

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 «BOE» núm. 259, de 30 de septiembre de 2020 [BOE-A-2020-11415]

LA REGULACIÓN DEL TELETRABAJO EN EL SECTOR PÚBLICO: ¿REALIDAD O UTOPIA?

La irrupción de la crisis sanitaria ocasionada por la COVID-19 ha obligado a las diferentes Administraciones públicas a dedicar todos sus medios personales y materiales a garantizar la continuidad de la actuación administrativa, la prestación de los servicios públicos por parte de los empleados de forma no presencial y el pleno ejercicio de los derechos y libertades fundamentales de la ciudadanía y las empresas en un contexto marcado por abruptas transformaciones, no sin grandes dificultades.

Con la finalidad de asegurar el normal funcionamiento de las Administraciones públicas ha sido necesario impulsar un proceso orientado a la búsqueda de nuevas formas de organización y estructuración del trabajo de las empleadas y empleados públicos para alcanzar la salvaguarda de los intereses generales, mandato constitucional que estas tienen encomendado en virtud del art. 103.1 CE. Una de las manifestaciones más evidentes de esta tendencia la encontramos en la ineludible necesidad de abordar, con carácter inmediato, la regulación básica del teletrabajo en las Administraciones públicas y acentuar, aún más, la digitalización de la acción administrativa. Esta es la razón que se esconde tras la adopción del [Real Decreto-Ley 29/2020¹, 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](#), instrumento normativo que representa un paso decisivo —aunque insuficiente— en la implementación de esta *nueva* modalidad laboral, de la cual se espera un incremento exponencial en los próximos años,

1. Entre los precedentes de este hito normativo encontramos el Acuerdo Marco Europeo de Teletrabajo del año 2002; la Orden de 21 de junio de 2006, y el *Manual para la implantación de programas piloto de teletrabajo en la Administración General del Estado*, del Ministerio de Administraciones Públicas, elaborado en el año 2006. La promulgación de la norma objeto de estudio vino precedida de la adopción del Real Decreto-Ley 28/2020, de 22 de septiembre, de trabajo a distancia, de aplicación en el sector privado, cuestión sobre la que existe en nuestros días una vasta bibliografía.

conforme al avance de los crecientes procesos de digitalización y datificación de la sociedad².

Ahora bien, el teletrabajo, entendido como modalidad preferente de trabajo a distancia que se realiza fuera de los establecimientos y centros habituales de la Administración, para la prestación de servicios mediante el uso de nuevas tecnologías, lejos de presentarse como una cuestión novedosa ha sido objeto de una prolífica regulación tanto en el contexto europeo como a nivel nacional y autonómico y local.

Sin embargo, la implantación del teletrabajo y su uso efectivo en las Administraciones públicas no ha sido, en la práctica, mayoritaria hasta fechas recientes. Su introducción en el ámbito público se ha visto verdaderamente acelerada a partir de marzo de 2020, ante las extremas y excepcionales circunstancias organizativas y funcionales a que abocó la crisis epidemiológica provocada por la COVID-19 al elenco de Administraciones públicas.

La urgencia y la excepcionalidad de la situación exigieron la implementación de soluciones temporales, tanto para las administraciones³ que disponían de regulación al respecto, como, en especial, para quienes carecían de ella, con la finalidad de conjugar la necesaria continuidad de la actividad administrativa con el cumplimiento de las medidas sanitarias de contención vigentes en el contexto de la emergencia pandémica.

Así, en el marco y ámbito del estado de alarma decretado por el [Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19](#), se procedió a la aprobación de normas por las cuales se implantaba de forma generalizada el teletrabajo en las distintas Administraciones públicas, si bien con carácter excepcional y temporal.

En ese sentido, como se ha puesto de relieve desde el inicio de la crisis sociosanitaria, el uso del teletrabajo ofrece importantes ventajas con potencial para reducir la expansión de la COVID-19, al posibilitar el uso de medios tecnológicos para realizar tareas a distancia o de manera virtual, sin necesidad de la presencia física en las dependencias administrativas durante la jornada laboral. Ciertamente, la crisis epidemiológica ha convertido el teletrabajo en el instrumento organizativo más eficaz para mantener la actividad y la prestación de servicios públicos, garantizando el cumplimiento de las medidas de distanciamiento social decretadas por las autoridades sanitarias al objeto de frenar la expansión del número de contagios.

