

El teletrabajo en la Administración General del Estado: desafíos, beneficios y oportunidades

Elena Tordesillas Escudero

*Jefa del Servicio de Retribuciones del
Servicio Público de Empleo Estatal*

Guillermo Díaz Martínez

*Técnico del Servicio de Gestión de Recursos Humanos del
Servicio Público de Empleo Estatal*

Este trabajo ha obtenido un accésit del **Premio Estudios Financieros 2020** en la modalidad de **Recursos Humanos**.

El jurado ha estado compuesto por: don Manuel Fernández Ríos, doña Eva Cifre Gallego, don Antonio Ortega Parra, doña Vanesa Pérez Torres, don José Ramos López, don Alfredo Rodríguez Muñoz y doña Raquel Sanz Valle.

Los trabajos se presentan con seudónimo y la selección se efectúa garantizando el anonimato.

Extracto

El teletrabajo o trabajo a distancia ha significado una auténtica revolución a la hora de gestionar recursos humanos en el siglo XXI. El desdibujamiento del concepto de «centro de trabajo» que ha traído la incorporación masiva de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) no debe ser obviado por organizaciones como las Administraciones públicas, prestadoras de un gran volumen de servicios públicos y empleadoras principales en nuestro país, más en un contexto en el que la llegada de la COVID-19 ha significado la no asistencia del personal empleado público a sus centros de trabajo. El presente estudio pretende realizar un análisis del teletrabajo en la Administración General del Estado, partiendo de la situación regulatoria actual para posteriormente incidir en los posibles desafíos, beneficios y oportunidades para su implantación generalizada.

Palabras clave: teletrabajo; Administración General del Estado; personal empleado público.

Fecha de entrada: 01-06-2020 / Fecha de aceptación: 18-09-2020

Cómo citar: Tordesillas Escudero, Elena y Díaz Martínez, Guillermo. (2020). El teletrabajo en la Administración General del Estado: desafíos, beneficios y oportunidades. *Revista de Trabajo y Seguridad Social. CEF*, 452, 233-258.



Teleworking in Spanish Central Administration: challenges, benefits and opportunities

Elena Tordesillas Escudero

Guillermo Díaz Martínez

Abstract

Teleworking or remote work has signified a real revolution when it comes to managing human resources in the 21st century. The blurred concept of «place of working», created by the use of new technologies, cannot be denied by organizations such as Public Administrations. They provide a huge volume of public services and primary employees in our country, even more in a context where the COVID-19 has allowed the absence of public employees to their workplace. This essay pretends to make an analysis of teleworking in Spanish Central Administration, based on the current situation and then it explains the possible challenges, benefits and opportunities for its general implementation.

Keywords: teleworking; Spanish Central Administration; public employees.

Citation: Tordesillas Escudero, Elena y Díaz Martínez, Guillermo. (2020). Teleworking in Spanish Central Administration: challenges, benefits and opportunities. *Revista de Trabajo y Seguridad Social. CEF*, 452, 233-258.





Sumario

1. Introducción
2. Marco jurídico del teletrabajo en la AGE y estado de la cuestión
 - 2.1. El marco básico: la Orden APU/1981/2006
 - 2.2. Los avances normativos desde 2006 hasta 2020
 - 2.3. La situación actual hasta la llegada de la COVID-19. Experiencias
3. Desafíos que supone la implantación del teletrabajo en la AGE
 - 3.1. El desafío de la adopción generalizada del teletrabajo
 - 3.2. El desafío del cumplimiento de las medidas de seguridad e higiene y control en el teletrabajo
 - 3.3. El desafío del control del teletrabajo y el derecho a la desconexión digital
 - 3.4. El desafío de la brecha digital en el teletrabajo
4. Efectos beneficiosos del teletrabajo
 - 4.1. Conciliación con la vida familiar
 - 4.2. Desarrollo sostenible y medioambiente
 - 4.3. Posibles repercusiones en la España vaciada
5. Conclusiones: una oportunidad para la regulación del teletrabajo en la AGE

Referencias bibliográficas

1. Introducción

En primer lugar, el origen del teletrabajo se remonta a los años setenta tras la crisis del petróleo, término que fue acuñado por el físico Jack Nilles, quien, teniendo en cuenta la escasez de esta energía no renovable, afirmó que «si uno de cada siete trabajadores urbanos no tuviera que desplazarse a su sitio de trabajo, Estados Unidos no tendría la necesidad de importar petróleo» (Pérez Sánchez, 2010). Atendiendo a su significado, se pueden encontrar varias definiciones: desde la que realiza la Real Academia Española, como «trabajo que se realiza desde un lugar fuera de la empresa utilizando las redes de telecomunicación para cumplir con las cargas laborales asignadas»; hasta la que establece el Real Decreto-Ley 3/2012, de 10 de febrero, de medidas urgentes para la reforma del mercado laboral, que lo concreta en:

[...] una particular forma de organización del trabajo que encaja perfectamente en el modelo productivo y económico que se persigue, al favorecer la flexibilidad de las empresas en la organización del trabajo, incrementar las oportunidades de empleo y optimizar la relación entre tiempo de trabajo y vida personal y familiar (Selma Lajarín, 2015).

En la actualidad, la crisis sanitaria provocada por la COVID-19 ha obligado al mercado laboral a reinventarse y buscar nuevas formas de desarrollar las actividades profesionales, en aras de fomentar el confinamiento y evitar la expansión del virus. Ante esta situación, las empresas que llevan a cabo funciones susceptibles de ejecutarse fuera del lugar habitual de trabajo y a través de medios telemáticos se han visto envueltas en una carrera contrarreloj para encontrar la manera de asignar este tipo de trabajo. En el ámbito privado, en el año 2019, esta modalidad solo es llevada a cabo por un 3 % de las personas trabajadoras en España, a la cola de lo que sucede en el ámbito europeo con tasas del 25 % en países como Suecia o Reino Unido, pese a que el 27 % de empresas españolas tiene voluntad de implantarlo (Zuil, 2019).

Asimismo, cabe destacar la importancia del impacto que pueda tener el teletrabajo del personal público en el desarrollo laboral, económico y social en el país, ya que algo más de medio millón de personas trabajan actualmente para la Administración del Estado (Portillo Caurce, 2020). En total, la población ocupada en España en el último trimestre de 2019 está representada por 19.966.900 personas, según el informe elaborado por la Subdirección General de Estadística y Análisis Sociolaboral (Ministerio de Trabajo y Economía Social, 2020). Con estos datos podemos afirmar que en torno al 2,5 % de la población empleada en este país pertenece a la Administración estatal.

Ante esta situación y con estos datos, la Administración General del Estado (AGE) debe prepararse para los cambios sociales y situaciones sobrevenidas que puedan tener lugar, sin dejar de prestar el servicio público para el que está encomendada y salvaguardando a su vez los derechos de las personas empleadas públicas. Por ello, es importante llevar a cabo un análisis de la normativa que se ha desarrollado en torno al teletrabajo y localizar las carencias que existen en este ámbito, para saber con qué garantías puede desarrollar la Administración estatal algunas actividades y dictar instrucciones que obliguen a su personal.

Inevitablemente, un personal público envejecido, al igual que lo está la sociedad, y las limitaciones en los recursos provocan que la AGE se encuentre ante una serie de obstáculos que es necesario sortear para que pueda fructificar esta modalidad de trabajo. Además, no solo una situación de crisis es el único argumento para fomentar el teletrabajo, sino que también está vinculado, presumiblemente, a una serie de efectos beneficiosos para todos los agentes implicados en el mercado laboral, incluyendo también nuestro medioambiente.

2. Marco jurídico del teletrabajo en la AGE y estado de la cuestión

2.1. El marco básico: la Orden APU/1981/2006

La reforma del artículo 13 del 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 (ET), en el que desde 2012 se reconoce la figura del teletrabajo, no ha encontrado su correspondencia en el ámbito público.

Así, mientras que en el citado artículo se pueden observar unas reglas básicas (no obligatoriedad de que el trabajo sea en el domicilio de la persona que teletrabaja, pudiendo elegirse otro lugar, igualdad de derechos con las personas trabajadoras presenciales u obligatoriedad de cumplir con las prescripciones en materia de prevención de riesgos laborales) a partir de las cuales se deben construir estas nuevas relaciones laborales, en la AGE este «esqueleto básico» brilla por su ausencia.

Esta ausencia de una regulación general, fundamentada primero en el fracaso del Real Decreto de teletrabajo en la AGE del año 2007 y después en la inactividad de los sucesivos Gobiernos hasta la fecha, hace que el marco jurídico del teletrabajo en la Administración estatal esté compuesto únicamente por iniciativas aisladas de determinados ministerios u organismos públicos, a diferencia de la extensa y sistemática regulación que existe en un buen número de comunidades autónomas.

