de Estadística. (2021). Indicador de Confianza Empresarial (ICE) Módulo de Opinión sobre el Impacto de la COVID-19. Segundo semestre de 2020 y primer semestre de 2021. *Nota de prensa*, 21 de enero. Recuperado de https://www.ine.es/daco/daco42/ice/ice_mod_covid_0121.pdf
- Emakunde. En tiempo de Coronavirus + cuidados. Hagamos nuestra parte. Recuperado de <https://www.emakunde.euskadi.eus/gizoncas/-/covid19-gizonduz/>



IVAP



BIBLIOGRAFIA AUKERATUA
SELECCIÓN BIBLIOGRÁFICA
SELECTED BIBLIOGRAPHY



Roca, R. (2015). Knowmads, los trabajadores del futuro. LID. (Erretentsioa / Recensión)
(Joana Miñarro)

<https://doi.org/10.47623/ivap-rvgp.19.2020.ab.11>

BIBLIOGRAFIA AUKERATUA SELECCIÓN BIBLIOGRÁFICA SELECTED BIBLIOGRAPHY

Knowmads, los trabajadores del futuro

Joana Miñarro Remohy

Jefa de Servicio de Atención a las personas y
Estrategia organizativa
Ayuntamiento de Sant Cugat del Vallés
janiminarro@santcugat.cat

<https://doi.org/10.47623/ivap-rvvp.19.2020.ab.11>

© 2021 IVAP. Este es un artículo de acceso abierto distribuido
bajo los términos de la licencia Creative Commons Reconoci-
miento — NoComercial — SinObraDerivada (by-nc-nd)



Knowmads, los trabajadores del futuro

Roca, R. (2015). *Knowmads, los trabajadores del futuro*. LID

Somos profesionales que vivimos un cambio de sistema. De la misma forma que una generación se dio de bruces con la revolución industrial, la nuestra vive el choque frontal de la revolución tecnológica y social. No podemos cerrar los ojos a la realidad que ya nos invade y debemos conocer dónde estamos, hacia dónde nos dirigimos y cómo podemos situarnos en las posiciones que nos garantizan el éxito y la progresión profesional y personal a lo largo de toda nuestra vida.

En un entorno que está cambiando los sistemas de trabajo, es obligado diseñar nuevas formas de trabajar. El principio «si quieres resultados diferentes, no debes hacer siempre lo mismo», funciona también al revés: si el resultado ya sabes que va a ser diferente, debes proceder de otra forma a la habitual».

Debemos vivir en un estado beta permanente, ya que las personas alfa se van a quedar obsoletas. La obsolescencia programada no sólo es real en los aparatos electrónicos, las personas, actualmente, programamos nuestra obsolescencia continuamente, cual replicante de Blade Runner. Nuestras habilidades tienen un tiempo determinado de vida útil, y quien quiera cerrar los ojos ante esa realidad, tiene los días contados en su vida profesional.

La revolución industrial trajo términos como **industria**, **producción en serie**, **proletariado**... la revolución tecnológica nos trae, entre otros, el término **KNOWMAD**.

Definiremos Knowmad como nómada del conocimiento y hace referencia a un tipo de profesional que representa la evolución. Son las personas que deci-

den desarrollar destrezas y habilidades para desenvolverse en un mundo hiperconectado e hiperdigitalizado y que lo hacen en entornos colaborativos que les hacen crecer constantemente.

La administración pública no facilita la incorporación del knowmadismo en sus estructuras, porque nos movemos en entornos rígidos, pero el knowmadismo no es una ley, sino una actitud que podemos reinventar y adaptar a la realidad de la administración pública. ¿Cómo podemos trasvasar una idea propia de la sociedad global, moderna y que vive al día, a un entorno cerrado, convencional y sin la palabra innovación en su diccionario? Podemos, si entendemos este libro como una guía para reordenar conceptos, sin pretender extrapolar toda su literatura al personal al servicio de las administraciones públicas. Tomando conciencia de lo que está pasando en la sociedad, vislumbrando hacia dónde nos dirigimos y haciendo todo lo que esté en nuestras manos, de un modo práctico, para adaptarnos a esta nueva realidad laboral.

Raquel Roca, en 2016, dio un paseo hacia el futuro previendo como estaríamos trabajando en 2020. En ese momento nada indicaba que acertaría de pleno en el año, y sus premoniciones se han cumplido empujadas por una pandemia que ha obligado a gestionar todos los trabajos de forma diferente. Las personas que han sido capaces de reinventarse han podido continuar con cambios casi imperceptibles. Aquellas que no han sabido detectar las potencialidades de su conocimiento y gestionarlo con una visión alineada con las nuevas perspectivas, o han desaparecido, o lo harán en breve. Ahí radica el **secreto** de los y de las knowmads, su valor no es **lo que saben hacer, sino lo que son capaces de saber**.

El mes de marzo de 2020, el ayuntamiento de Sant Cugat pudo enviar a todo el personal de oficinas a trabajar a su domicilio, porque tenía la tecnología necesaria para asumir ese reto. Tecnológicamente era una administración preparada para soportar más de 500 conexiones simultáneas con unas probabilidades muy altas de éxito. Lo que no se sabía era la capacidad del personal de adaptarse a un sistema de trabajo totalmente desconocido, sin posibilidad de formación previa y en un momento social de tensión y preocupación por la salud. Después de un año hemos comprobado que el teletrabajo es posible, pero que no todo el mundo es capaz de asumir los cambios a los que se deberán afrontar, si pretende establecerse en este nuevo mundo laboral, que no gestiona horas sino resultados, que comparte espacios para agilizar la conexión y evitar el aislamiento, y que absorbe el conocimiento colectivo generando ágoras sociales, profesionales y emocionales. Estos últimos meses se ha constatado que ha habido personas que se han propuesto gestionar sus debilidades tecnológicas para

ponerse al día y establecerse en un nuevo entorno, dejando atrás la zona de confort, y otras que siguen, en marzo de 2020, obligadas a trabajar presencialmente y asumiendo un desfase que, en breve, representará su declive profesional.

1. Principios knowmad: tomar conciencia, prepararse, actuar

Éstos son los 3 principios que deben marcar nuestra hoja de ruta y deberá ser el objetivo del personal que lidera las administraciones públicas actualmente y que son garantes de que se implanten los cambios necesarios para conseguir eliminar de nuestro entorno los puestos de trabajo fijados en las relaciones de puestos de trabajo, que no permiten avanzar a la velocidad que el mundo nos exige. Innovar está en nuestras manos, creyendo que una nueva forma de gestionar a las personas es posible y para ello es imprescindible crear en los nuevos sistemas de trabajo. Si somos maleables, dúctiles y polifacéticos, veremos que estamos a las puertas de algo emocionante. Somos una generación de personal al servicio de la administración pública que tiene la llave para implantar el cambio: nos movemos en una era electrónica, hemos comprobado que teletrabajar es posible, se avecinan años de relevo generacional que nos van a permitir llenar las estructuras de savia nueva, que no quiere un puesto para toda la vida, sino una ilusión que ir alimentado cada día. La gestión inteligente de vacantes, la definición de procesos selectivos basados en las competencias que se necesitan ahora y en el futuro, la predicción de que «hará porque lo hizo», determinarán una dirección pública profesional que permitirá evolucionar hacia la gestión pública que ofrece servicios de calidad, enmarcados en la mejora continua, con un alto grado de productividad y plenitud en su entorno profesional.

Gestionar las competencias en nuestro entorno es una de las herramientas que nos va a facilitar saltar del sedentarismo al knowmadismo. Estoy convencida que la vida en la administración pública sería diferente si pudiéramos jugar con esas cartas, porque quien consigue un trabajo por una nota excelente en el examen del temario, pero no se mueve de su sitio, no aporta valor añadido cada año que pasa. Esa persona va amortizándose y al final el valor residual de ese activo es cero. En cambio, una persona que no consigue una gran nota en el examen, pero cada año da un paso adelante, crece y hace crecer su entorno. Eso es para mí un knowmad en la administración pública.

