

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

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

Rafael Jiménez Asensio

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

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

Recibido: 01/03/2021

Aceptado: 17/03/2021

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



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

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

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

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

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

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

Sumario:

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

1. Introducción

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

latoria legal debería ser mucho más intensa, sin perjuicio de que luego fuera completada por la regulación reglamentaria o por los acuerdos que al respecto se aprueben. Sobre esta paradoja se volverá más adelante, pues marca un punto de inflexión en un largo proceso en el que el *derecho estatutario del empleo público ha dejado de ser legal, para convertirse en reglamentario o convencional y, por tanto, con soluciones de geometría variable en función del peso que en cada caso tengan los actores sindicales en el obligado trámite de negociación colectiva, salvo en el núcleo duro de las competencias organizativas.*

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Así se expresa en un pasaje concreto el preámbulo:

«El objeto es, por tanto, *configurar un marco normativo básico*, tanto desde la perspectiva del régimen jurídico de las Administraciones Públicas, como desde el punto de vista más específico de los derechos y deberes de los empleados públicos, suficiente *para que todas las Administraciones Públicas puedan desarrollar sus instrumentos normativos propios reguladores del teletrabajo en sus Administraciones Públicas, en uso de sus potestades de autoorganización* y considerando también la competencia estatal sobre la legislación laboral en el caso del personal laboral.»

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

«Se considera teletrabajo aquella *modalidad de prestación de servicios a distancia en la que el contenido competencial del puesto de trabajo puede desarrollarse, siempre que las necesidades del servicio lo permitan, fuera de las dependencias de la Administración mediante el uso de tecnologías de la información y comunicación*».

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

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

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

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

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

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

«La prestación del servicio mediante teletrabajo habrá de ser expresamente autorizada y será compatible con la modalidad presencial. En todo caso, tendrá carácter voluntario y reversible salvo supuestos excepcionales debidamente justificados. Se realizará en los términos de las normas que se dicten en desarrollo de este Estatuto, que serán objeto de negociación colectiva en el ámbito correspondientes y contemplarán criterios objetivos en el acceso a esta modalidad de prestación de servicio».

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

apunte de los aspectos más relevantes de ese régimen jurídico:

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

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

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

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

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

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

La reflexión anterior está claramente confirmada, tanto en sus elementos críticos como en sus posibles consecuencias no deseadas, por lo expuesto en el inciso final del apartado 2 del artículo 47 bis TREBEP, cuando al efecto se afirma lo siguiente: «(La prestación del servicio mediante teletrabajo) *Se realizará en los términos de las normas que se dicten en desarrollo de este Estatuto, que serán objeto de negociación colectiva en el ámbito correspondiente y contemplarán criterios objetivos en el acceso a esta modalidad de prestación*».

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

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

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

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

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

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

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

Sin embargo, la redacción de ese enunciado causa una cierta perplejidad, en cuanto que está formulado como una suerte de objetivo o directiva («*deberá contribuir*») y no como una regla jurídica o norma directamente aplicable. En otros términos: su formulación como directiva, si se aplica mal o sencillamente no se aplica, conducirá a su total vacuidad. Lo cual abre la puerta a su total incumplimiento, salvo que las normas de desarrollo lo precisen. De ahí que las resistencias a su aplicación están comenzando a ser importantes en la negociación sindical de los contenidos de futuros reglamentos, donde existe una tendencia a oponerse a todo lo que sea trabajo por objetivos y evolución de las tareas desarrolladas. Además, conviene tener presente que esa evaluación del cumplimiento no es propiamente hablando la evaluación del desempeño del artículo 20 TREBEP, aunque su parentesco, si se aplicara cabalmente, sería inevitable. Pero, las diferencias son sustantivas. En primer lugar, porque la evaluación del desempeño tal como está configurada en el artículo 20 TREBEP tiene estrecha relación con la carrera profesional (en cuento premisa inexcusable de esta) y con el sistema retributivo (complemento por desempeño). En este caso nada se dice de todo ello. Bien es cierto que se puede aplicar su metodología, aunque la ubicación sistemática del artículo 20 TREBEP exija un desarrollo legislativo que sólo en algunas Comunidades Autónomas se ha realizado, pero su uso puede estar condicionado al modelo retributivo actual (complemento de productividad), dejando de lado la arquitectura estructural de su encuadre en la triada evaluación-carrera-compensación retributiva, dentro de un sistema de progresión profesional ordenado que muy pocas administraciones públicas tienen en estos momentos.