Centrándonos en la AGE, ante las ausencias anteriormente expuestas, debemos citar la única norma que hace un amago de regular el teletrabajo de forma sistémica y homogénea

y que hoy constituye el marco jurídico en el que debe apoyarse cualquier plan de teletrabajo en la Administración estatal. Así, el primer paso y único hasta la fecha a nivel general, insistimos, se dio con la aprobación y publicación de la Orden APU/1981/2006, de 21 de junio, por la que se promueve la implantación de programas piloto de teletrabajo en los departamentos ministeriales.

La citada orden ministerial, partiendo de la habilitación que suponen el Acuerdo marco europeo sobre teletrabajo de 2002 y el Plan Concilia de 2005, se propone como objetivo posibilitar la puesta en marcha de programas piloto de teletrabajo en los departamentos ministeriales u organismos públicos, eso sí, siempre bajo el requisito de voluntariedad en la prestación de servicios mediante esta modalidad (Villalba Sánchez, 2017, p. 221).

En cuanto a la definición del término que la orden ofrece, es necesario hacer un recorrido por sus notas básicas. En primer lugar, la orden establece que la prestación mediante teletrabajo únicamente será válida en parte de la jornada laboral, desterrando sobre el momento los conceptos de oficina 100 % digital que la regulación que se hace en el artículo 13 del ET no impide y que la Estrategia TIC de 2015 pone como línea de acción en materia de modernización de la AGE. En segundo lugar, el teletrabajo debe realizarse desde el propio domicilio de la persona empleada pública, lo que supone limitar el trabajo a una de sus modalidades: el denominado «teletrabajo a domicilio» (Sierra Benítez, 2011, p. 130). En último lugar, el teletrabajo deberá hacerse en el marco de la política de conciliación de la vida personal, familiar y laboral de las personas empleadas públicas, lo que no se limita al adecuado equilibrio entre responsabilidades familiares y laborales de las mismas, sino que amplía el abanico al derecho a equilibrar el tiempo de trabajo con circunstancias tales como el libre desarrollo de la personalidad o el adecuado disfrute del ocio y tiempo libre. Sin embargo, probablemente por la fecha de la norma, no se manejó un concepto más amplio del marco justificador del teletrabajo, ya que, en la actualidad, parece indudable aludir, además de a la conciliación, a circunstancias tales como el alivio del medioambiente producido por la reducción del número de desplazamientos o incluso a los ahorros en materia patrimonial que este puede suponer para la AGE, al no tener que disponer del mismo espacio si una parte importante de la plantilla presta servicios fuera de la oficina.

Continuando con el análisis de la norma, si hablamos del contenido de los programas piloto que la misma habilita a desarrollar, nos encontramos con condicionantes de la participación de personas empleadas públicas que son dignos de mención. Así, se prohíbe la inclusión de aquellos puestos que requieran contactos personales frecuentes o atención directa al público, lo que parece, en el primero de los casos, un concepto indeterminado, más aún cuando la propia definición de teletrabajo que analizábamos anteriormente ya habla de la necesidad de que el teletrabajo sea parcial (Villalba Sánchez, 2017, p. 221). Por otro lado, se establece como requisito para participar en los programas piloto el tener conocimientos suficientes en ofimática, entendidos estos como «los mínimos para iniciar y mantener las comunicaciones telemáticas imprescindibles para el cumplimiento de las tareas y los objetivos encomendados» (Ministerio de Administraciones Públicas, 2006).

Así, puede existir un cierto riesgo de favorecer la brecha digital entre personas empleadas públicas en vez de intentar limitarla mediante la oferta de la formación necesaria en la materia. Más aún cuando la formación, conforme al texto refundido del Estatuto Básico del Empleado Público (EBEP), aprobado por el Real Decreto legislativo 5/2015, de 30 de octubre, constituye un deber, pero también un derecho de las personas empleadas públicas. No olvidemos, al hilo de lo expuesto, que la plantilla de la AGE es una plantilla envejecida, pues conforme a los datos extraídos del Boletín estadístico del personal al servicio de las Administraciones públicas, a julio de 2019 (Ministerio de Política Territorial y Función Pública, 2019), un 60,63 % del personal al servicio de ministerios, organismos autónomos y agencias estatales tiene más de 50 años, siendo especialmente flagrante la cifra en el caso de los organismos autónomos, al alcanzar el 72,78 %. Sin ánimo de generalizaciones, las cifras nos dicen que existe una probabilidad grande de que un buen número de efectivos, fruto de su edad, no cuente con competencias digitales necesarias para el teletrabajo, lo que hace que el establecimiento del requisito de «conocimientos suficientes en ofimática» pueda poner en peligro su participación en estos programas. Es más, en los resultados de la investigación sobre los programas piloto llevados a cabo en el Ministerio de Administraciones Públicas entre 2005 y 2007 se observa que únicamente un 20 % de las personas participantes en los mismos tenía más de 50 años (Álvarez Ruiz *et al.*, 2007, p. 59), lo que puede deberse a esta limitación o a una autopercepción de falta de capacidades digitales para el teletrabajo que favorece la ausencia de garantía de formación en este punto, además de la preferencia, en última instancia, por aquellas personas candidatas con cargas familiares o problemas de conciliación objetivos (Ministerio de Administraciones Públicas, 2006).

Por último, la Orden de 2006 se refiere a la no aplicación de la entonces vigente instrucción de jornada y horarios de 2005, pasando a determinarse el horario contenido en el propio programa de teletrabajo.

2.2. Los avances normativos desde 2006 hasta 2020

Una vez analizada la Orden de 2006, los siguientes avances jurídicos en la regulación del teletrabajo en la AGE se dan en el año 2007. Por un lado, encontramos la disposición final sexta de la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos, la cual dispone un mandato a los entonces Ministerios de Administraciones Públicas, Economía y Hacienda, de Industria, Turismo y Comercio y de Trabajo y Asuntos Sociales para que antes del 1 de marzo de 2008 elaborasen una regulación de la figura.

Así, sobre esta base se elabora el malogrado proyecto de real decreto por el que se regula el teletrabajo en la AGE. El citado proyecto fue sometido al Consejo Económico y Social en marzo de 2007, que mediante el Dictamen 4/2007 hizo ver ciertas deficiencias en

el proyecto tales como la falta de congruencia en las ventajas enunciadas o la falta de una aproximación estimativa de la repercusión de la medida en el gasto público, además de reflejarse que el momento de someter a consulta el proyecto debía ser uno posterior al de efectuar la negociación y consulta con los interlocutores sociales (Córdova Garrido, 2007).

Una vez subsanadas las deficiencias anteriormente citadas y pese al anuncio por el entonces ministro Jordi Sevilla de su aprobación en Consejo de Ministros en la primavera-verano de aquel ya lejano 2007, el real decreto jamás fue aprobado, dejando a la Orden de 2006 como única referencia en la materia a nivel de la AGE.

El siguiente hito hay que situarlo ya en la siguiente década, toda vez que al amparo del informe de la Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas (CORA) de 2012, así como en las recomendaciones del Consejo sobre el Programa Nacional de Reformas de España de 2012, se recomienda la regulación del trabajo a distancia en las Administraciones públicas. Así, mientras que en un buen número de autonomías la asunción de esta regulación estaba finalizada o en fase final de elaboración –valgan los ejemplos del decreto castellanoleonés de teletrabajo de 2012, el decreto vasco del mismo año o los balear, gallego, castellanomanchego y riojano de 2013 (Villalba Sánchez, 2017, pp. 223-224)–, en la AGE únicamente podemos citar el Plan de Transformación Digital de la Administración General del Estado y sus Organismos Públicos 2015-2020, conocido como «Estrategia TIC», que en su segunda línea de acción aboga por desarrollar el puesto de trabajo digital. Conforme a este objetivo, la Estrategia TIC propone:

[...] que por parte de la Administración se provea tanto de los medios materiales necesarios para el desarrollo de este objetivo mediante la aplicación de nuevas tecnologías de la información y de la comunicación, como de un marco que establezca las condiciones que permitan establecer en su caso las nuevas modalidades de jornada, que impliquen una mayor flexibilidad en los horarios de trabajo, posibilitando en última instancia que los empleados y empleadas de una organización puedan desarrollar total o parcialmente su jornada laboral desde un lugar distinto al de su centro de trabajo (Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, 2015, p. 31),

abogando por medidas concretas tales como la provisión de medios electrónicos adecuados, el establecimiento de un marco de especialidades de la jornada, establecimiento de objetivos y seguimiento del desempeño o la necesidad de elaboración de una guía o manual de implantación de puesto de trabajo digital en la AGE.