La administración pública encorseta los puestos de trabajo con plantillas, catálogos, relaciones y otros instrumentos, inventados para fortalecer un sistema bu-

rocrático que pretendía ser garante de derechos para quien conseguía su puesto en «propiedad». Esos instrumentos que deberían ser nuestras herramientas para facilitarnos la vida nos ahogan y nos impiden salir a competir con el resto del mundo, para poder captar el mejor talento del mercado. Por eso creo que el cambio es posible desde dentro. Podemos creer que los y las knowmads son posibles, impulsando una nueva cultura del movimiento interior en nuestra organización. Generemos la llama de la curiosidad por querer ser y querer saber un poco más cada día. Establezcamos espacios de conocimiento colaborativo, que faciliten la generación de conversaciones que nos enriquezcan. La conversación informal toma un espacio relevante con el teletrabajo, porque nos faltan las miradas, los encuentros por los pasillos y los cafés compartidos.

Ser knowmad no tiene por qué quedarse en el concepto de proyección profesional hacia arriba. Puede ser una nueva forma de vivir el mismo trabajo, sintiéndolo como parte de la vida, con proyección personal y plenitud global. Pero, aunque algunas personas nos creamos todo esto, existe todavía una gran parte de personal que piensa en el trabajo para toda la vida como objetivo de éxito, establecerse en la seguridad de una empresa solvente, que nos diga hacia dónde debemos ir y que no nos pida que pensemos, sino que ejecutemos sus objetivos. Ante esta realidad, debemos gestionar el cambio que nos separe de ese mundo laboral y nos permita creer que una nueva realidad es posible, basada en las nuevas tecnologías, en el conocimiento y la auto reinención constante.

2. Las organizaciones en el mundo Knowmad

No sólo las personas debemos reinventarnos en el momento actual, cambiante e incierto, las organizaciones que quieran sobrevivir deben adaptarse continuamente y esa adaptación conlleva un cambio de paradigma respecto al personal.

Con la tercera ola de trabajo virtual, las empresas han dejado atrás la separación entre personal de plantilla y personal externo, knowmads, que aportan valor desde fuera. Se han eliminado las barreras y se les transmite el sentido de equipo y la cultura de la empresa. Aun sabiendo que el talento que fluye no forme parte del equipo para siempre, porque las necesidades del cliente se transforman y hará falta otro tipo de colaboración.

Esta es la gran evolución de los modelos de trabajo. Los y las knowmads trabajan allí donde se consideran útiles y donde pueden aportar conocimiento.

Esto hace que todo el personal de la empresa trabaje unido por un bien común, que es el bien social. Se pasa del «social business», al «open business», para gestionar desde el todo, razón y corazón, involucrando a las personas.

Nueva mentalidad para una nueva vida

Sólo sobrevivirán quienes tengan como palabra de cabecera la innovación. Y para poder vivir innovando, es imprescindible modificar los sistemas de trabajo, poniendo la caza de talento como prioridad. El teletrabajo nos permite asumir ese cambio de mentalidad. En las administraciones públicas ha hecho falta redireccionarnos de forma contundente para poder gestionar los servicios de forma eficiente, y ¡lo hemos conseguido!, porque quien lideraba ha sido capaz de cambiar sus procedimientos de trabajo, adaptándolos con medidas emocionales y de producción: hemos tenido que confiar, porque no veíamos a las personas colaboradoras, y a la vez nos hemos visto en la obligación de fijar indicadores y medir resultados, porque el concepto «hora de presencia», aunque se pudiera fichar de forma remota, no nos aportaba ningún valor.

Y ante este reto, de cambio de ecosistema social y económico, **quien va a superarse y resistir es la persona knowmad.**

¿Por qué la persona knowmad es la trabajadora del futuro? Porque en la sociedad de la información, del conocimiento, de la tecnología, el y la knowmad tiene la capacidad de moverse libremente, enviando sus conocimientos a cualquier lugar del mundo, escogiendo si lo hace físicamente o en línea. No tiene miedo de intercambiar información, porque no lo ve como un peligro a su estatus, sino como una oportunidad para multiplicar sus competencias y posibilidades de éxito compartido. Ningún puesto de trabajo es para siempre, y no hace falta custodiar las claves de ese puesto, porque sabe que el intercambio de ideas y de información con otras knowmads potencian la generación de productos innovadores.

Este libro nos desvela las características que una persona debería cultivar, si quiere dar el paso hacia un nuevo sistema de trabajo: sin edad concreta, intuitiva, digital, capaz de transformar la información en conocimiento y compartirla, gestionando emociones, sin fronteras y asumiendo que el aprendizaje es para toda la vida.

Knowmad puede y debe ser cualquier persona, en cualquier puesto de trabajo, y con cualquier cargo, incluso el personal directivo debe ser knowmad. El personal que lidera organizaciones o equipos, partidario de la innovación, es el que entiende y comprueba en él mismo los beneficios que conllevan la virtualización

y la flexibilidad, que a su vez genera plenitud laboral y como consecuencia, mayor productividad.

Dos medidas que cualquier directiva knowmad debe aplicar: **medir rendimiento, no horas de trabajo y gestionar el presupuesto de la organización para que se deje de invertir en papel y se invierta en tecnología.**

El gran reto en las organizaciones, ahora que hemos comprobado que el teletrabajo es el sistema del futuro, es pensar en clave de estrategia digital y fijar nuevos principios: proactividad y personalización en la prestación de los servicios públicos. Volvemos a nuestra idea knowmad..., cambio de cultura organizativa, cambio de rol. Ya no tenemos que dar a la ciudadanía lo que nos pide de forma eficiente, ahora tenemos que ofrecerle todo lo que pensamos que le puede interesar, sin esperar a que nos lo pida.

Las buenas knowmads saben que la riqueza en el futuro no está en lo que tienes, sino en lo que eres. Cómo asumes las responsabilidades, cómo compartes con el entorno y cómo te abres a recibir, en la misma medida que das. Gran parte del éxito depende en la forma en que abordamos nuestras interacciones con los demás. Y en esa forma de interactuar, descubrimos tres tipos de personas: receptoras, donantes y equilibradoras, y descubrir sus características nos va a permitir reconocer nuestro entorno y gestionarlo de forma eficiente para conseguir nuestros objetivos laborales.

Descubriremos que la mentalidad nómada lleva impregnada la mentalidad de la cooperación, la cocreación y la conciencia de lo común. Imprescindibles

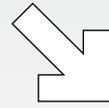
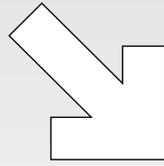
para teletrabajar, porque cuando falta el entorno social físico, debemos abrirnos a la cooperación virtual.

3. Nuevas profesiones

No es ningún secreto que este nuevo ecosistema laboral genera nuevas profesiones y elimina otras tantas, vinculadas especialmente a aquellos trabajos mecánicos que pueden ser substituidos por robots. La tecnología y el cambio de orientación de la sociedad, dirigida a simplificar las cosas y eliminar todo aquello superfluo, nos lleva al escenario que empezamos a vislumbrar, que es la escalada de los **trabajos que aportan valor y conocimiento, por encima de los que aportan mano de obra.** Profesiones cambiantes que mezclan diferentes factores: nuevas habilidades para ejercer en sistemas no presenciales, competencias flexibles que permitan desarrollar diferentes habilidades necesarias en cada momento y gran habilidad para la resolución de problemas.

Estos factores nos dibujan perfiles profesionales que difícilmente van a poder ser substituidos por robots, por estar estrechamente relacionados con el conocimiento, la inteligencia emocional, el trato directo con las personas y todo aquello que depende de establecer conexiones con la emoción, el trato y la constante evolución del mundo.