2. Cfr. MINISTERIO DE ASUNTOS ECONÓMICOS Y TRANSFORMACIÓN DIGITAL. 2020: *España digital 2025*. Madrid. Disponible en <https://bit.ly/2PAA8y4> [última consulta 27.03.2021].

3. En este punto conviene destacar la diligente actuación desarrollada por algunas Administraciones públicas en la materia, como la Agencia Española de Protección de Datos, que dispone desde el año 2019 de su propio programa de teletrabajo con la finalidad de promover continuamente la modernización, la búsqueda de una mayor calidad del servicio público y la garantía de la conciliación personal, familiar y profesional de los servidores públicos. Más información disponible en <https://bit.ly/39kqGpU>.

Durante la crisis sanitaria no solo se ha reforzado la tendencia a la normalización del teletrabajo que ya se anticipaba con anterioridad a la misma, sino que incluso su utilización se ha llegado a configurar como preferente, como se hiciera en el artículo quinto del [Real Decreto-Ley 8/2020, de 17 de marzo, de medidas urgentes extraordinarias para hacer frente al impacto económico y social del COVID-19](#).

De esta manera, las tecnologías de la información y comunicación se han convertido en una herramienta clave para reducir el impacto de las medidas de contención y restricciones en el trabajo de las empleadas y los empleados públicos en un contexto marcado por una profunda incertidumbre, al tiempo que sienta las bases de una forma de organización de la prestación de servicios flexible y adaptable a cualesquiera circunstancias que se puedan dar en el futuro. En efecto, la figura del teletrabajo, más allá de la urgente necesidad organizativa actual, constituye una oportunidad para la introducción de cambios en las formas tradicionales de organización del trabajo que redunden en la mejora de la prestación de los servicios públicos, en el bienestar de las empleadas y los empleados públicos, en el cumplimiento de los objetivos de desarrollo sostenible de la Agenda 2030 y en una administración más abierta y participativa. Supone el fomento del uso de las nuevas tecnologías de la información y el desarrollo de la administración digital, con las consiguientes ventajas tanto para las empleadas y los empleados públicos, como para la Administración y la sociedad en general.

Con la finalidad de impulsar esta modalidad laboral, 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, regula con carácter básico la prestación del servicio a distancia mediante teletrabajo, fomentando así el uso de las nuevas tecnologías de la información y el desarrollo de la administración digital con las consiguientes ventajas tanto para las empleadas y los empleados públicos, como para la Administración y la sociedad en su conjunto. Entre otras ventajas y potencialidades, cabe destacar la reducción del tiempo en desplazamientos, la sostenibilidad ambiental o la mejora de la conciliación del desarrollo profesional con la vida personal y familiar, respetando en todo caso los principios de transparencia, igualdad entre mujeres y hombres y la corresponsabilidad y manteniéndose los derechos correspondientes, tales como el derecho a la intimidad o la desconexión digital y prestando una especial atención a los deberes en materia de confidencialidad y protección de datos.

El objetivo no es otro que el de configurar un marco normativo básico, tanto desde la perspectiva del régimen jurídico de las Administraciones públicas, como desde el prisma 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 el sector público, en uso de sus potestades de autoorganización y considerando también la competencia estatal sobre la legislación laboral en el caso del personal laboral. Para ello, el artículo primero del Real Decreto-Ley objeto de estudio introduce un nuevo artículo 47 bis en el [texto refundido de la](#)

Ley del Estatuto Básico del Empleado Público, aprobado por Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, en los siguientes términos:

Artículo 47 bis. Teletrabajo.

1. 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.

2. 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 en 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 correspondiente y contemplarán criterios objetivos en el acceso a esta modalidad de prestación de servicio.

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

3. 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.

4. La Administración proporcionará y mantendrá a las personas que trabajen en esta modalidad, los medios tecnológicos necesarios para su actividad.

5. El personal laboral al servicio de las Administraciones Públicas se registrará, en materia de teletrabajo, por lo previsto en el presente Estatuto y por sus normas de desarrollo.