Como se puede observar, la gran innovación de las propuestas de la Estrategia TIC, seguramente influenciadas por la nueva regulación del teletrabajo en el ET, es que ya se reconoce un concepto de teletrabajo que se puede desarrollar fuera del domicilio, al hablar de «un lugar distinto al centro de trabajo», así como su necesaria vinculación a la otra gran cuestión aún por regular en la normativa estatal: la evaluación del desempeño. Sin embargo,

el resto de las cuestiones ya se encontraban en la regulación preexistente, toda vez que la necesidad de elaboración de una guía o manual se cumplió en ese septiembre de 2006, con la publicación del Manual para la implantación de programas piloto de teletrabajo en la Administración General del Estado, estableciéndose en ese manual la necesidad de que fuese la propia Administración la que proporcionase al personal público los medios necesarios para el teletrabajo.

2.3. La situación actual hasta la llegada de la COVID-19. Experiencias

Con este marco normativo llegamos al momento actual, donde la ausencia de legislación o lo raquítico de la misma han llevado a dos consecuencias fundamentalmente: por una parte, la ausencia de regulación en la gran mayoría de ministerios y organismos vinculados o dependientes, destacando entre los pocos planes de teletrabajo existentes los del Ministerio de Industria, Comercio y Turismo, la Dirección General de Tráfico (DGT) o la Agencia Estatal de Cooperación Internacional al Desarrollo (AECID), así como el proyecto piloto de la Agencia Española de Medicamentos y Productos Sanitarios (AEMPS), paralizado por falta de negociación con los sindicatos (Del Val, 2020).

Por otra parte, esta situación deriva en la «libertad» que siguen aquellos que lo regulan, pues del análisis de las normas que regulan el teletrabajo en la DGT, la AEMPS, así como la propuesta de norma que va a aprobar próximamente el Centro de Investigaciones Energéticas, Medioambientales y Tecnológicas (CIEMAT), podemos extraer una serie de consecuencias en este sentido.

3. Desafíos que supone la implantación del teletrabajo en la AGE

Sin ninguna duda, no es posible hablar de teletrabajo en la AGE a nivel generalizado sin detenernos un tiempo en los desafíos que la adopción de esta modalidad de trabajo puede implicar.

3.1. El desafío de la adopción generalizada del teletrabajo

En primer lugar, tenemos que plantearnos el desafío más genérico que existe en este campo, reto que no es otro que el pasar de unos cuantos proyectos piloto en determinados ministerios u organismos públicos al de tener a una parte importante de la plantilla pública trabajando a distancia, por lo menos algún día de su jornada semanal.

En este punto, hay que recordar que según las cifras manejadas por los sindicatos en encuestas como la realizada por CSIF y ARHOE en 2018 a un total de 8.400 personas trabajadoras públicas de la AGE, un 85 % de las encuestadas se acogería a esta modalidad de trabajo de tener esta opción (Olías, 2018). Esto significa que, si hacemos una proyección con todas las cautelas posibles, por supuesto, estaríamos partiendo de una disposición muy favorable del conjunto de personas empleadas públicas de la AGE hacia la medida.

Esta previsión de incorporación cuasi masiva de la que habría que partir lleva a plantear una cuestión, teniendo en cuenta esas potenciales cifras de disposición al mismo, ¿es factible implantar el teletrabajo generalizado en la AGE?

La realidad hace que hoy respondamos rotundamente a una cuestión a la que hace unos meses habría que responder por lo menos de forma prudente, cuando no con muchas reservas. Y es que el estado de alarma provocado por la crisis de la COVID-19 y las sucesivas resoluciones del secretario general de la Función Pública y las diferentes subsecretarías de los departamentos han articulado la posibilidad del teletrabajo a unos niveles jamás vistos en la AGE. Así, según los datos proporcionados por la Dirección General de la Función Pública a los agentes sociales, a 3 de abril de 2020 un 66,8 % de las personas empleadas públicas en activo se encontraba prestando servicios bajo la modalidad del trabajo a distancia (Del Val, 2020). Si acudimos a datos pormenorizados, hay que destacar casos como el del Ministerio de Igualdad, que cuenta con el 100 % de su personal teletrabajando o el Ministerio de la Presidencia, Relaciones con las Cortes y Memoria Democrática, el cual afirma que, de una plantilla de 463 efectivos, a principios de 2020 únicamente teletrabajan en torno a 20 personas, es decir, ni siquiera un 5 % de los mismos, pasando ese porcentaje al 76 % a finales de abril de 2020 (353 efectivos trabajando a distancia). No obstante, si bien la mayoría de los datos apoyan la factibilidad de la implantación generalizada –y rápida– del teletrabajo en la AGE, la situación es diferente en otros organismos, como, por ejemplo, ocurre en las entidades gestoras y servicios comunes de la Seguridad Social, donde según los datos proporcionados por el Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones únicamente un 6 % estaría trabajando de forma presencial y un 26 % tendría licencias para teletrabajar, lo que llevaría a que un 70 % de los efectivos no puedan trabajar en ninguna modalidad durante la actual situación extraordinaria (Pérez, 2020).

En definitiva, parece que, pese a las disfunciones de una implantación rápida e improvisada del teletrabajo en la AGE, los datos nos dicen que en una situación ordinaria es perfectamente posible su implantación a gran escala.

3.2. El desafío del cumplimiento de las medidas de seguridad e higiene y control en el teletrabajo

Si bien parece que las conclusiones del epígrafe anterior son positivas, no debemos quedarnos en el reto que supone la implantación generalizada del teletrabajo como tal, sino que

tenemos que preguntarnos en qué condiciones debe darse este en una situación ordinaria. Y es que, de la lectura de las resoluciones de los organismos que ya tenían implantada esta modalidad, observamos que hay una clara traslación de la empresa a la persona trabajadora en lo que se refiere a las medidas de seguridad e higiene. El Manual para la implantación de programas piloto de teletrabajo en la Administración General del Estado de 2006 dispone, por su parte, que «deberá de verificarse si el domicilio desde donde vaya a realizarse el teletrabajo cumple con los requisitos de protección de la salud y la seguridad profesional», detallando en su anexo I dos tipos de actuaciones que permitirían cumplir con lo establecido en la actual normativa europea de prevención y la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de prevención de riesgos laborales (LPRL). Partiendo del hecho de que la normativa española y europea de prevención debe conjugarse con la protección al máximo nivel normativo de la inviolabilidad del domicilio, como reconoce el artículo 18.2 de la Constitución española (CE) de 1978, el Manual de 2006 ofrece dos posibilidades. La primera consiste en que, tras haber recibido un curso de formación por parte del servicio de prevención, el efectivo debe comprobar de forma autónoma su puesto de trabajo y adoptar las medidas preventivas adecuadas, si bien podrá contactar con el servicio de prevención para resolver las dudas que tenga. Por otro lado, la alternativa consiste en que el trabajador o la trabajadora autorice al servicio de prevención a que evalúe el puesto de trabajo presencialmente y adopte las medidas preventivas adecuadas.

Analizando las pocas instrucciones vigentes en esta materia, hay que decir que, mientras que instrucciones como la de la AEMPS hablan de la obligación de la persona que teletrabaja de ofrecer un entorno «adecuado» de trabajo sin ofrecer más detalles, las de la DGT o el CIEMAT imponen como requisito la firma de una declaración responsable de la persona que se acoge a estos programas, declaración en la que deberá responder si cumple o no las medidas que el servicio de prevención le propone a nivel general.

Así, parece que el principal reto que se enfrenta en esta materia no es otro que ofrecer las máximas garantías en materia de seguridad e higiene a la persona trabajadora que opta por la modalidad de trabajo a distancia. La traslación *de facto* a esta de la responsabilidad de cumplir con las normas de seguridad e higiene que la normativa impone parece difícil de conciliar con el deber que el artículo 14.1 de la LPRL impone a la empresa y, en concreto, a las Administraciones públicas respecto del personal a su servicio. El citado artículo descarga también sobre la empresa no solo la obligación de realizar la acción preventiva, sino también el deber de encargarse de adoptar cuantas medidas sean necesarias para corregir las situaciones de incumplimiento que salgan a la luz al evaluar posibles riesgos, lo que no parece que se prevea expresamente en las normas analizadas, cuando es la persona trabajadora la que provee la mayoría de los bienes que forman el puesto de trabajo.

Por tanto, parece que la forma de afrontar el desafío que supone esta cuestión debe centrarse en dar a los servicios de prevención un papel protagonista en la evaluación de riesgos de los diferentes puestos de trabajo. Y es que, por mucho que exista una obligación de formación al efectivo para que posteriormente se autoevalúe, ni la formación, pues

recordemos que para formar parte de los servicios de prevención en la AGE se exige una formación reglada con un número determinado de horas, ni la *expertise* acumulada con el desarrollo especializado y constante de esas tareas hacen comparable la intervención principal del servicio de prevención con la del propio trabajador o trabajadora.