El futuro está en nuestras manos, gestionando las organizaciones con estrategias innovadoras, que expandan la colaboración, la cocreación y la simplificación.



IVAP



PERTSONAK ETA ANTOLAKUNDE PUBLIKOAK KUDEATZEKO
EUSKAL ALDIZKARIA ARGITARATZEKO ARAUAK
NORMAS DE PUBLICACIÓN DE LA REVISTA VASCA DE
GESTIÓN DE PERSONAS Y ORGANIZACIONES PÚBLICAS





PERTSONAK ETA ANTOLAKUNDE PUBLIKOAK KUDEATZEKO EUSKAL ALDIZKARIA ARGITARATZEKO ARAUAK

1. Pertsonak eta Antolakunde Publikoak Kudeatzeko Euskal Aldizkariak erakunde publikoei lotutako giza baliabideen eta antolaketaren kudeaketari buruzko lan jatorrizko eta argitaragabeak argitaratzen ditu, nahiz eta hurbileko gaien buruzkoak ere argitaratu ahal izango dituen, interesa dela eta, egokitzat jotzen denean.

2. Ez da argitaratuko gizarte-, arraza-, sexu- edo erlijio-bereizkeria motaren bat sustatzen duen edukiko testurik, ez eta beste toki batzuetan argitaratuak izan diren artikulua ere.

3. Aldizkariak ez ditu bere gain hartzen egile iritzi, irudi, testu eta lanak, haiek izango baitira edukiaren legezko erantzuleak. Eta ulertzen du egile sinatzaile guztiek agertzeko beren adostasuna eman dutela, eta horren erantzule izango da egile bidaltzailea.

Argitaratzen den lanen baten alderdiren batekin legezko gatazkaren bat dagoenean, salatzaileak sinesgarriro eta salaketa bitartez frogatu behar du egileek egindako ustezko delitua edo hutsegitea. Kasu horretan, lana kendu egingo da, epaia edo akordioa argitaratu arte. Emaizta ere aldizkarian iragarriko da.

4. Lanak modu anonimoan aztertuko dituzte gai horretan espezialista diren aditu batzuek. Txosten horiek eta behar diren txosten osagarriak ikusita, Erredakzio-kontseiluak hartuko du lanak argitaratzeari buruzko azken erabakia; egileei jakinaraziko die, eta, egoki bada, beharrezko diren aldaketak egiteko eskatuko die.

Lanak argitaratzera bidaltzen direnean, IVAP-Herri Arduralaritzaren Euskal Erakundeari lagatzen zaizkio, automatikoki eta modu unibertsalean, Pertsonak eta Antolakunde Publikoak Kudeatzeko Euskal Aldizkarian argitaraturiko artikuluen erreproduktzio, banaketa eta komunikazio publikoko eskubideak, euskarri informatikoan argitaratzekoak barne. IVAPek bere web orrian zabaldu ahal izango ditu Aldizkarian argitaraturiko lan guztiak.

Era berean, egileak Aldizkarian argitaraturiko artikulua eraldatzeko eskubideak ere lagako ditu, soil-soilik beste hizkuntza batzuetara itzultzeko.

Lagapena eskusiboa izango da, eta, hala badagokio, egileak artikulua horiek erreproduzitu eta banatu ahal izango ditu, betiere irakaskuntzarako edo gradu-bukaerako lanetan, masterretan edo doktore-tesietan erabiltzeko.

Ondorio horietarako, egileak eskubide-lagapena egiteko beharrezko diren dokumentu guztiak izenpetzeko konpromisoa hartuko du.

Pertsonak eta Antolakunde Publikoak Kudeatzeko Euskal Aldizkariako artikulua guztiak Creative Commons-en Aitortu – EzKomertziala – LanEratorririkGabe izeneko lizentziaren pean editatzen dira. Aldizkari horretan argitaratzean, aipaturiko modalitate horretan editatzea onartzen da.

5. Inprentako proben zuzenketa, egin behar izanez gero, probak jaso, eta, asko jota, 72 orduko epean egin eta bidali beharko da. Ezin izango dira zuzenketa zabalak edo funtsezkoak egin bidalitako jatorrizkoaren gainean.

6. Sailkatze aldera, honako lan mota hauek bereiziko dira:

- a) Azterlanak.
- b) Esperientziak, jardunbide egokiak edo oharrik.
- c) Azterketa eta eztabaida juridikoa.

7. Lanek ondoko baldintza hauek bete beharko dituzte:

- 7.1. Gaztelaniaz, euskaraz edo ingelesez idatzita egotea.
- 7.2. Jatorrizkoak euskarri informatikoan bidali beharko dira, Word formatuan, helbide elektronikoa honetara: rvgpop@ivap.eus
- 7.3. Tarte eta erdi utzita idatzi behar dira, Times New Roman 12 letra. Goiko eta beheko ertzak 2,5 cm-koak izango dira; ezkerreko eta eskuineko ertzak, berriz, 3 cm-koak.
- 7.4. Ez da ezartzen mugarik luzeran, baina iradokitzen da 10.000 hitz baino gehiago ez erabiltzea proposatzen diren artikuluetan.
- 7.5. Epigrafe-izenburuak zenbakiturik egongo dira (zenbaki arabiarrik), tamaina bereko letra lodian.
- 7.6. Testu bakoitzak hurrenkera hau izan beharko du:
 - 7.6.1 Lanaren izenburua, gaztelaniaz edo euskaraz, letra larrian eta lodian, 16ko tamainan.
 - 7.6.2 Izenburua, ingelesez, ezaugarri berberekin.
 - 7.6.3 Egilearen/Egileen izen-abizenak, haien datu akademikoak eta lanbideko datuak (kategoria, saila, unibertsitatea edo erakundea) eta helbide elektronikoa.

PERTSONAK ETA ANTOLAKUNDE PUBLIKOAK KUDEATZEKO EUSKAL ALDIZKARIA ARGITARATZEKO ARAUAK

- 7.6.4. Artikuluaren 100-250 hitzeko laburpena (*abstract*) gaztelaniaz, euskaraz eta ingelesez. Artikuluaren testuaren aurretik 200 hitz baino gehiagoko **laburpen** bat egongo da, eta bertan, lanaren helburuak, metodologia, emaitza nagusiak eta ondorioak argi eta zehatz azalduko dira, eta alfabetikoki ordenatutako bost **gako-hitz** adierazkiko dira (nazioartean onartutako terminoak izan behar dute diziplina zientifiko-sozialetan eta / edo sailkapen bibliometrikoaren ohiko adierazpenetan). Testua gaztelaniaz idazten bada, ingelesezko laburpena (*abstract*) eta gako-hitzak ingelesez (*keywords*) gehituko dira.
- 7.6.5. Artikuluaren hitz gakoak (*keywords*) gaztelaniaz, euskaraz eta ingelesez.
- 7.6.6. Gaztelaniazko, euskarazko edo ingelesezko artikuluaren aurkibidea.
- 7.6.7. Jarraian, artikulua bera idatzi beharko da, gaztelaniaz, euskaraz edo ingelesez aurreko paragrafoetan adierazi diren arauei jarraituz.

8. Lanaren baitako taulak eta grafikoak ere zenbakiturik egon behar dira. Jatorrizkoak izan behar dute. Taula edo grafiko bakoitzak izenburu labur bana eduki beharko du, eta oinean, iturriak, argi eta garbi adierazita. Hauek testuan zehar adieraziko dira. Oin-notak, aldiz, zenbaki ordinaletan ,artikuluaren bukaeran joango dira.

9. Testuan, aipamenik egin behar baduzue, egilearen izena eta argitalpen-urtea ere adierazi. Adibidea: Allen (1981) edota (Allen, 1981). Egile bakar baten urte bereko aipamen bat baino gehiago egin baduzue, argitalpen-urtearen ondoan letra bat jarri, bereizteko; adibidez: (Allen, 1981a). Aipamenaren egileak hiru edo hiru baino gehiago baldin badira, lehenengo aldiz, guztiak aipatu, eta hortik aurrera, lehenengo egilea eta *et al.*

10. Testuaren amaieran, bibliografia jaso. Egileak alfabeto-hurrenkeraz antolaturik ekarri beharko ditu, eta egile batek hainbat lan badu, kronologikoki.