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

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

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

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

Nada dice la regulación de si la modalidad de teletrabajo se debe incorporar como un criterio más en las relaciones de puestos de trabajo. En verdad, el teletrabajo no altera las funciones y responsabilidades del puesto de trabajo y se proyecta sólo en las tareas, pues en realidad es únicamente un cambio físico de contexto de la actividad profesional. Por tanto, no es en absoluto recomendable, salvo que se recogiera expresamente en una ley o se interpretara esta con ese alcance (lo que no parece muy apropiado) incluir la actividad de teletrabajo en tales instrumentos de ordenación como son las relaciones de puestos de trabajo, que son de una rigidez supina y, en la actualidad, manifiestamente obsoletos en cuanto a las exigencias de una flexibilidad en la gestión pública que cada vez más se le pedirá a la propia Administración. Si algo necesita el teletrabajo al menos en su primera etapa de conformación o asentamiento como práctica más extendida en las Administraciones Públicas es flexibilidad y adaptabilidad, realizar pruebas de ensayo/error, y a ello en nada ayudaría esa plasmación en las relaciones de puestos de trabajo cuya modificación, por pequeña que sea, conlleva complejidades formales y políticas en no pocas ocasiones.

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

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

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

«El personal que preste sus servicios mediante teletrabajo *tendrá los mismos deberes y derechos, individuales y colectivos, recogidos en el presente Estatuto que el resto del personal que preste sus servicios en modalidad presencial*, incluyendo la normativa de prevención de riesgos laborales que resulte aplicable, *salvo aquellos que sean inherentes a la realización de la prestación del servicio de manera presencial*».

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

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

servicios, no extendiéndose al resto de zonas de la vivienda o del lugar elegido para el desarrollo del trabajo a distancia».

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

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

Este artículo 47.4 TREBEP establece, por tanto, una obligación inexcusable de la Administración Pública en materia de teletrabajo: proporcionar y mantener «los medios tecnológicos necesarios para su actividad». Las dudas sobre su alcance (algo ya se ha dicho) son numerosas, y están dando pie a todo tipo de demandas sindicales. Lo que sí parece cierto es que quedan fuera de esa obligación la provisión de material de oficina (sillas ergonómicas, mesas, etc.), así como tampoco entrarían los consumos de luz ni tampoco de calefacción o aire acondicionado. Al menos la legislación básica no obliga a costear tales servicios. Pero esa será, sin duda, una de las batallas sindicales que se plantearán buscando siempre los términos de comparación más ventajosos. En cualquier caso, debe quedar muy claro que no hay ninguna obligación normativa de ir más allá en los términos o concreciones de la regulación, tal como ha sido expuesto por ese artículo 47.4 bis TREBEP.

Las cuestiones aplicativos sobre este punto no se plantean desde el momento en que se apruebe el reglamento de desarrollo, sino que podrían suscitarse ya en estos momentos si es que la Administración Pública no dispusiera de normativa que regule

el TT, puesto que la efectividad (no así la vigencia) que establece la disposición adicional segunda del RDL 29/2020, solo es operativa en aquellos casos en que exista normativa al respecto (algo que cabría interpretar de forma amplia, incluyendo acuerdos, protocolos e incluso resoluciones). Dicho de otro modo, esa normativa transitoria se debería adaptar antes del 1 de abril de 2021, momento en el cual adquieren plena aplicabilidad las previsiones recogidas en el artículo 47 bis del TREBEP, hoy en día ya vigentes y también aplicables ante la ausencia de «normativa» propia.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

En conclusión, si se compara (como luego se verá en algunos casos) la normativa existente entre el «sector privado» y la del «sector público» personal TREBEP, el primer problema viene, por tanto, de lo que en otro lugar he calificado como *anorexia normativa básica* de la regulación del artículo 47 bis TREBEP, pues —a diferencia de la buena factura técnica que tiene el Real Decreto-Ley 28/2020, como ha reconocido el profesor Rojo Torrecilla en referencia al anteproyecto—, ese artículo del TREBEP da prácticamente todo por sabido, lo cual otorga un cheque en blanco a la normativa de desarrollo y abre esa regulación plural y variopinta a un desigual contenido, en función de cómo se desenvuelvan los distintos escenarios de negociación colectiva.

3. Final. A modo de conclusión

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

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

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

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

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

vocación de servicio público que la Administración tiene.