Siendo conscientes de la imposibilidad de imponer a la persona trabajadora, directa o indirectamente, la obligación de permitir la entrada al lugar de prestación de servicios mediante teletrabajo, ya que estaríamos ante un posible supuesto de vulneración del derecho constitucional recogido en el artículo 18.2 de nuestra carta magna, siempre podría acudir a esa autoevaluación, eso sí, ofreciéndole al menos la formación básica preventiva en prevención de riesgos laborales. No obstante, esta alternativa debería ser únicamente utilizada en casos de negativa del trabajador o trabajadora al acceso al domicilio, debiendo asumirse por regla general la opción consistente en la visita al lugar de prestación de servicios de los efectivos especializados en materia de seguridad y salud, por lo menos con carácter previo al inicio de la prestación de servicios y también de forma periódica una vez iniciada, con tal de hacer un seguimiento. Por último, también debería darse a la propia persona trabajadora la posibilidad de ser ella misma la que solicitase la presencia de los servicios de prevención.

Es indudable que asumir estas tareas y no delegarlas, por tanto, en el efectivo, como se hace en la actualidad, representa un incremento exponencial en la carga de los efectivos de los diferentes servicios de prevención en la AGE; efectivos que muchas veces son insuficientes para las tareas actuales, por lo que toda medida de implantación del teletrabajo debe ir seguida del refuerzo del personal cualificado para garantizar que la Administración no abdique de las funciones que la normativa de prevención de riesgos laborales le impone.

3.3. El desafío del control del teletrabajo y el derecho a la desconexión digital

El tercer desafío al que se enfrenta la potencial implantación del teletrabajo en la AGE no es otro que el trabajo insuficiente y el exceso de trabajo, es decir, cómo controlar con garantías que se cumple la jornada y horarios habituales, así como, en su caso, los objetivos determinados, y cómo garantizar que una herramienta que tiene como objetivo permitir la conciliación personal, laboral y familiar no acabe dificultando estas por el fácil acceso al puesto de trabajo, al estar situado a unos metros del lugar donde se realizan las actividades anteriores.

Comenzando por el control del teletrabajo, tenemos que citar, en primer lugar, la situación actual. Y es que hoy, a falta de una regulación unitaria de la dirección por objetivos y la evaluación del desempeño en la AGE, el principal sistema de control del personal público es la realización de la jornada laboral indicada.

El punto tercero de la Orden APU/1981/2006 dispone que los criterios generales sobre jornada y horarios (hoy contenidos en la Resolución de 28 de febrero de 2019, de la Secretaría de Estado de Función Pública, por la que se dictan instrucciones sobre jornada y horarios de trabajo del personal al servicio de la Administración General del Estado y sus organismos públicos) no se aplicarán a las personas que participen en los programas piloto que regula la citada orden.

En este punto, las instrucciones de teletrabajo que venimos citando (DGT, AEMPS y CIEMAT) coinciden en establecer como deber del trabajador o trabajadora el compromiso de estar localizable y conectado durante el horario de presencia obligatoria, declarando la posibilidad de la Administración de efectuar controles de verificación de tiempos de conexión en los casos que estime oportunos, eso sí, con respeto a lo establecido en la Ley orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de protección de datos personales y garantía de los derechos digitales, que en su artículo 87 dispone que: «El empleador podrá acceder a los contenidos derivados del uso de medios digitales facilitados a los trabajadores a los solos efectos de controlar el cumplimiento de las obligaciones laborales o estatutarias y de garantizar la integridad de dichos dispositivos».

No obstante, resulta positivo observar como en todos los casos, además del control horario y pese a la inexistencia de una regulación estatal armonizada, las diferentes instrucciones de teletrabajo ligan el mantenimiento de la participación del efectivo en el programa de trabajo a distancia al cumplimiento de unos objetivos previamente acordados entre persona trabajadora y Administración a través de su superior jerárquico. Esta última medida es un claro avance en el debate existente entre presencialismo y profesionalidad (Del Castillo Rey, 2019), yendo más allá del recurso del control horario y avanzando hacia modelos innovadores que tienen su núcleo en la confianza en el efectivo público y en su corresponsabilidad en la consecución de objetivos de la organización en que se enmarca.

Por todo ello, la forma de afrontar el reto que supone el control del trabajo que realiza aquel empleado o empleada que se acoge a la modalidad de trabajo a distancia debe pasar necesariamente por un adecuado equilibrio entre las tradicionales medidas de control horario, partiendo de la flexibilidad que ha de implicar esta modalidad de trabajo, y las medidas de control orientadas a verificar el adecuado rendimiento y productividad a través de la implantación de sistemas de dirección por objetivos y evaluación del desempeño, dejando a un lado el concepto de «debate de futuro» que siempre han llevado consigo estos dos conceptos en la Función Pública estatal (Almonacid Lamelas, 2020).

Ni que decir tiene que, igual que existe un peligro a que el trabajador o la trabajadora no llegue al nivel de rendimiento que se le exige, así como que no cumpla con la obligación de respetar la jornada y horarios establecidos, existe un peligro a que los trabajadores y las trabajadoras a distancia estén más expuestos a que los medios tecnológicos se utilicen para contactos a deshora por parte de sus superiores jerárquicos.

La aprobación de la Ley orgánica 3/2018 supuso un hito al regular por primera vez en nuestro país el derecho a la desconexión digital en su artículo 88:

Los trabajadores y los empleados públicos tendrán derecho a la desconexión digital a fin de garantizar, fuera del tiempo de trabajo legal o convencionalmente establecido, el respeto de su tiempo de descanso, permisos y vacaciones, así como de su intimidad personal y familiar.

En particular, dice además la norma que «se preservará el derecho a la desconexión digital en los supuestos de realización total o parcial del trabajo a distancia, así como en el domicilio del empleado vinculado al uso con fines laborales de herramientas tecnológicas».

El EBEP, como consecuencia de la anterior norma, reconoce como derecho individual de las personas empleadas públicas el derecho:

j bis) A la intimidad en el uso de dispositivos digitales puestos a su disposición y frente al uso de dispositivos de videovigilancia y geolocalización, así como a la desconexión digital en los términos establecidos en la legislación vigente en materia de protección de datos personales y garantía de los derechos digitales.

Por tanto, si bien partimos de la necesaria concienciación que ha de existir entre el personal público y, en especial, de aquellos efectivos con funciones directivas en cuanto al respeto a este derecho, parece necesario establecer mecanismos complementarios que garanticen el mismo en el teletrabajo, pues no es conveniente hacer descansar únicamente sobre la responsabilidad del propio superior jerárquico o de cualquier otro compañero o compañera el cumplimiento de este derecho garantizado en las anteriores normas con rango de ley. Así, además de la referencia en este sentido que debe existir en toda regulación del teletrabajo en la AGE que se precie, se deben reforzar los mecanismos de control por parte tanto de las inspecciones de servicios de los departamentos ministeriales y organismos públicos, como en el ámbito normativo, incorporando al EBEP o, en su defecto, a la regulación del Real Decreto 33/1986, de 10 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de régimen disciplinario de los funcionarios de la Administración del Estado, una falta o infracción en este sentido. Solo así podrá completarse un sistema de garantías que permita a la persona que teletrabaja encontrar protección en aquellas situaciones de abuso que se puedan producir, debiendo vigilarse también las eventuales represalias consistentes en revocar el acuerdo de teletrabajo que permite el trabajo a distancia.

3.4. El desafío de la brecha digital en el teletrabajo

Por último, cabe abordar un desafío que quizás no tenga la entidad de los anteriores, pero del que se debe también dejar constancia en estas líneas: la brecha digital. El concepto, que

podemos definir como «la desigual capacidad para acceder y utilizar las TIC» (Andreasson, 2013), es, sin duda, un reto que debe afrontar la AGE en la regulación del teletrabajo. Así, informes como el realizado por el sindicato UGT en el año 2019 sobre los datos aportados por las diferentes Administraciones públicas de nuestro país nos indican que a partir del segmento de 55 años en adelante se produce un descenso claro en el acceso y uso de internet. Además, esta situación de desigualdad se produce en términos de género, toda vez que las mujeres tienen mayor riesgo de incurrir en este concepto que los hombres, siendo especialmente flagrante el caso a partir de mujeres de 55 años y en competencias como «instalar *software* o aplicaciones (*apps*)», «usar funciones avanzadas en hojas de cálculo» o «copiar o mover ficheros o carpetas», donde hay diferencias de hasta 11 puntos en lo que se refiere a la posesión o no de esas competencias en función de si se es hombre o mujer.

Centrándonos en la edad y el sexo como factores, por ser estos considerados «aceleradores» de la existencia de brecha digital (Varela Ferrío, 2019, p. 34) –estos datos deben tenerse en cuenta de forma conjunta con los que ofrece el Boletín estadístico del personal al servicio de las Administraciones públicas de julio de 2019 (Ministerio de Política Territorial y Función Pública, 2019), ya que según este un 60,63 % del personal al servicio de ministerios, organismos autónomos y agencias estatales tiene más de 50 años, siendo especialmente flagrante la cifra en el caso de los organismos autónomos, al alcanzar el 72,78 %–, encontraremos que efectivamente existe la posibilidad de la existencia de brecha digital a la hora de implantar estos programas, más aún entre el 30 % de mujeres que prestan servicios en el denominado sector público estatal.