11. Bibliografia-erreferentzietan, American Psychological Association (APA) irizpideen egitura bete beharko da:

LIBURUA: Dipboye, R. L. (1992). *Selection interviews: Process perspectives*. Cincinnati, OH: South-Western.

ARTIKULUA: Roth, P. L., Bobko, P. y McFarland, L. A. (2005). A meta-analysis of work sample test validity: updating and integrating some classic literature. *Personnel Psychology*, 58, 1009-1037.

Horrez gain, doi dokumentua agertzen den erreferentzietan doi zenbakia jarri url-aren ordean.

Adibidez: Sackett, P. R., & Lievens, F. (2008). Personnel selection. *Annual Review of Psychology*, 59, 419-450. doi:10.1146/annurev.psych.59.103006.093716

12. Autoreek artikulua birpasantuko dute generoari dagokionez hizkuntza neutroa bermatzeko.

NORMAS DE PUBLICACIÓN DE LA REVISTA VASCA DE GESTIÓN DE PERSONAS Y ORGANIZACIONES PÚBLICAS

1. La Revista Vasca de Gestión de Personas y Organizaciones Públicas edita trabajos originales e inéditos sobre la gestión de Recursos Humanos y Organización ligados a las entidades públicas, aunque también podrá hacerlo sobre materias afines cuando, por su interés, así se considere oportuno.

2. No se publicarán textos con contenido que promueva algún tipo de discriminación social, racial, sexual o religiosa; ni artículos que ya hayan sido publicados en otros lugares.

3. La revista no se hace responsable de las opiniones, imágenes, textos y trabajos de las personas autoras que serán responsables legales de su contenido. Y entiende que todas las personas autoras firmantes han dado su consentimiento para figurar, de lo que se hará responsable el autor o autora remitente.

En caso de conflicto legal con algún aspecto de un trabajo publicado, la persona demandante debe demostrar fehacientemente y mediante denuncia, el presunto delito o falta cometido por los autores o autoras, en cuyo caso se retirará el trabajo hasta la publicación de la sentencia o acuerdo. El resultado se anunciará en la revista.

4. Los trabajos serán evaluados de forma anónima por personas expertas especialistas en la materia. A la vista de tales informes y de los complementarios que se consideren precisos, el Consejo de Redacción adoptará la decisión definitiva sobre su publicación, que se comunicará a los autores o autoras, requiriendo las modificaciones que se consideren necesarias, en su caso.

El envío de los trabajos para su publicación implica la automática cesión, de forma universal al IVAP-Instituto Vasco de Administración Pública, de los derechos de reproducción, distribución y comunicación pública, incluido en soporte informático, de los artículos que sean publicados en la Revista Vasca de Gestión de Personas y Organizaciones Públicas. El IVAP podrá difundir los trabajos publicados en la Revista en su página web.

Asimismo, la persona autora cede los derechos de transformación de los artículos publicados en esa Revista, exclusivamente para su traducción a otros idiomas.

La cesión se realiza de forma exclusiva, pudiendo el autor o autora, en su caso, reproducir y distribuir estos artículos para uso docente o en la medida que sea necesario para realizar trabajos de fin de grado, máster o tesis doctoral.

A tales efectos, la persona autora se compromete a suscribir cuantos documentos sean necesarios para formalizar esta cesión de derechos.

Todos los artículos de la Revista Vasca de Gestión de Personas y Organizaciones Públicas se editan bajo la licencia Creative Commons de Reconocimiento – No Comercial – Sin Obra Derivada. Publicar en esta revista comporta aceptar esta modalidad de edición.

5. La corrección de las pruebas de imprenta, en su caso, deberá realizarse y reenviarse en un plazo máximo de 72 horas desde la recepción de las mismas. No se podrán efectuar correcciones amplias ni sustanciales sobre el original enviado.

6. A efectos de su calificación se diferenciará entre:

- a) Estudios.
- b) Experiencias, buenas prácticas o notas.
- c) Análisis y debate jurídico.

7. Los trabajos deberán cumplir los siguientes requisitos:

- 7.1. Estar redactados en castellano, euskera o inglés.
- 7.2. Los originales se enviarán en soporte informático y con formato Word al siguiente correo electrónico: rvgpop@ivap.eus
- 7.3. Deberán ir redactados a espacio y medio con letra Times New Roman 12. Los márgenes superior e inferior serán de 2,5 cm y los márgenes izquierdo y derecho de 3 cm.
- 7.4. No se establece una extensión máxima, pero se sugiere que los trabajos propuestos no excedan las 10.000 palabras.
- 7.5. Los títulos de los epígrafes irán numerados (en números árabes), en negrita y al mismo tamaño.
- 7.6. Cada texto deberá presentar el siguiente orden:
 - 7.6.1. El título del trabajo en castellano o euskera, en mayúsculas y en negrita y en tamaño 16.
 - 7.6.2. El título en inglés con idénticas características.
 - 7.6.3. El nombre de la persona o personas autoras con sus datos académicos y profesionales (categoría, Departamento, Universidad o Institución a la que pertenece) y correo electrónico.

NORMAS DE PUBLICACIÓN DE LA REVISTA VASCA DE GESTIÓN DE PERSONAS Y ORGANIZACIONES PÚBLICAS

- 7.6.4. Resumen en castellano, euskera e inglés (*abstract*) del artículo con una extensión de entre 100 y 250 palabras. El texto de los artículos irá precedido de un **resumen** de no más de 200 palabras, en el que se expondrá clara y concisamente los objetivos, metodología, principales resultados y conclusiones del trabajo, y de un máximo de cinco **palabras clave** ordenadas alfabéticamente (deberán ser términos aceptados internacionalmente en las disciplinas científico-sociales y/o expresiones habituales de clasificación bibliométrica). Si el texto está escrito en español se añadirán el resumen (*abstract*) y las palabras clave (*keywords*) en inglés.
- 7.6.5. Palabras clave del artículo en castellano, euskera e inglés (*keywords*).
- 7.6.6. Sumario del artículo en Castellano, Euskera o inglés.
- 7.6.7. A continuación se escribirá el artículo en castellano, euskera o inglés según las normas indicadas en los apartados anteriores.

8. Los cuadros y gráficos incluidos en el trabajo deberán ir numerados correlativamente y ser originales. Cada cuadro o gráfico deberá tener un breve título e indicar claramente sus fuentes al pie del mismo. Estos irán a lo largo del artículo. Por el contrario, las notas al pie irán debidamente numeradas en números ordinales, al final del artículo.

9. Las citas en el texto se harán incluyendo el nombre del autor o autora y el año de publicación. Ejemplo: Allen (1981) o bien, (Allen, 1981). Si para una persona autora aparece más de una cita referida a un mismo año, se diferenciarán a través de una letra, que aparecerá junto al año de publicación, por ejemplo: (Allen, 1981a). En casos de tres o más personas autoras se citarán a todas cuando aparecen por primera vez y después sólo el primer autor o autora seguido de *et al.*

10. Al final del texto se incluirá una lista de bibliografía ordenada alfabéticamente por personas autoras, y cronológicamente en caso de varios trabajos del mismo autor o autora.

11. Las referencias bibliográficas se ajustarán a los criterios de la American Psychological Association (APA):

LIBRO: Dipboye, R. L. (1992). *Selection interviews: Process perspectives*. Cincinnati, OH: South-Western.

ARTÍCULO: Roth, P. L., Bobko, P. y McFarland, L. A. (2005). A meta-analysis of work sample test validity: updating and integrating some classic literature. *Personnel Psychology*, 58, 1009-1037.