De esta forma, se define, en primer lugar, el teletrabajo como 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 la utilización de las tecnologías de la información y la comunicación.

Se establece expresamente que, en todo caso, el teletrabajo deberá contribuir a una mejor organización del trabajo a través de la identificación de objetivos y la evaluación de su cumplimiento. Al tratarse de la regulación de una modalidad de trabajo y flexibilización de la organización de carácter estructural para las Administraciones públicas, la misma ha de servir para la mejor consecución de los objetivos de interés general por parte de la Administración pública.

A tenor del citado precepto, como tal, sin perjuicio de su voluntariedad, su utilización deberá venir supeditada a que se garantice la prestación de los servicios públicos y, en todo caso, habrá de asegurarse el cumplimiento de las necesidades del servicio.

En este sentido, el inciso segundo del nuevo art. 47 bis TREBEP establece que la prestación del servicio a través de esta modalidad de trabajo habrá de ser expresamente autorizada, a través de criterios objetivos para el acceso, y será compatible con la modalidad presencial, la cual, por otra parte, seguirá siendo considerada preferentemente la modalidad ordinaria de trabajo.

Por su parte, el apartado tercero del citado precepto se destina a clarificar los derechos⁴ y deberes de las empleadas y los empleados públicos que se acojan a la figura del teletrabajo, los cuales dispondrán de idénticas garantías y obligaciones, debiendo la Administración proporcionar y mantener los medios tecnológicos necesarios para garantizar la normal actividad administrativa.

Finalmente, se preceptúa que el desempeño concreto de la actividad en modalidad de teletrabajo se realizará en los términos establecidos en la normativa de desarrollo de cada Administración pública, normas que deberán ser objeto de negociación colectiva en cada ámbito. Asimismo, y en virtud de la disposición final segunda del Real Decreto-Ley 29/2020, las Administraciones públicas que deban proceder a la adaptación de su normativa de teletrabajo a lo previsto en la norma objeto de estudio dispondrán de un plazo de seis meses a contar desde la entrada en vigor de la misma.

En síntesis, el flamante art. 47 bis TREBEP, en solitario, constituye un instrumento normativo exiguo para impulsar el despliegue del teletrabajo en las Administraciones públicas, toda vez que incluye una escueta regulación de carácter básico que deja en manos de las Administraciones públicas la capacidad y posibilidad de desarrollar sus instrumentos normativos propios reguladores del teletrabajo en sus organizaciones públicas, para lo que dispondrán de un plazo de seis meses.

De esta forma, el contenido competencial del teletrabajo podrá desarrollarse, siempre que las necesidades del servicio lo permitan, fuera de las dependencias de la Administración, mediante el uso de tecnologías de la información y comunicación —apartado primero—. Esta modalidad de trabajo tendrá carácter voluntario y reversible salvo en supuestos excepcionales debidamente justificados, siendo cada Administración competente para determinar la manera de combinar el grado de presencialidad y teletrabajo en el régimen que se establezca, siempre que se garantice en todo caso la atención directa presencial a la ciudadanía; cuestiones todas ellas que a su vez serán objeto de negociación colectiva en el ámbito correspondiente y contemplarán criterios objetivos en el acceso a esta modalidad de prestación de servicio —apartado segundo—.

Si a esta disyuntiva le añadimos la necesidad del conjunto de las Administraciones públicas de servir con objetividad los intereses generales del conjunto de la población, la no conceptualización del teletrabajo como derecho subjetivo de los empleados públicos y la sujeción de esta modalidad al cumplimiento de las necesidades del servicio,

4. El impulso del teletrabajo en el ámbito público ha dotado al Título X de la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales de especial protagonismo, y más concretamente ha situado el art. 88 LOPDGDD, relativo al derecho a la desconexión digital de los trabajadores, como una garantía fundamental a la hora de limitar el 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.

cuestión no siempre delimitada con la suficiente claridad, obtenemos como resultado un horizonte confuso. Algo que a todas luces se traducirá en un estado de inmovilismo en las diferentes Administraciones públicas y que tendrá su mejor reflejo en la ausencia de instrumentos jurídico-administrativos de desarrollo normativo orientados a desplegar el acceso al teletrabajo en el Sector público, diluyendo con ello las ventajas y potencialidades que esta forma de prestación de servicios laborales presenta para la promoción de la igualdad de género, la mejora de las condiciones laborales y el bienestar del personal al servicio de las Administraciones públicas, así como los numerosos efectos positivos que este cambio de paradigma representa desde la óptica de la protección ambiental (disminución de la huella ecológica, ahorro en la utilización de combustibles fósiles...), etc.