Este cierto riesgo de favorecer la brecha digital entre efectivos públicos se puede vislumbrar también en las instrucciones que establecen programas de teletrabajo que venimos analizando, pues en todas ellas se exige acreditar conocimientos suficientes en materia informática y ofimática para poder formar parte de los programas de teletrabajo, disponiéndose en alguna de ellas, como la del CIEMAT, la existencia de cursos de formación tecnológica en materia de teletrabajo que deberán ser cursados y superados.

Así, sin ánimo de generalizaciones, las cifras nos dicen que existe una probabilidad grande de que un buen número de efectivos, fruto de su edad, no cuente con competencias digitales necesarias para el teletrabajo, lo que hace que el establecimiento del requisito de «conocimientos suficientes en ofimática» pueda poner en peligro su participación en estos programas. Es más, en los resultados de la investigación sobre los programas piloto llevados a cabo en el Ministerio de Administraciones Públicas entre 2005 y 2007 se observa que únicamente un 20 % de las personas participantes en los mismos tenía más de 50 años (Álvarez Ruiz *et al.*, 2007, p. 59), lo que puede deberse a esta limitación o a una auto-percepción de falta de capacidades digitales para el teletrabajo que favorece la ausencia de garantía de formación en este punto, además de la preferencia, en última instancia, por aquellos candidatos o candidatas con cargas familiares o problemas de conciliación objetivos (Ministerio de Administraciones Públicas, 2006).

Por tanto, sobre la base del derecho y deber a la formación que el EBEP establece, la regulación del teletrabajo en la AGE deberá ofrecer las garantías adecuadas para que ni la edad ni el género sean circunstancias excluyentes a la hora de participar en estos programas. Así, sin perjuicio de la exigencia de un nivel mínimo de conocimientos informáticos y ofimáticos a todas aquellas personas empleadas públicas interesadas en trabajar a distancia, se deberá regular la oferta de la formación necesaria en la materia.

4. Efectos beneficiosos del teletrabajo

En primer lugar, cabe destacar la importancia del impacto que pueda tener el teletrabajo en el desarrollo laboral, económico y social en el país, ya que algo más de medio millón de personas trabajan actualmente para la Administración del Estado (Portillo Caurce, 2020). En total, la población ocupada en España en el último trimestre de 2019 está representada por 19.966.900 personas, según el informe elaborado por la Subdirección General de Estadística y Análisis Sociolaboral (Ministerio de Trabajo y Economía Social, 2020). Con estos datos podemos afirmar que en torno al 2,5 % de la población empleada en este país pertenece a la Administración estatal.

Por otra parte, cabe mencionar la relevancia que ha ido cobrando en los últimos años la Agenda 2030 como compromiso global, no solo de España, de mirar hacia un futuro en el que se avance en relación con los 17 objetivos de desarrollo sostenible (ODS). La Agenda 2030 para el desarrollo sostenible fue firmada en 2015 por los jefes de Estado y de Gobierno de los países miembros de Naciones Unidas. Representa el compromiso internacional para hacer frente a los retos sociales, económicos y medioambientales de la globalización, poniendo en el centro a las personas, el planeta, la prosperidad y la paz, bajo el lema de «no dejar a nadie atrás». Como es lógico, estos fenómenos marcan un cambio en nuestra era, cuyos efectos nos repercuten a todos y, por tanto, todos los niveles de la sociedad estamos implicados en evolucionar por caminos más limpios, solidarios y cohesionados para lograr la conservación del planeta y de nuestra vida. En España, ha cobrado tal importancia de un tiempo a esta parte que en la última legislatura estatal ha tenido lugar la creación del Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030, con una Secretaría de Estado para la Agenda 2030, de la cual depende la Dirección General de Políticas Palanca para el Cumplimiento de la Agenda 2030.

En ese sentido, se han considerado varios puntos clave vinculados al teletrabajo y que, potencialmente, pueden contribuir a la consecución de algunos de esos 17 ODS, ya que esta modalidad de empleo puede tener impacto en los siguientes ámbitos:

4.1. Conciliación con la vida familiar

En el plano laboral, la conciliación con la vida personal y familiar se erige como uno de los pilares para todos los trabajadores y trabajadoras. En el seno de esa conciliación, cabe

destacar la importancia que tiene que esta se desarrolle en igualdad dentro de las familias; una apuesta que es un deber para todos los Estados que se definan como sociales, democráticos y de derecho. En relación con este punto, destaca el ODS número 5 cuya propuesta es «alcanzar la igualdad entre los géneros y empoderar a todas las mujeres y niñas». Enmarcando este objetivo dentro de la esfera jurídica de España, la CE recoge en su artículo 14 ese derecho a la igualdad y prohibición de la discriminación, sin olvidar que el artículo 1.1 la sitúa como uno de los valores superiores de nuestro ordenamiento jurídico y que el artículo 9.2 obliga y vincula a todos los poderes públicos para lograr que esa igualdad sea real y efectiva.

En lo que se refiere a la esfera de la Administración estatal, es necesario analizar qué tipo de normativa promueve esa igualdad en la conciliación entre el personal al servicio de la AGE. Según el artículo 14 j) del EBEP, el personal público tiene derecho a «la adopción de medidas que favorezcan la conciliación de la vida personal, familiar y laboral», y, en ese sentido, se establece también el derecho a una serie de permisos en el capítulo V del citado estatuto. Cabe destacar aquí la importante novedad introducida recientemente por el Real Decreto-Ley 6/2019, de 1 de marzo, de medidas urgentes para garantía de la igualdad de trato y de oportunidades entre mujeres y hombres en el empleo y la ocupación, en el que se modifica tanto la designación como el contenido del permiso de paternidad, pasando a denominarse «permiso para el progenitor distinto de la madre biológica» y ampliándose la duración del permiso de 4 a 8 semanas a partir del 1 de abril de 2019, 12 semanas a partir del 1 de enero de 2020 y que será de 16 semanas a partir del 1 de enero de 2021. De este modo, se equipara la duración de este permiso con el de la madre biológica y aparece en el preámbulo la palabra «corresponsabilidad» como elemento clave para alcanzar la igualdad dentro de la vida personal, familiar y laboral, principal meta de esta normativa en defensa de la consecución de un objetivo de igualdad plena, en la línea de lo que marca la Ley orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres.

Sin embargo, es necesario valorar cómo se acoge el personal a una medida de teletrabajo para una mejor conciliación, ya que una investigación sobre su apertura en la AGE puso de manifiesto que, ante la voluntariedad de las personas participantes, el 70,2 % fueron mujeres (Álvarez Ruiz, 2012, p. 85), lo que refleja una desigualdad en la solicitud de esta medida y que desde la Administración se debería evitar en aras del equilibrio y la corresponsabilidad entre géneros que se pretende.

Por otra parte, también en la conciliación influiría, sin lugar a duda, la posible flexibilización del horario laboral fruto del teletrabajo, ya que esta plantea una serie de importantes ventajas (UE Studio, s. f.): permite una mejor gestión y optimización del tiempo para los empleados y las empleadas, reduce el absentismo y el presentismo, y facilita la retención del talento. Con esta premisa, el personal que realice el teletrabajo puede compaginar su vida personal con la profesional, adaptando sus horarios según sus necesidades, sin que esa flexibilidad suponga horarios indeterminados o el no poder realizar un descanso. La apuesta por un horario presencial flexible en la AGE se puso de manifiesto en la Resolución de 28

de febrero de 2019, de la Secretaría de Estado de Función Pública, por la que se dictan instrucciones sobre jornada y horarios de trabajo del personal al servicio de la Administración General del Estado y sus organismos públicos. En ella, el artículo 3.2 fija un horario obligatorio de 9:00 a 14:30 horas, y el resto de jornada hasta llegar a las 37,5 horas semanales se puede completar de manera flexible entre las 7:00 y las 18:00 horas de lunes a jueves y hasta las 15:30 los viernes, con otro tipo de precisiones para el personal que desempeñe otras jornadas –de mañana y tarde, o solo de tarde– (Resolución de 28 de febrero de 2019, de la Secretaría de Estado de Función Pública). No obstante, cabe reseñar que dicha flexibilidad no está establecida de manera taxativa para el teletrabajo, ya que en el apartado tercero de la Orden APU/1981/2006, de 21 de junio, por la que se promueve la implantación de programas piloto de teletrabajo en los departamentos ministeriales, se dispone que «el programa piloto determinará, en cada caso, la jornada y horario aplicable a los empleados públicos que participen en el mismo», por lo que deja abierta la posibilidad de implantar cualquier jornada u horario que difiera de los criterios generales dictados por la Secretaría General de Función Pública.