En los casos en los que las referencias bibliográficas tengan número de doi, se utilizará el número de doi en lugar de la url.

Por ejemplo: Sackett, P. R., & Lievens, F. (2008). Personnel selection. *Annual Review of Psychology*, 59, 419-450. doi:10.1146/annurev.psych.59.103006.093716

12. Las personas autoras deben revisar el documento a fin de garantizar un lenguaje neutro en cuanto al género.

PERTSONAK ETA ANTOLAKUNDE PUBLIKOAK KUDEATZEKO EUSKAL ALDIZKARIAREN ATALEN DEFINIZIOA

Azterlanak

Ikerkuntza esperimental eta teorikoko artikulua originalak jasoko dira atal honetan. Ondoko artikulua hain zuzen ere, zerbitzu publikoaren eraginkortasuna eta eragingarritasuna handitze aldera: giza baliabideei buruzkoak, administrazio publikoaren hobekuntzaren antolakuntza eta kudeaketari buruzkoak.

Hortaz, besteak beste, ondoko esparruak batuko dira atal honetara: langileak hautatu eta biltzea, prestakuntza, lanaren ebaluazioa, karrera, lanpostuen azterketa eta diseinua, antolakuntza diseinua, enplegu publikoa, antolakundearen arteko komunikazioa, buruzagitzak, langileen motibazioa eta jarduerak, talde lana, negoziazioa, jakinduriaren kudeaketa, lan harremanak, lan baldintzak, lan osasuna, antolakunde kultura, politikak, kalitate ereduak eta tresnak administrazio publikoan, kudeaketa publikoa, giza baliabideen kudeaketa estrategikoa, etab.

Aldizkarirako, atal honetan onartutako artikulua hiru mota dira:

- 1) **Ikerketa artikulua.** Ikerketa originalaren emaitzen deskripzio osoa eta zehatza aurkezten duen agiria. Formatua: sarrera, metodología, emaitzak, ondorioak eta bibliografía. Hauek ere agertu behar dira: ikergaiak garrantzitsua den literaturaren azterketa, argi eta garbi definitutako metodoak, adierazitako helburuarekin bat datozenak, azterketa atal argia eta eskuizkribuan aurkeztutako datuetatik sortutako eztabaida.
- 2) **Hausnarketa artikulua.** Gai zehatz bati buruzko ikerketaren emaitzak aurkezten dituen agiria, egilearen ikuskera analitiko, azaltzaile edo kritikotik, jatorrizko iturriak abiapuntu izaki.
- 3) **Berraztertze artikulua.** Ikerketa argitaratuaren eta argitaratu gabeen emaitzak aztertu, sistematizatu eta integratzen dituen ikerkuntza baten ondoriozko agiria, aurretiko ikerketa enpirikoa sintetizatze giza baliabideen eta erakunde publikoaren kudeaketan jakinduriaren produkzioa hobetzen laguntze aldera.

Azterketa eta eztabaida juridikoa

Atal hau zuzenbidearen ikuskeren arteko hausnarketa, azterketa eta eztabaidarako eremua izan behar da, baita administrazio publikoak eta giza baliabideak kudeatzearekin lotzeko ere.

Artikuluak lagundu behar dute aldizkariaren eremuarekin lotutako doktrina esanguratsu eta berriena hedatzen, ikerketak, hausnarketak, iruzkinak, azterlanak, jurisprudentzia eta legeria oharrak, etab gehituz.

Berrikuntza eta jardunbide egokiak

Atal honetara administrazio publikoaren antolakuntza eta funtzionamendua hobetzeko esperientzia eta jarduketak **berritzaile, sistematizatu eta dokumentatuak** jasotzeko atala da. Ekintzek edo ekimenok eragin frogagarria eta iuskarria eduki behar dute zerbitzu publikoaren eragingarritasun eta eraginkortasunaren hobekuntzari dagokionez, eta eredu izan daitezke euren egoerara egokitu ditzaketan beste antolakunde batzuentzat. Kontuan hartuko dira esperientzia konparatuak, alderatutako kasuak pertsonak eta antolakundeak antolatzeke alorrean, eremu pribatuan zein internazionalen.

Aldizkarian argitara daitezkeen, esperientziei buruzko artikuluek bete behar dituzten oinarriko irizpideak ondokoak dira:

- **Egokitasuna.** Esperientzia aldizkariaren alorreko ekintzei buruzkoa izan behar da.
- **Berrikuntza.** Bai esku-hartze edo jarduketaren **ikuskerak tradizionalak aldatu edo zalantzan jartzen** dituelako, bai antolakuntza edo giza baliabideen kudeaketa arazoak konpontzeko **esperientziei ekin** zaielako. Esperientzia berriak daitezke programa, zerbitzua edo baliabidea hastean edo lehengo baliabideak aplikatzean.

Jurisprudentzia

Atal honetan epai esanguratsuenen zerrenda eta bertako doktrinaren laburpen txikia eskaintzen da.

Kronika

Aldizkariaren esparruarekin zerikusia duten biltzar, jardunaldi edo ekitaldiei buruzko analisia.

Atal bibliografikoa

Atal honen xedea aldizkariaren zenbaki bakoitza argitaratu aurretik 6 hilabeteetan argitaratzen den giza baliabideen eta antolakundearen kudeaketari buruzko literatura esanguratsuenen ikuskera osoa eskaintzea da ingurumari hizkuntzetan eta aldizkariaren eremuko lanik garrantzitsuenen hizkuntzetan (euskara, gaztelania, frantsesa, ingelesa...) idatzitako argitalpenak jasoko dira. Aipamen bibliografikoak American Psychological Association (APA) arauak proposatutako egiturari egokituak izango dira.

Aipamen edo aipuak gehi daitezke, hau da, argitalpen baten edo batzuen azterketa, eta garrantzitsuak izan behar dira unean uneko gai zehatz bat ikertzeko.

DEFINICIÓN DE LAS SECCIONES DE LA REVISTA VASCA DE GESTIÓN DE PERSONAS Y ORGANIZACIONES PÚBLICAS

Estudios

Esta sección recogerá artículos originales de investigación experimental o teórica que aborden aspectos vinculados a los recursos humanos, la organización y la gestión de la mejora en las administraciones públicas de cara a lograr un incremento de la eficacia y la eficiencia del servicio público.

Por tanto, entre otros, tendrán cabida en esta sección ámbitos como la selección y el reclutamiento de personal, la formación, la evaluación del desempeño, la carrera, el análisis y diseño de puestos de trabajo, el diseño organizacional, el empleo público, la comunicación organizacional, el liderazgo, la motivación y las actitudes de los empleados y las empleadas, el trabajo en equipo, la negociación, la gestión del conocimiento, las relaciones laborales, las condiciones de trabajo, la salud laboral, la cultura organizacional, las políticas, modelos e instrumentos de calidad en la Administración Pública, la gestión pública, la gestión estratégica de los recursos humanos, etc.

Los artículos aceptados para la revista en esta sección serán de tres tipos:

- 1) **Artículo de investigación.** Documento que presenta, de manera detallada, una descripción completa de los resultados de una investigación original. Formato: Introducción, metodología, resultados, conclusiones y bibliografía. Deben incluir una revisión de literatura relevante para el tema de investigación, los métodos claramente definidos, coincidentes con el propósito declarado, sección de análisis clara y una discusión que surja de los datos presentados en el manuscrito.
- 2) **Artículo de reflexión.** Documento que presenta resultados de investigación desde una perspectiva analítica, interpretativa o crítica del autor o autora, sobre un tema específico, recurriendo a fuentes originales.
- 3) **Artículo de revisión.** Documento resultado de una investigación donde se analizan, sistematizan e integran los resultados de investigaciones publicadas o no publicadas, con el fin de sintetizar la investigación empírica previa y contribuir al progreso de la producción de conocimiento en el ámbito de la gestión de recursos humanos y organizaciones públicas.