Sentado lo anterior, y en otro orden de cosas, conviene reseñar que el Real Decreto-Ley 29/2020 en su artículo 2 introduce la posibilidad de que las comunidades autónomas y el Instituto Nacional de Gestión Sanitaria puedan contratar personas que, contando con el grado, licenciatura o diplomatura correspondiente, carezcan del título de Especialista reconocido en España, para realizar funciones propias de una especialidad, en dos supuestos concretos. En primer lugar, en el caso de profesionales sanitarios que hayan realizado las pruebas selectivas de formación sanitaria especializada de la convocatoria 2019/2020 y que, habiendo superado la puntuación mínima en el ejercicio, no hayan resultado adjudicatarios de plaza. Y, en segundo lugar, en el caso de profesionales sanitarios que cuenten con un título de Especialista obtenido en un Estado no miembro de la Unión Europea, siempre que el Comité de evaluación haya emitido el informe-propuesta regulado en el artículo 8.b), c) o d) del [Real Decreto 459/2010, de 16 de abril, por el que se regulan las condiciones para el reconocimiento de efectos profesionales a títulos extranjeros de especialista en Ciencias de la Salud, obtenidos en Estados no miembros de la Unión Europea.](#)

Por otro lado, en el artículo 3, se regula con carácter excepcional y transitorio la prestación de servicios del personal médico y de enfermería estatutario, laboral y funcionario como consecuencia de la pandemia provocada por la COVID-19, atendándose al tiempo a aquellas unidades con déficit de profesionales siempre que quede garantizada la asistencia a sus unidades de origen.

De este modo, se pretende permitir que se puedan realizar adscripciones de personal dentro de un mismo centro hospitalario, de un centro hospitalario a centros de atención primaria de su área, de este tipo de centros a hospitales y hospitales de campaña y entre otros centros, servicios, instituciones o establecimientos sanitarios públicos, con el fin de disponer del mayor número posible de profesionales.

También se regula en este precepto la posibilidad de que las comunidades autónomas puedan adscribir a su personal funcionario de cuerpos o categorías para los que se exigiera para su ingreso el título de licenciatura, grado o diplomatura en Medicina o Enfermería a otros dispositivos asistenciales, en las mismas condiciones que los anteriores supuestos.

Asimismo, el Real Decreto-Ley modifica el artículo 22 de la [Ley 44/2003, de 21 de noviembre, de ordenación de las profesiones sanitarias](#), estableciendo la posibilidad de que las personas que participen en las pruebas selectivas de Formación Sanitaria Especializada se relacionen obligatoriamente a través de medios electrónicos, cuando así se prevea en la correspondiente convocatoria anual y en los términos que esta establezca. Se habilita esta posibilidad, al amparo del artículo 12 de la [Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas](#), tanto por las características del colectivo al que se dirige la convocatoria como por la actual situación de pandemia.

Así, las personas que participan en las pruebas selectivas de Formación Sanitaria Especializada pertenecen a un colectivo de profesionales que reúnen una sobrada capacidad técnica y profesional, que también será exigible para la actividad profesional que en su momento desarrollarán, que incluye el uso de tecnologías de la información. Además, la realización de determinados trámites por vía electrónica, en lugar de presencialmente, contribuye a reducir situaciones susceptibles de producir aglomeraciones, que deben evitarse especialmente en el contexto actual de crisis sanitaria provocada por la pandemia por COVID-19 y en particular tratándose de profesionales sanitarios, colectivo respecto del cual se deben extremar las precauciones.

José Luis DOMÍNGUEZ ÁLVAREZ
Personal Investigador en Formación (FPU)
Área de Derecho Administrativo
Universidad de Salamanca
jldoal@usal.es