A su vez, y no menos importante, la flexibilidad horaria parece tener un impacto positivo en la productividad, que se define como el complemento «destinado a retribuir el especial rendimiento, la actividad extraordinaria y el interés o iniciativa con que el funcionario desempeñe su trabajo», según el artículo 23 de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de medidas para la reforma de la Función Pública. La productividad de la Administración pública es un marcador cada vez más relevante, ya que el Estado ha sido el que ha gestionado el 42 % del PIB durante los últimos 20 años, según señala uno de los recientes estudios del BBVA (Malagón Arroyo, 2018). Por ello, si quien disfruta la flexibilidad horaria puede ver aumentada su satisfacción (Pérez Rubio y Robina Ramírez, 2002), cabe la posibilidad de que sea una persona más productiva, ya que la relación existente entre ambas variables es muy estrecha, por lo que el teletrabajo podría generar una serie de beneficios en cadena en la vida personal de los empleados y empleadas que merece la pena valorar y que, además, tendrían impacto positivo también para la parte empleadora.

4.2. Desarrollo sostenible y medioambiente

En la CE, el artículo 45.1 dispone que: «Todos tienen el derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona, así como el deber de conservarlo». Igualmente, los puntos 2 y 3 establecen que los poderes públicos velarán por ello y sancionen para quienes violen lo dispuesto en este artículo, respectivamente. Pese a no tratarse de un derecho fundamental con el nivel máximo de protección, el hecho de encontrarse en el capítulo III del título I de la CE, donde se regulan los «principios rectores de la política social y económica», lo configura como una auténtica previsión que obliga al legislador a no tener una actitud abstencionista y no como una norma sin contenido, según señaló el Tribunal Constitucional en su Sentencia de 7 de febrero de 1984.

De esta forma, la normativa sobre la cuestión medioambiental ha ido evolucionando y ha tenido impacto en diversos sectores como las aguas, biodiversidad, cambio climático, energías renovables o transportes. Dentro de todo ello, en 2013 entra en vigor la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental, como una norma imprescindible para la protección del medioambiente. Como no podía ser de otra manera, esa protección debe tener lugar desde el respeto a la cuestión medioambiental dentro de los diversos ámbitos políticos del país, especialmente aquellos que tienen que ver con la evolución económica, tal y como se pone de manifiesto en distintos ODS:

- Número 8: Fomentar el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo, y el trabajo decente para todos.
- Número 11: Conseguir que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles.
- Número 13: Tomar medidas urgentes para combatir el cambio climático y sus efectos.

En mayor o menor medida, acudir a un centro de trabajo supone un traslado por parte del personal desde sus hogares hasta el lugar donde deben desempeñar sus tareas. Este desplazamiento, en la mayoría de los casos, genera un impacto sobre el medioambiente, puesto que las personas que pueden desplazarse a pie o a través de medios de transporte de contaminación cero, como la bicicleta, no son muchas. Tanto es así, que en 2019 la Encuesta de población activa puso de manifiesto que unas 630.000 cambian de provincia para ir a su trabajo (Jorrín y Escudero, 2020), lo que sin duda nos revela que hablamos de distancias largas para lo que es un trayecto laboral y que provoca gran contaminación atmosférica. Del mismo modo, el Instituto de Estadística de la Comunidad de Madrid llevó a cabo un estudio sobre el lugar de residencia de trabajadores y trabajadoras, así como el lugar al que se desplazaban en el año 2016, demostrando que solo el 51 % trabajaba en su municipio de residencia (Instituto de Estadística de la Comunidad de Madrid, 2017), por lo que la otra mitad de personas inevitablemente se desplaza cada día por la comunidad autónoma para cubrir su jornada laboral.

Por ello, el teletrabajo podría evitar muchos desplazamientos, y esto a su vez reducir la contaminación atmosférica. Como ejemplo de ello es la situación de COVID-19 en España, que supuso el confinamiento y que en muchos casos implicó la implantación del teletrabajo en casi todos los sectores donde esto ha sido posible, conllevando una reducción drástica de los niveles de contaminación a más de la mitad, en las 80 ciudades más pobladas de España (Planelles, 2020), por lo que esta medida generalizada podría extrapolarse al efecto que tendría la implantación del teletrabajo en la AGE, cuyo impacto sería menor por la cantidad de personal a la que afectaría, pero no deja de ser un proyecto que contribuye con la mejora de la contaminación ambiental. De este modo, se consiguen ciudades más limpias y sostenibles.

Asimismo, en pro de lo que predica el ODS número 8, la reducción de estos traslados laborales diarios también tendría un impacto en el ahorro de los hogares en el gasto medio en transporte, especialmente privado, que es el más caro y el más contaminante. Además, el tiempo que tardamos en ir al trabajo también supone un coste económico para cualquier trabajador o trabajadora. Un informe de La Caixa de 2018 estimó que ese tiempo que perdemos está valorado entre 7 y casi 13 euros diarios, dependiendo del tipo de transporte; si encima el medio utilizado no es el coche individual, hallaron una media de 97 minutos por desplazamiento (BusUp, 2018).

4.3. Posibles repercusiones en la España vaciada

Con el fenómeno de la globalización, cada vez más la población joven sale de su lugar de origen para ir a medianas o grandes metrópolis en busca de trabajos de mayor cualificación (Escudero, Hernández *et al.*, 2019), por lo que paliar los efectos de la despoblación de los municipios más pequeños supone un desafío para el siglo XXI, tanto es así que en 2020 el Ministerio para la Transición Ecológica (desde 2018) incluye en su denominación «y el Reto Demográfico». De este modo, nos encontramos ante una situación que afecta de manera transversal a diferentes ODS, entre los que destacan:

- Número 8: Fomentar el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo, y el trabajo decente para todos.
- Número 10: Reducir las desigualdades entre países y dentro de ellos.
- Número 11: Conseguir que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles.

Ante estos objetivos, y para cumplir también con el lema que propugna la Agenda 2030 de «no dejar a nadie atrás», el teletrabajo podría presentarse como una alternativa sostenible e inclusiva al abandono de los pueblos con menor población de España, ya que la despoblación rural durante el siglo XXI ha supuesto la pérdida de más del 25 % de su censo en casi un tercio de los municipios (Stratego, 2018), aunque el padrón de España haya crecido un 15,37 %. Del mismo modo, cabe destacar que ya hay más de 300 ayuntamientos donde no vive ninguna persona joven menor de 20 años, dato que pone de relieve que las zonas rurales, en algunas ocasiones, no ofrecen opciones de empleo a la altura de las necesidades de su ciudadanía, cada vez más especializada y con competencias en estudios superiores. Esto se refleja también en el aumento de matriculaciones universitarias desde la democracia en España hasta la actualidad, que ha llegado a exceder el millón y medio de personas matriculadas en el curso 2018-2019 (Fernández Hernández, 2020).

Por ello, las grandes ciudades acaban absorbiendo a funcionarios y funcionarias que no ven la posibilidad de continuar en sus lugares de origen, donde además tampoco pueden

conciliar. Así se expuso en un estudio realizado por *El Confidencial*, en el cual se muestra que la ciudad de Madrid es cada vez más receptora de población, no solo del campo, sino también de las regiones más ricas (Escudero, Jorrín *et al.*, 2019). La demanda de trabajo en la capital del país provoca que muchas personas se desplacen desde sus lugares de origen para cubrir los puestos ofertados, dejando así sus ciudades natales, porque el trabajo exige no solo un desplazamiento inicial, sino también una instalación permanente en un lugar cercano a donde se trabaja físicamente. Por ello, el teletrabajo podría presentarse como una solución a este éxodo, ya que la deslocalización del trabajo podría fomentar la permanencia en los lugares de origen de los empleados o empleadas.

Pese a todos los obstáculos, algunas personas jóvenes comienzan a ver futuro en los pueblos y optan por quedarse, pero las alternativas laborales son reducidas y se limitan a las actividades que engloban el sector primario o, gracias al acceso a internet, pueden dedicarse a las compras y ventas *online* (Conde Suárez, 2019). Esta situación pone de manifiesto que la tecnología puede ser una solución al éxodo rural, siempre y cuando la parte empleadora apueste por opciones de trabajo más limpias, dentro de lo cual el teletrabajo podría encontrar su lugar, ya que se trata de una modalidad sencilla y asumible, siempre que el tipo de tarea lo permita. Así nacen las iniciativas de *coworking* rural (Nur, s. f.), esto es, un movimiento que se basa en el desarrollo de espacios laborales en zonas rurales, combinando la infraestructura tecnológica con la naturaleza, en un clima de colaboración y apuesta por una mayor calidad de vida. En algunos casos, han sido los propios ayuntamientos (Sánchez Galán, 2020) los promotores del proyecto para que puedan teletrabajar sus ciudadanos y ciudadanas, optando por invertir en la reforma de edificios públicos para ponerlos al servicio del *coworking*.