Análisis y debate jurídico

Esta sección debe ser un espacio apto para la reflexión, el análisis y el diálogo entre las diversas visiones del Derecho y su relación con la gestión de las administraciones públicas y los recursos humanos.

Los artículos presentados deben colaborar en la difusión de la más relevante y novedosa doctrina jurídica relacionada con el ámbito de la Revista, incorporando investigaciones, reflexiones, comentarios, estudios, notas jurisprudenciales y legislativas, etc.

Innovación y buenas prácticas

En esta sección tendrán cabida aquellas experiencias y actuaciones **innovadoras, sistematizadas y documentadas** que se orienten a la consecución de mejoras en la organización y funcionamiento de las administraciones públicas. Deberá tratarse de acciones o iniciativas con un impacto demostrable y tangible en cuanto a la mejora de la eficacia y eficiencia del servicio público y que pueden servir como modelos para que otras organizaciones puedan conocerlas y adaptarlas a su propia situación. Tendrán cabida Experiencias Comparadas, casos comparativos en materia de gestión de personas y las organizaciones, tanto a nivel internacional como en el ámbito privado.

En cuanto a los criterios básicos que deben cumplir los artículos acerca de las diferentes experiencias para ser consideradas y ser publicadas por esta Revista, se tendrán en cuenta:

- **Pertinencia.** La experiencia se enmarca o se refiere a la aplicación del acciones relacionadas con el ámbito de la Revista.
- **Innovación.** Ya sea porque **cambie o cuestione enfoques tradicionales** de intervención o de actuación o porque **inicie experiencias** que vayan dirigidas a la solución de problemas de tipo organizativo o de gestión de recursos humanos. La innovación de la experiencia puede producirse, por consiguiente, tanto al comenzar un nuevo programa, servicio o recurso, como al aplicarse en un recurso preexistente.

Jurisprudencia

Relación de las sentencias más significativas así como un breve resumen de la doctrina que se contiene en ellas.

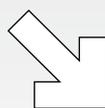
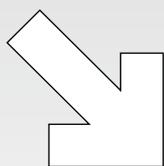
Crónica

Análisis de congresos, jornadas o eventos relacionados con el ámbito de la revista.

Sección bibliográfica

Esta sección intenta dar una visión de conjunto completa de la literatura relevante en el campo de la gestión de recursos humanos y organizaciones que haya sido publicada en los 6 meses anteriores a la publicación de cada número. Se considerarán publicaciones en las lenguas de nuestro entorno y en las lenguas en las que se editan los principales trabajos en el ámbito de la Revista (euskara, castellano, francés, inglés...). Las referencias bibliográficas se ajustarán a la estructura propuesta por la norma American Psychological Association (APA).

Se podrán incluir reseñas o reseñas, que consistirán en un análisis de una o varias publicaciones y su relevancia en la investigación de un tema en determinado momento.



IVAP



PERTSONAK ETA ANTOLAKUNDE PUBLIKOAK KUDEATZEKO
EUSKAL ALDIZKARIAREN PRINTZPIO ETIKOAK
PRINCIPIOS ÉTICOS PARA LA REVISTA VASCA DE GESTIÓN
DE PERSONAS Y ORGANIZACIONES PÚBLICAS





PERTSONAK ETA ANTOLAKUNDE PUBLIKOAK KUDEATZEKO EUSKAL ALDIZKARIAREN PRINTZPIO ETIKOAK

Pertsonak eta Antolakunde Publikoak Kudeatzeko Euskal Aldizkariak konpromisoa hartzen du argitalpenak kudeatzean testu honetan jasotzen diren estandar etikoak betetzeko. Estandar hauek COPEk (Best Practice Guidelines for Journal Editors) argitaratutakoak erreferentziatzen harturik idatzi dira. Xedea lortzearen, argitalpen-prozesuan parte hartzen duten pertsona guztiek —Erredakzio Batzordeko nahiz Aholku Batzordeko (ebaluatzaileak) kideak eta egileak— honako printzipioak ezagutu eta bete beharko dituzte:

Erredakzio Batzordea

- Erredakzio Batzordeak, artikulua bat onartu edo ez erabakitzeke, dagokion ebaluatzailearen txostena eta honako alderdiak soilik hartuko ditu aintzat: garrantzia, orijinaltasuna, argitasuna eta idatziaren edukiak aldizkarian landu ohi diren gaiekin bat datozen ala ez. Diskriminaziorik eza bermatuko da eta, horrenbestez, ez da egilerik baztertuko honako arrazoiengatik: generoa, sexu-orientazioa, sinesmenak, jatorri etnikoa, jatorria edo orientazio politikoa. Erredakzio Batzordeko kideek mekanismoak eskainiko dituzte hartutako argitalpen-erabakien aurkako apelazioa aurkeztu ahal izateko.
- Erredakzio Batzordeko kideek eta aldizkariarekin lotura duten gainontzeko langileek artikuluen ebaluazio-prozesuetan parte hartzen duten pertsona guztien anonimotasuna babestuko dute uneoro; orobat egileek bidaltzen duten materiala behar bezala zaintzen dela bermatuko dute eta ebaluazio-prozesuarekin zerikusia duten pertsonak soilik (eta ez beste inork) ikusten dutela.
- Lan bat argitaratu ala ez erabakitzeke orduan interes-gatazkarik izanez gero, Erredakzio Batzordeko kideek haren berri eman behar dute. Eta kideren batek interes-gatazkarik badu, erabakitze-prozesutik at geratu beharko du.
- Erredakzio Batzordeak zuzenketak, argibideak, atzera-egiteak eta barkamen eskeak argitaratuko ditu beharrezkoa denean.
- Erredakzio Batzordeak aldizkaria etengabe hobetzeko konpromisoa hartzen du; besteak beste, artikuluen kalitatea, indexazioa eta ikusgaitasuna hobetzen ahaleginduko da. Horretarako, iritzia eskatuko zaie egileei, irakurleei eta Aholku Batzordeari.
- Egileek salaketa larriak egiten badituzte ebaluazio-prozesuaren inguruan eta Erredakzio Batzordeari gaizki jokatu izana edo etika falta leporatzen badiote, batzordeak azalpenak emateko aukera eman behar die.

Egileak

- Egileek beren gain hartzen dute beren idatzien edukiaren ardura eta testua beraiek sortua dela adierazi behar dute. Testuaren egileari dagokionez aldaketarik egin beharko balitz, arrazoiak justifikatu beharko lituzkete.
- Egileek idazkia orijinala eta argitaragabea dela ziurtatu behar dute. Lanaren zati batzuk jadanik argitaratu egin badira, Idazkaritza Teknikoari jakinarazi behar diote. Halaber, bermatu behar dute lana ez dela beste pertsona baten lanaren plagio partzialaren edo osoaren emaitza eta ez dutela nahita aipu bibliografikorik aipatu gabe utzi.
- Egileek beren idazkiak *Pertsonak eta Antolakunde Publikoak Kudeatzeko Euskal Aldizkariara* bidaltzen badituzte hark ebalua ditzan, ziurtatu beharko dute beste argitalpen bat ez dela aldi berean lanok ebaluatzen ari.
- Egileak edo egileek idazkiaren ebaluazio-prozesuan interes-gatazkaren bat dagoela edo egon litekeela jakin badakite, egoera horren berri eman beharko diote Idazkaritza Teknikoari. Horiek horrela, eskubidea izango dute Idazkaritza Teknikoari argitalpenaren Erredakzio Batzordeko kideekin edo balizko ebaluatzaileekin dituzten edo izan ditzaketen interes-gatazken eta arrazoiaren berri idatziz emateko.
- Egileek eskubidea dute aztertzaileek egindako ebaluazioen edukien berri izateko, eta irizpena «argitaragarria» edo «berrikusi ostean argitaragarria» baldin bada, beharrezko aldaketak egin beharko dituzte.