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

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

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

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

Notas

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

- 4 Ver, entre otros muchos, por ejemplo: Decreto 92/2012, de 29 de mayo, del Gobierno Vasco; Decreto 16/2018, de 7 de junio, de la Junta de Castilla y León. Más recientemente, aunque se trata de una normativa reglamentaria preñada de la situación excepcional de la Covid19 e inadaptada por ser anterior al marco normativo básico, el Decreto 77/2020, de 4 de agosto, por el que se regula la prestación de servicios en la modalidad de teletrabajo para el personal al servicio de la Administración de la Generalidad de Cataluña y de sus organismos autónomos.
- 5 Ver, disposición transitoria primera («Situaciones de trabajo a distancia existentes a la entrada en vigor del real decreto-ley») del Real Decreto-Ley 29/2020. Las singularidades que comporta este particular régimen diferido de aplicabilidad (que choca frontalmente con la esencia y el sentido de lo que es una norma excepcional y, particularmente, desactiva su presupuesto de hecho habilitante), se tratarán, con toda seguridad, en los trabajos de Carolina Gala, Joan Mauri y Luz Rodríguez, en este mismo número monográfico.
- 6 Ver disposición final segunda del RDL 29/2020, que se trata más adelante en este mismo trabajo.
- 7 Aprobado por Real Decreto-Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido del Estatuto Básico del Empleado Público; TREBEP.
- 8 «El personal laboral al servicio de las Administraciones Públicas se regirán, en materia de teletrabajo, por lo previsto en el presente Estatuto y por sus normas de desarrollo».
- 9 Sobre estas cuestiones nos hemos ocupado en otro momento, pero valgan las autorizadas e interesantes reflexiones de Víctor Lapuente, *Decálogo del buen ciudadano*, Península, 202, p. 258.
- 10 La imprecisión o, si se prefiere, la vaguedad en los términos es una constante en la parca redacción del Real Decreto Ley 29/2020. Así, en la exposición de motivos se reenvía claramente a que será cada administración pública la que desarrolle esa normativa básica, al recoger, por ejemplo, lo siguiente: «Será en cada ámbito y en la normativa reguladora que a tal efecto se dicte por cada administración competente (...)». O cuando se expone: «El objeto es, por tanto, configurar un marco normativo básico, tanto desde la perspectiva del régimen jurídico de las Administraciones Públicas, como desde el punto de vista más específico de los derechos y deberes de los empleados públicos, suficiente para que todas las Administraciones Públicas puedan desarrollar instrumentos normativos propios reguladores del teletrabajo en sus Administraciones Públicas (...)». Más adelante, como veremos, se refiere a que «el desempeño concreto de la actividad por teletrabajo se realizará en los términos de las normas de cada Administración Pública». De forma más ortodoxa, sin embargo, el artículo 47 bis TREBEP se refiere en términos más genéricos a «las normas que se dicten en desarrollo de este Estatuto» (apartado 2), o «por sus normas de desarrollo». Aunque, de nuevo, la disposición final segunda del Real Decreto-Ley 29/2020, enlazando con el espíritu recogido en la exposición de motivos, acota esas normas de desarrollo a una exigencia que conduce al ejercicio de la potestad reglamentaria por parte de la Administración Pública. Así se recoge, tal como luego se reitera en el texto de este artículo, en la citada disposición final segunda: «Las Administraciones Públicas que deban adaptar su normativa de teletrabajo a lo previsto en este real decreto-ley dispondrán de un plazo de seis meses a contar desde la entrada en vigor del mismo».
- 11 Como *reserva impropia* se calificó por el FJ 6 de la STC 55/2018.
- 12 Ver, al respecto, la polémica doctrina del Tribunal Constitucional recogida en la STC 214/1989, donde admite que el legislador autonómico pueda intefirir ámbitos de regulación propios del principio de autoorganización local, achicando así el espacio de configuración propio y adentrándose en un ámbito que forma parte del núcleo duro de la autonomía local. En términos similares, esa doctrina se extendió a las polémicas previsiones del título X de la LBRL, en lo que afecta a determinados órganos necesarios de los municipios de gran población (STC 103/2013). Sobre las fuentes en el ámbito local y en materia de teletrabajo, ver el estudio de Joan Mauri en este mismo número monográfico.
- 13 Sobre este punto, aunque no aborda el tema del teletrabajo y sí la asistencia telemática a la ciudadanía en tiempos de pandemia, es importante la *Recomendación General 4/2020 del Ararteko*. Igualmente, el *Informe Extraordinario del Defensor del Pueblo Andaluz sobre derechos de la ciudadanía durante la COVID-19* (Sevilla, 2020), que trata esta cuestión con un crudo diagnóstico del problema.
- 14 Sobre esta norma, por todos: Gala Duran, C. (2020), «La diversificación del teletrabajo a distancia tras el RDL 28/2020», *Derecho de las Relaciones Laborales* 11/2020, 1473-1492.
- 15 Ver, por ejemplo, los artículos 12 y 14 Ley 39/2015.
- 16 Una circunstancia de este tipo de reversión se prevé, por ejemplo, en el Protocolo del Ayuntamiento de Valencia en materia de teletrabajo; pero allí tienen un sistema de evaluación del desempeño regulado por un Reglamento, lo cual facilita esa aplicación.
- 17 Sobre estas cuestiones, por todos: Gorriti Bontigui, M. (2020). El trabajo híbrido como factor del cambio organizativo (Desafíos organizativos y de recursos humanos del teletrabajo). *Seminari sobre relacions col·lectives, XII-2020*, 1-21.
- 18 Véase, a tal efecto, el contenido de la disposición transitoria primera del RDL 28/2020, y compárese con lo establecido en la disposición final segunda del RDL 29/2020. En el primero ha imperado la prudencia y la razonabilidad, mientras que en el segundo se ha incorporado un apresurado plazo cuyo cumplimiento será a todas luces imposible por la mayor parte de las Administraciones Públicas (dado que se ha de tra-

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

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

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

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