5. Conclusiones: una oportunidad para la regulación del teletrabajo en la AGE

A pesar de los desafíos que su incorporación a nivel generalizado supone, tal y como hemos podido observar en el epígrafe 3 de este documento, los beneficios que el trabajo a distancia ofrece (epígrafe 4) y la necesidad de estar preparados ante situaciones extremas como la que estamos viviendo actualmente con la crisis de salud pública provocada por la COVID-19 hacen de la situación presente una oportunidad para que se proceda de forma inmediata a la regulación generalizada del trabajo a nivel de la AGE.

Teniendo en cuenta las informaciones de los últimos días, en las que se ha confirmado que la Secretaría General de Función Pública y la representación del personal público van a poner en marcha un grupo de trabajo destinado a esta cuestión, así como aprovechando el momento inicial en el que se encuentra la tramitación de una potencial Ley de Función Pública de la AGE, no se podía poner punto final al presente trabajo sin al menos proponer la siguiente regulación normativa.

En primer lugar, la futura Ley de Función Pública de la AGE debe modificar el texto del Real Decreto legislativo 5/2015, de 30 de octubre (EBEP) en lo que se refiere a los derechos del personal público. En concreto, sería razonable modificar el artículo 14 de este texto legal a fin de que incluyese el derecho del personal público a realizar su trabajo a distancia, siempre, eso sí, en los términos regulados en la legislación específica.

Además, un buen complemento a esta regulación puede ser la incorporación en la nueva Ley de Función Pública de la AGE de un artículo similar al artículo 13 del Real Decreto legislativo 2/2015, de 23 de octubre (ET)¹.

Con esta regulación se pretendería asegurar en una norma legal cuestiones tales como que el lugar de prestación de servicios a distancia pueda ser el domicilio o el lugar libremente elegido por el empleado o empleada, el aseguramiento de los derechos a una protección en materia de seguridad y salud conforme a lo establecido en la LPRL y su normativa de desarrollo o la igualdad de derechos a nivel retributivo, sindical o de promoción profesional.

Por último, sería aconsejable la inclusión de un tipo específico en el artículo 95.2 del EBEP o bien en los artículos 7 y 8 del Real Decreto 33/1986, de 10 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de régimen disciplinario de los funcionarios de la Administración del Estado, con tal de poder sancionar con claridad aquellas conductas en las cuales se vulnera el derecho a la intimidad en el uso de dispositivos informáticos y especialmente el derecho a la desconexión digital, reconocido como derecho individual de la persona empleada pública por el artículo 14, letra j) bis, del EBEP.

En segundo lugar, parece necesario establecer un marco del teletrabajo en la AGE a través de una resolución del secretario general de Función Pública. En la misma, deberían constar una serie de extremos que a nuestro juicio serían los siguientes:

- La prestación de servicios deberá realizarse en el lugar libremente escogido por la persona que teletrabaja, no solo en su domicilio, debiendo comunicar la persona empleada pública un eventual cambio de la localización de este, a fin de que la Administración procure una adecuada protección en materia de seguridad e higiene.
- En lo referido a seguridad e higiene del puesto de trabajo, deberá establecerse el deber de comprobar el cumplimiento de las condiciones en materia de prevención de riesgos laborales que deberá recaer de forma prioritaria sobre la Administración, realizándose las actividades pertinentes por el servicio de prevención. Únicamente en el caso de que la persona empleada pública se acoja al derecho constitucional de inviolabilidad del domicilio recogido en la CE de 1978 o que el

¹ En el momento de publicación de este trabajo, ya se ha producido la incorporación al Real Decreto legislativo 5/2015, de 30 de octubre (EBEP), de un nuevo artículo, el 47 bis, que se refiere al teletrabajo, tras el Acuerdo Administración-Sindicatos de 21 de septiembre de 2020.

propio servicio de prevención considere inviable el desplazamiento por necesidades del servicio se podrá facultar al trabajador o trabajadora a distancia para que evalúe él o ella misma el cumplimiento de las prescripciones de la Ley 31/1995, previa formación adecuada en la materia.

- Continuando con los medios con los que se presta el trabajo a distancia, por regla general deberá ser la Administración la que provea a la persona empleada pública de los útiles informáticos necesarios, salvo la conexión a internet. No obstante, podrá establecerse, excepcionalmente, que esta adquiera estos medios cuando sea imposible su provisión directa por parte de la Administración, compensándose su adquisición con algún tipo de ayuda o subvención en el marco de la acción social del ministerio u organismo público.
- Respecto del horario de trabajo de las personas bajo la modalidad de trabajo a distancia, parece razonable que a estas no se les aplique, como ya se venía haciendo en los programas piloto, la Resolución de 28 de febrero de 2019, de la Secretaría de Estado de Función Pública, por la que se dictan instrucciones sobre jornada y horarios de trabajo del personal al servicio de la Administración General del Estado y sus organismos públicos, dejándose a voluntad de los acuerdos de teletrabajo entre Administración y trabajador o trabajadora esta circunstancia. No obstante, se deberán establecer mecanismos de control esporádicos de tiempos de conexión, así como el establecimiento y seguimiento de objetivos a cumplir o tareas concretas a realizar de forma periódica. También se podría optar por un modelo de transición consistente en la realización *online* de fichajes del personal público, adecuadamente combinados con las técnicas de control mediante cumplimiento de objetivos que se enunciaban anteriormente. Por último, el derecho a la desconexión digital de la persona trabajadora debe constar expresamente en todos los acuerdos de teletrabajo, conforme a lo establecido en el artículo 14, letra j) bis, del EBEP, haciendo una referencia expresa a la posibilidad de sancionarse disciplinariamente aquellas conductas que lo infrinjan, pues debe asumirse a toda costa el hecho de que el acceso a los medios de trabajo las 24 horas del día no debe significar en ningún caso la disponibilidad para el trabajo por un periodo superior al horario establecido.
- Con el fin de no incidir en la brecha digital entre personas empleadas públicas, se establecerá la posibilidad de excluir de los programas de teletrabajo a aquellas que no cuenten con las competencias digitales necesarias para poder llevar a cabo el trabajo a distancia de forma autónoma únicamente en el supuesto en que, cumplida por la Administración su obligación de ofrecer las acciones formativas necesarias para dotarlas de la competencia digital necesaria, no hayan realizado con aprovechamiento estas.
- En aras de promover el principio de reparto equilibrado de las responsabilidades familiares en el marco de la conciliación de la vida laboral, personal y familiar promovido por la Ley orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres, se deberá velar por que la cantidad de efectivos que presten

servicios bajo la modalidad de trabajo a distancia sea acorde al criterio de paridad o al de representación equilibrada, siempre teniendo en cuenta la distribución por sexos de los efectivos en los distintos ámbitos que autoricen el teletrabajo.

Por último, todas las demás cuestiones deberán regularse mediante un acuerdo de teletrabajo suscrito por la Administración y el trabajador o trabajadora a distancia, de tal forma que la seguridad jurídica sea el marco que envuelva en todo momento la prestación de servicios bajo esta modalidad.

En definitiva, valgan estas últimas líneas para resaltar la necesidad de que la AGE deje de estar a la cola en ciertos campos a la hora de abordar los desafíos que presenta la gestión de los recursos humanos en el siglo XXI. El uso predominante de las TIC y su aprovechamiento máximo por las personas empleadas públicas, el establecimiento de sistemas objetivos, transparentes e innovadores de medición de la productividad o la apuesta central por el recurso humano como aquel que más valor añadido puede otorgar a la prestación de servicios públicos han de ser una constante en la gestión de recursos humanos de la AGE, más aún en un contexto cada vez más complejo y donde las exigencias ciudadanas de *accountability* se han incrementado exponencialmente.