Ebaluatzaileak

- Artikulu bat ebaluatzeke onartu ostean, aztertzaileek ezarritako epeak bete beharko dituzte, eta betetzea posible ez balitz, Idazkaritza Teknikoari jakinarazi beharko liokete behar besteko aurrerapenaz.
- Berrikusketa egitean objektibotasuna, konfidentzialtasuna eta inpartzialtasuna bermatuko dira.
- Ebaluatzaileek konpromisoa hartzen dute egileak aipatu gabe utzi dituen eta artikuluan lantzen den gaiarekin lotura duten lan garrantzitsuen datu bibliografikoak eskaintzeko.
- Ebaluatzaileek jasotako lanak interes-gatazkarik eragiten dien jakinarazi beharko dute, eta hala balitz, ez lukete berrikuspen-prozesuan parte hartuko.
- Ebaluatzaileek Idazkaritza Teknikoari jakinarazi beharko diote ebaluatutako idazkiak aldizkariaren politika etikoa urratzen badu eta/edo ekoizpen zientifikoaren oinarritzko arauak betetzen ez baditu (plagioa, emaitzak zintzoki ez aurkeztea, asmaketa, faltsutzea, manipulazioa edo/eta ebidentziak isilean gordetzea).

PERTSONAK ETA ANTOLAKUNDE PUBLIKOAK KUDEATZEKO EUSKAL ALDIZKARIAREN PRINTZPIO ETIKOAK

Plagioa eta jokabide ezegokia

Honako hauek hartuko dira plagiotzat: beste egileen edo artikuluen ideiak edo esaldiak norberarena balitz bezala eta jatorrizko lana bezala aurkeztea edo kopiatzea, jatorria aipatu gabe edo behar bezala aipatu gabe; eta beste egile batzuen esaldien eta ideien gehiegizko erabilera.

Bestalde, jokabide zientifiko ezegokitzat joko dira honako hauek: argitaratzeko bidalitako jatorrizko dokumentuan jasotako ikerketa-datuen zati bat edo guztiak asmatzea; datuak faltsutzea edo manipulatzeta; egiletasun-gatazkak eta egiletasun faltsua.

Egileren batek jokabide ezegokia izan duela edo plagioa egin duela antzematen bada, eta egilearen azalpenak argigarriak ez badira, Erredakzio Batzordeak IVAPen zuzendaritzari proposatuko dio egoki jotzen dituen neurriak hartzeko, eta egileek bere gain hartu beharko dute besteren eskubideak urratzearen eta dokumentu honetan jasotako printzipio etikoak ez betetzearen erantzukizuna.

Argitalpenen kudeaketa

Artikuluak jaso bezain pronto ebaluatzen dira, honako prozedura hau jarraituta: a) artikulua jaso bezain laster, jaso izanaren adierazpena bidaltzen zaio bidaltzaileari, e-postaren bidez; b) aldizkariaren erredakzioak erabakitzen du atzera botatzea (aldizkariak landutako gaietatik haratago doazen lanen kasuan) ala kanpo ebaluazioaren prozesua hastea, eta horren berri ematen dio egileari; c) gaian adituak diren pertsonen ebaluazio anonimoa aplikatzen dio, «itsu-bikoitza» prozedura jarraituta (ebaluazio desegokien kasuan, Erredakzio Kontseiluak testua ebaluatzaile berri bati bidaltzea du); d) eta, azkenik, ebaluatzaileen txostenen arabera, Erredakzio Kontseiluak ondorengo erabakietako bat hartuko du, egileei jakinaraziko zaiena: artikulua onartzeko edo atzera botatzeko behin betiko erabakia. Prozesu guztia batez beste 16 astez luzatzen da, artikulua Idazkaritza Teknikoan (rvgpop@ivap.eus) jasotzen denetik argitaratzen den arte. Epe hori dirauen bitartean, autoreei eskatzen zaie euren artikulua beste aldizkarietara ez bidaltzea.

Aldizkariak ez du kobratzen idatziak jasotzeagatik edota argitaratzeagatik. Egileek ez dute artikuluen argitalpenik ordainduko. Edizioaren kostuak IVAPek bere gain hartuko ditu eta egileek IVAPi jabetza intelektualeko eskubideak transferitzeagatik ordainsaria jasoko dute indarrean dagoen araudiaren arabera.

PRINCIPIOS ÉTICOS PARA LA REVISTA VASCA DE GESTIÓN DE PERSONAS Y ORGANIZACIONES PÚBLICAS

La Revista Vasca de Gestión de Personas y Organizaciones Públicas se compromete a mantener los estándares éticos presentados en este texto en su gestión editorial, que toman como referencia los principios publicados por COPE (Best Practice Guidelines for Journal Editors). A tal fin, todas las partes involucradas en el proceso de publicación —miembros del Consejo de Redacción y del Consejo Asesor (personas evaluadoras) y autores y autoras— deberán conocer y acatar los siguientes principios:

Consejo de Redacción

- Las decisiones del Consejo de Redacción relativas a la aprobación o el rechazo de un artículo para publicación, estarán basadas en los informes de las respectivas personas evaluadoras, y sólo se considerarán aspectos como la relevancia, originalidad, claridad y adecuación a la temática de la Revista de los contenidos de los manuscritos. Se garantizará la no discriminación en base al género, la orientación sexual, las creencias, el origen étnico, el lugar de origen o la orientación política de los autores y autoras. Los miembros del Consejo de Redacción ofrecerán mecanismos para apelar sus decisiones editoriales.
- Los miembros del Consejo de Redacción y el resto del personal relacionado con la revista preservarán, en todo momento, el anonimato de todas las personas involucradas en el proceso de evaluación del artículo y garantizarán que los materiales enviados por los autores y autoras sean debidamente cuidados, evitando su difusión más allá de las personas envueltas en la evaluación.
- Las personas integrantes del Consejo de Redacción deben informar si existe algún tipo de conflicto de interés en la toma de decisión sobre la publicación de un trabajo. En tal caso deberán abstenerse de dicha toma de decisión.
- El Consejo de Redacción publicará correcciones, clarificaciones, retractaciones o disculpas cuando sea necesario.
- El Consejo de Redacción se compromete a mejorar constantemente la revista en términos de calidad de sus artículos, indización y visibilidad. Para ello, se pedirá la opinión a los autores y autoras, a las personas lectoras y al Consejo Asesor.
- En caso que, como resultado del proceso de evaluación, el Consejo de Redacción reciba acusaciones graves sobre mala praxis o falta de ética por parte de las personas autoras, deberá dar a éstas la oportunidad de que ofrezcan las explicaciones oportunas.

Personas autoras

- Los autores y autoras se hacen responsables del contenido de su manuscrito y deben indicar que el texto es de su autoría. Deberán justificar, en su caso, las razones para posibles cambios en la autoría del texto.
- Los autores y autoras deben asegurarse de que el contenido de su manuscrito sea original e inédito. En caso que algunas secciones del trabajo hayan sido publicadas, esta situación deberá ser informada a la Secretaría Técnica. Asimismo, deben garantizar que su trabajo no es resultado de plagio parcial ni completo de otro, ni de omisión intencional de citas bibliográficas.
- Los autores y autoras deberán asegurar que, en el momento de enviar un manuscrito para su consideración por parte de la Revista Vasca de Gestión de Personas y Organizaciones Públicas, éste no se encuentra, al mismo tiempo, siendo evaluado en otras publicaciones.
- En caso de que las personas autoras estén en conocimiento de conflictos de interés, efectivos o potenciales, en el proceso de evaluación de su manuscrito, deberán informar de tal situación a la Secretaría Técnica. En ese sentido, tendrán derecho a informar, de forma escrita y fundada, a la Secretaría Técnica sobre conflictos de interés con miembros del Consejo de Redacción de la publicación o con potenciales personas evaluadoras.
- Los autores y autoras tienen derecho a conocer el contenido de las valoraciones las personas revisoras y deberán efectuar las mejoras correspondientes en caso de que el dictamen sea de «publicable» y de «publicable tras su revisión».

Personas evaluadoras

- Una vez se ha aceptado evaluar un artículo, las personas revisoras respetarán los plazos establecidos; en caso de no poderlos asumir tendrán que comunicarlo con suficiente antelación a la Secretaría Técnica.
- La revisión se llevará a cabo de manera objetiva, confidencial e imparcial.
- Las personas evaluadoras se comprometen a ofrecer datos bibliográficos precisos de obras importantes para el tema del artículo que el autor o autora pueda haber omitido.
- Las personas evaluadoras deberán informar si el trabajo recibido les ocasiona algún tipo de conflicto de interés y en tal caso, no realizar la revisión.
- Las personas evaluadoras deberán informar a la Secretaría Técnica de cualquier situación relativa a los manuscritos evaluados que consideren trasgrede la política ética de la revista y/o las normas básicas de producción científica, como plagio, presentación de resultados de forma no honesta, fabricación, falsificación, manipulación y/u omisión de evidencia.

PRINCIPIOS ÉTICOS PARA LA REVISTA VASCA DE GESTIÓN DE PERSONAS Y ORGANIZACIONES PÚBLICAS

Plagio y malas prácticas

Se considerará plagio la reproducción o apropiación de ideas o frases de otros autores o autoras o artículos, presentándolas como trabajo original y sin citar la fuente o citándola de manera incorrecta, y la utilización abusiva de frases e ideas de otros autores o autoras aunque se cite su procedencia.

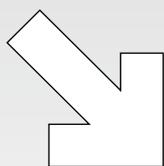
Por otra parte, se considerará mala conducta científica la invención de la totalidad o parte de los datos de la investigación de un estudio remitido para publicación, la falsificación o manipulación de los mismos, los conflictos de autoría y la autoría ficticia.

En el supuesto de que detecte algún caso de malas prácticas o plagio y las explicaciones de los autores o autoras no sean satisfactorias, el Consejo de Redacción propondrá a la Dirección del IVAP la adopción de las medidas que crea oportunas, recayendo en las personas autoras la responsabilidad que corresponda por vulnerar derechos ajenos o los principios éticos reflejados en este documento.

Gestión editorial

Los artículos son evaluados en la medida que van llegando, mediante el siguiente procedimiento: a) tras la recepción del artículo se remite acuse de recibo a la dirección de correo electrónico indicada por el o la remitente; b) la Redacción de la revista decide rechazarlo (en el caso de trabajos que se salgan de las materias abordadas por la revista) o iniciar el proceso de evaluación externa, lo que será comunicado debidamente; c) evaluación anónima por personas evaluadoras expertas en la materia (*peer review*) mediante el procedimiento de doble ciego (en caso de evaluaciones discrepantes el Consejo de Redacción podrá enviar el texto a un evaluador/a adicional) y d) a la vista de los informes de los evaluadores/as, el Consejo de Redacción elaborará un dictamen final de aceptación o rechazo del artículo, decisión que será comunicada al autor/a. Este proceso tiene una duración media de 16 semanas, desde la recepción del artículo en la Secretaría Técnica (rvgpop@ivap.eus) hasta que es publicado. Durante este tiempo, se pide a los autores y autoras que se abstengan de postular su artículo en otras revistas.

La revista no cobra ni por el envío de manuscritos ni por su publicación. Los autores y autoras no habrán de satisfacer cantidad alguna por la publicación de su artículo. Los costes de la edición serán asumidos por el IVAP y la cesión de los derechos de propiedad intelectual por parte de las personas autoras al IVAP será retribuida a los autores y autoras de conformidad con los honorarios previstos en la normativa vigente.



IVAP



LA REVISTA VASCA DE GESTIÓN DE PERSONAS Y ORGANIZACIONES PÚBLICAS EN BASES DE DATOS
PERTSONAK ETA ANTOLAKUNDE PUBLIKOAK KUDEATZEKO EUSKAL ALDIZKARIA DATU BASEETAN





La Revista Vasca de Gestión de Personas y Organizaciones Públicas se halla incluida en las siguientes Bases de datos:

Pertsonak eta Antolakunde Publikoak kudeatzeko Euskal Aldizkaria honako datu base hauetan jasotzen da:

BASE DE DATOS	DIRECCIÓN
CARHUS PLUS (Sistema de Clasificación de Revistas Científicas de los ámbitos de Ciencias Sociales y Humanidades)	http://agaur.gencat.cat/web/.content/Documents/CARHUS/CARHUS_2018/Carhus_total_cast2018.pdf
CIRC (Clasificación integrada de revistas científicas)	http://www.clasificacioncirc.es/
CCUC (Catàleg Col·lectiu de les Universitats de Catalunya)	http://ccuc.cbuc.cat/
DIALNET	http://dialnet.unirioja.es/
DOAJ (Directory of Open Access Journals)	https://doaj.org/toc/2531-2103
DULCINEA	www.accesoabierto.net/dulcinea
EBSCO (Open Science Directory)	https://atoz.ebsco.com/titles/searchresults/8623?GetResourcesBy=TitleNameSearch&Find=Revista+vasca+de+gesti%C3%B3n+de+personas&SearchType=Contains
ERIH Plus (European Reference Index for the Humanities and Social Sciences)	https://dbh.nsd.uib.no/publiseringskanaler/erihplus/about/index
EZB (Elektronische Zeitschriftenbibliothek)	http://ezb.uni-regensburg.de/index.phtml?bibid=AAA&colors=7&lang=de
ISOC (Biblioteconomía y documentación, Ciencias Sociales y Humanidades)	www.investigacion.cchs.csic.es/isoc
LATINDEX (Sistema regional de información en línea para revistas científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal)	http://www.latindex.unam.mx/
MIAR (Matriu d'Informació per a l'Avaluació de Revistes)	http://miar.ub.edu/
Psicodoc	http://www.psicodoc.org/acerca.htm
REBIUN (Red de Bibliotecas Universitarias)	http://rebiun.baratz.es/rebiun/record/Rebiun00292483WorldCat https://www.worldcat.org/
ULRICHS (Global Serials Directory)	https://www.ulrichsweb.serialssolutions.com
ZDB (Zeitschriftendatenbank)	http://zdb-opac.de/LNG=DU/DB=1.1/



IVAP

HERRI ARDURALARITZAREN
EUSKAL ERAKUNDEA

eman ta zabal zazu



Universidad
del País Vasco

Euskal Herriko
Unibertsitatea

Curso Básico sobre ABUSOS SEXUALES A NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES

Área de formación

Abusos sexuales contra la infancia y la adolescencia

Modalidad

Online

Idioma

Castellano

Información general

Fechas: 24 de mayo-2 de julio de 2021

Duración: 30 horas, 6 semanas.

Plazo de matrícula: 23 de abril último día para matricularse. Del 26 al 29 de abril plazo para confirmar la matrícula.

Plazas: 500

Material: El curso por módulos incluye soportes didácticos, cuestionarios, foros y tareas.

Infraestructura: Plataforma eGela PI de la UPV/EHU.

Prioridad: Educación, Justicia, Servicios Sociales, Seguridad y Salud

Profesorado: Maitane Urizar Elorza, Nahia Idoiaga Mondragon, Maitane de Belasco Txertudi, Diana Mari-Pino Arias, Amaia Arbeloa Miranda, Estrella Gomez Viñas, Garazi Alonso Lopez, Amaia Eiguren Munitis, Paula Marín Fernández.

<https://ivap.euskadi.eus/informacion-general-formacion-igualdad/z16-a3prberd/es/>

<https://ivap.euskadi.eus/informazio-orokorra-prestakuntza-berdintasuna/z16-a3prberd/eu/>

IVAP

HERRI ARDURALARITZAREN
EUSKAL ERAKUNDEA

EUSKO JAURLARITZA



GOBIERNO VASCO

www.ivap.euskadi.net