Referencias bibliográficas

- Almonacid Lamelas, Víctor. (2020). El teletrabajo en la Administración: horas eficientes versus horas de sillón (II). http://capitalhumano.wolterskluwer.es/Content/Documento.aspx?params=H4slAAAAAAAEAFWOMQvDIBSEf02d1Uib5Q2IUjp0dC8an-XR1BeiCeTf1yyB3nAcx_Fx1YcCF-GHuvjR8gBqz7Si86H1FCNYJ5s6afroIBXnQpxBSy2IUmeROaKzN1hyxEQZ4z6htDWW2yaE5MeCAGpZ54_0Ogi1XXhSqfBodn3fef6etPkB7PNYHJkAAAA=WKE.
- Álvarez Ruiz, Antón. (2012). La introducción del teletrabajo en la Administración General del Estado. Mejoras profesionales y personales. *Sociología del Trabajo*, 75, 73-92.
- Álvarez Ruiz, Antón; González-Quijano Enciso, José Enrique y López Vázquez, Belén. (2007). *El desarrollo del teletrabajo en la Administración General del Estado. Estudio de las ventajas profesionales y personales para la Función Pública*.
- Andreasson, Kim J. (2013). Redefining the digital divide: A report from The Economist Intelligence Unit. *The Economist*. <https://www.teraconsultants.fr/wp-content/uploads/2019/11/2013-Nov-Redefining-the-digital-divide-The-Economist-Intelligence-Unit-vl.pdf>.
- BusUp. (9 de octubre de 2018). ¿Cuánto me cuesta ir al trabajo en coche todos los días? <https://www.busup.com/blog/cuanto-cuesta-ir-trabajo-coche/>.
- Castillo Rey, Manel del. (21 de agosto de 2019). El registro de control horario: ¿presencialismo o profesionalidad? *El Periódico de Catalunya*. <https://www.elperiodico.com/es/opinion/20190821/presencialismo-o-profesionalidad-articulo-opinion-manel-del-castillo-control-horario-7601136>.
- Conde Suárez, Raúl. (18 de mayo de 2019). Cuando los jóvenes dejan la ciudad por el

- pueblo. *El Mundo*. <https://www.elmundo.es/espana/2019/05/18/5cdf0a53fc6c8326458b45d0.html>.
- Córdova Garrido, Soledad. (2007). Dictamen sobre el proyecto de real decreto por el que se regula el teletrabajo en la Administración General del Estado. Consejo Económico y Social. <http://www.ces.es/documents/DIC/2007/03>.
- Escudero, Jesús; Hernández, Antonio; Jorrín, Javier G.; López Learte, Pablo; Martín, Laura; Narváez, Pablo; Rodríguez, Luis y Zuil, María. (27 de septiembre de 2019). Éxodo. El éxodo urbano de España: la nueva despoblación del siglo XXI. *El Confidencial*. https://www.elconfidencial.com/economia/2019-09-27/exodo-urbano-espana-migraciones-provincias_2240119/.
- Escudero, Jesús; Jorrín, Javier G. y Zuil, María. (27 de septiembre de 2019). La metropolización de Madrid vacía las provincias ricas de España. *El Confidencial*. https://www.elconfidencial.com/economia/2019-09-27/exodo-urbano-espana-llegadas-madrid-ciudades_2240155/.
- Fernández Hernández, Rosa María. (12 de agosto de 2020). Número de estudiantes matriculados en universidades en España del curso 2008/2009 al 2018/2019. *Statista*. <https://es.statista.com/estadisticas/479374/alumnos-matriculados-en-universidades-en-espana/>.
- Instituto de Estadística de la Comunidad de Madrid. (2017). Atlas de la movilidad residencia-trabajo en la Comunidad de Madrid. https://www.madrid.org/iestadis/fijas/estructu/general/territorio/atlasmovilidad2017/02_caract_gnral.html.
- Jorrín, Javier G. y Escudero, Jesús. (16 de febrero de 2020). La gran migración diaria. *El Confidencial*. https://www.elconfidencial.com/economia/2020-02-16/gran-migracion-diaria-trabajadores-provincias-epa_2453516/.
- Malagón Arroyo, Patricia. (7 de julio de 2018). La productividad de la Administración lleva dos décadas por debajo del sector privado. *Libre Mercado*. <https://www.libremercado.com/2018-07-07/la-productividad-de-la-administracion-lleva-dos-decadas-por-debajo-del-sector-privado-1276621613/>.
- Ministerio de Administraciones Públicas. (2006). Manual para la implantación de programas piloto de teletrabajo en la Administración General del Estado. <https://administracionespublicas.files.wordpress.com/2015/11/manual-para-la-implantacion-3b3n-de-programas-piloto-de-teletrabajo-en-la-age.pdf>.
- Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas. (2015). Plan de Transformación Digital de la Administración General del Estado y sus Organismos Públicos (Estrategia TIC) 2015-2020. https://administracionelectronica.gob.es/pae_Home/pae_Estrategias/Estrategia-TIC-AGE.html#.XsbTL8DtaUk.
- Ministerio de Política Territorial y Función Pública. (2019). Boletín estadístico del personal al servicio de las Administraciones públicas. <http://www.mptfp.es/portal/funcion-publica/funcion-publica/rcp/boletin.html>.
- Ministerio de Trabajo y Economía Social. (11 de mayo de 2020). Resumen de últimos datos. <http://www.mites.gob.es/ficheros/ministerio/estadisticas/documentos/RUD.pdf>.
- Nur, Sarah. (s. f.). Coworking rural. <https://coworkinglasolana.es/coworking-rural/>.
- Olías, Laura. (17 de septiembre de 2018). Los funcionarios también quieren teletrabajar: «Con todas las garantías, sin escaqueo». *El Diario*. https://www.eldiario.es/economia/funcionarios-quieren-teletrabajar-garantias-escaqueo_0_815418684.html.
- Pérez, Bruno. (15 de abril de 2020). Miles de funcionarios quedan de brazos cruzados en casa al colapsar el teletrabajo. *La Información*. <https://www.lainformacion.com/espana/colapso-teletrabajo-deja-brazos-cruzados-casa-miles-funcionarios/6559196/>.

- Pérez Rubio, José Antonio y Robina Ramírez, Rafael. (2002). Productividad y satisfacción laboral de los empleados públicos. El caso de Extremadura. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas (GAPP)*, 25, 101-107. Instituto Nacional de Administración Pública. <https://revistasonline.inap.es/index.php/GAPP/article/view/338/338>.
- Pérez Sánchez, Carmen. (2010). El teletrabajo: ¿más libertad o una nueva forma de esclavitud para los trabajadores? *Revista de Internet, Derecho y Política*, 11, 24-33. Universitat Oberta de Catalunya. <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/3424042.pdf>.
- Planelles, Manuel. (12 de abril de 2020). El confinamiento reduce a la mitad la contaminación en las 80 ciudades más pobladas de España. *El País*. <https://elpais.com/sociedad/2020-04-11/el-confinamiento-reduce-a-la-mitad-la-contaminacion-en-las-80-ciudades-mas-pobladas-de-espana.html>.
- Portillo Caurce, Juan de Dios. (14 de febrero de 2020). El número de empleados públicos se eleva hasta su mayor nivel desde 2012. *CincoDías*. https://cincodias.elpais.com/cincodias/2020/02/14/economia/1581679147_427455.html.
- Sánchez Galán, Consuelo. (13 de mayo de 2020). Mora invierte 135.000 euros en un nuevo espacio coworking para emprendedores de Mora. *Manxa Digital*. <https://manxadigital.es/2020/05/13/mora-invierte-135-000-euros-en-un-nuevo-espacio-coworking-para-emprendedores-de-mora/>.
- Selma Lajarín, Jesús. (2015). *El teletrabajo, ¿una solución?* Universidad Miguel Hernández de Elche. (Trabajo fin de grado). <http://dspace.umh.es/bitstream/11000/2522/1/Selma%20Lajarin%2C%20Jesus.pdf>.
- Sierra Benítez, Esperanza Macarena. (2011). *El contenido de la relación laboral en el teletrabajo*. Consejo Económico y Social de Andalucía. <https://idus.us.es/bitstream/handle/11441/53597/EI%20contenido%20de%20la%20relaci%F3n%20laboral%20en%20el%20teletrabajo.pdf;jsessionid=433B5E106BDE3FEACD4A9A6B67E23FEB?sequence=1>.
- Stratego. (2018). Envejecimiento en los municipios españoles: situación y perspectivas. <https://strategocyc.com/informe-despoblacion-espana-siglo-xxi/>.
- UE Studio (s. f.). Ventajas de la flexibilidad horaria en el trabajo. *El Mundo*. <https://www.elmundo.es/promociones/native/2016/05/12/>.
- Val, José del. (20 de julio de 2016, actualizada a abril de 2020). Teletrabajo, ¿por qué no? (2). *Administraciones Públicas y su personal*. <https://administracionespublicas.wordpress.com/2016/07/20/teletrabajo-por-que-no-2/>.
- Val, José del. (14 de abril de 2020). Teletrabajo en las Administraciones Públicas a la luz de la pandemia del Covid-19. *Administraciones Públicas y su personal*. <https://administracionespublicas.wordpress.com/2020/04/14/teletrabajo-en-las-administraciones-publicas-a-la-luz-de-la-pandemia-del-covid-19/>.
- Varela Ferrío, José. (2019). *La brecha digital en España*. UGT Comunicaciones. https://www.fesmcutg.org/archivos/elementos/2019/brecha_digital_6_alta.pdf.
- Villalba Sánchez, Alicia. (2017). El teletrabajo en las Administraciones públicas. *Lan Harremanak*, 36, 216-246. https://www.ehu.eus/ojs/index.php/Lan_Harremanak/article/view/17933/15578?source=ojs/index.php/Lan_Harremanak/article/view/17933/15578.
- Zuil, María. (26 de octubre de 2019). Un país de «calientasillas» y gente sociable: el teletrabajo no logra despegar en España. *El Confidencial*. https://www.elconfidencial.com/empleo/2019-10-26/teletrabajo-espana-presentismo-digitalizacion_2300731/.