



Revista Galega de Administración Pública, EGAP
Núm. 63_enero-junio 2022 | pp. 291-295
Santiago de Compostela, 2022
<https://doi.org/10.36402/regap.v1i63.4916>
© Agustín Enrique Ferraro Cibelli
ISSN-e: 1132-8371 | ISSN: 1132-8371
Recibido: 05/03/2022 | Aceptado: 14/07/2022
Editado bajo licencia Creative Commons Attribution 4.0 International License

Crisis, reacción y evolución: el teletrabajo en el sector público

63 Regap

Regap



RECENSIONES

AGUSTÍN ENRIQUE FERRARO CIBELLI
Profesor titular de Ciencia Política y de la Administración
Universidad de Salamanca
<https://orcid.org/0000-0001-5759-1890>
agustinferraro@usal.es

RASTROLLO SUÁREZ, J.J.: *Crisis, reacción y evolución: el teletrabajo en el sector público*, Editorial Aranzadi, Cizur Menor, 2021, 183 pp. ISBN: 978-84-1390-825-0.

La crisis sanitaria motivada por la COVID-19 trajo consigo relevantes transformaciones en el ámbito de la Administración y del derecho administrativo que han tenido reflejo en muy distintos aspectos como el servicio público, la contratación pública o la actividad de policía. En el interior de la Administración –como ha ocurrido en prácticamente todas las organizaciones– la llegada del teletrabajo ocupó, sin lugar a duda, un lugar destacado. El propósito de la monografía de RASTROLLO SUÁREZ es, precisamente, analizar a lo largo de cinco capítulos la –no poca– singularidad

que supone el ejercicio del teletrabajo en el ámbito del sector público, examinándola desde la perspectiva del derecho administrativo y de la ciencia de la Administración.

El prólogo corre a cargo de Jesús Ángel FUENTETAJA PASTOR, que destaca y elogia la contextualización teórica y comparada del fenómeno que hace el autor, el minucioso análisis de la normativa autonómica y la sólida perspectiva jurídico-administrativa del estudio, que ayuda a identificar los diversos retos que supone la implantación del teletrabajo en el sector público.

El primero de los capítulos está dedicado al estudio del origen y evolución del teletrabajo desde su irrupción en la década de los setenta en Estados Unidos, de la mano de Jack NILLES. El autor describe cómo la historia moderna del teletrabajo puede dividirse en tres etapas. Una primera, hasta mediados de la década de los ochenta, influida por los efectos de la crisis del petróleo, el desarrollo urbano estadounidense caracterizado por la dispersión urbana y alejado del concepto europeo de la ciudad compacta y la irrupción de las nuevas tecnologías en el interior de las organizaciones. Una segunda, hasta la década de los dos mil, caracterizada por el paulatino abaratamiento de la tecnología y su progresiva integración dentro de la vida cotidiana de las personas. La última, hasta nuestros días, singularizada por la aparición de internet, la disminución del tamaño de los dispositivos tecnológicos o la existencia de soluciones en la nube.

Más allá de exponer los retos concretos que el paso por cada una de estas fases supuso, el autor se plantea cuáles fueron las consecuencias en el ámbito de las administraciones y los elementos que distinguen el teletrabajo en el sector público del de la empresa privada. Si el teletrabajo está en general relacionado con la aparición de crisis y la necesidad de optimizar recursos, esta urgencia se revela aún más necesaria en el ámbito de la Administración, obligada a seguir prestando servicios públicos en situaciones especialmente difíciles como catástrofes naturales, ataques terroristas o epidemias.

El segundo capítulo está consagrado al análisis de la evolución de la Administración electrónica en España dentro del contexto de la Unión Europea, con especial atención al tratamiento que los informes, comunicaciones y planes le dieron al teletrabajo desde el informe Bangemann de 1994. A lo largo de sus primeras páginas, podemos comprobar cómo, además de ser objeto de una escasa atención, el teletrabajo era visto con cierta reticencia en Europa, al entenderse que podía suponer un aliciente para la deslocalización laboral o incluso que cabía la posibilidad de que supusiera un obstáculo para conseguir la independencia económica y laboral de la mujer, en la medida en que podía propiciar una manera encubierta de vuelta al hogar.

Repasando la evolución de la Administración electrónica en España, nos encontramos con que el teletrabajo nunca fue –tampoco en el ámbito estatal– objeto de especial atención. Más allá de algunas excepciones como el Programa STAR, el Plan Concilia o la disposición adicional sexta de la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos, al determinar que el Ministerio de Administraciones Públicas, en colaboración con los Ministerios de Economía y Hacienda, Industria, Turismo y Comercio, y Trabajo y Asuntos Sociales, regularía

antes del 1 de marzo de 2008 las condiciones del teletrabajo en la Administración general del Estado, esta habilitación nunca encontró desarrollo.

La falta de atención que el teletrabajo en el sector público ha suscitado en la Administración española –excepto en algunas comunidades autónomas, cuestión a la que el autor se dedica más adelante– queda aún más en evidencia cuando en el tercero de los capítulos se relata su evolución en distintos países de nuestro entorno. La experiencia de Estados Unidos (país en el que el teletrabajo encontró un desarrollo más temprano y que cuenta con la regulación más evolucionada en la materia), deja claro que las situaciones de crisis, como catástrofes naturales o atentados terroristas, suponen un fuerte revulsivo para su impulso. Respecto a Alemania, nos encontramos con que, al igual que ocurre en el caso español, la regulación es escasa y está fundamentalmente vinculada a aspectos como la igualdad o la conciliación. Francia, sin embargo, cuenta con una regulación estatal detallada desde el año 2012, ampliada considerablemente desde 2016. Italia se caracteriza por ser un país pionero –al contar con regulación en la materia desde el año 1997– e incorporar en su legislación el concepto de *lavoro agile*, que supone una ampliación del concepto inicial de teletrabajo. En Portugal, la regulación nace en 2014, si bien apenas supone la extensión del régimen del teletrabajo en el sector privado al ámbito de la Administración. Por su parte, el Reino Unido ha visto cómo la progresiva implementación del teletrabajo en el ámbito del sector privado se ha visto vinculada tradicionalmente a diferentes programas destinados a la reforma y modernización de la Administración pública –como el programa *Transforming the way we work*, TW3– identificándose en la actualidad con el *smart work*, que, como ocurre en el caso italiano, supone un concepto de teletrabajo más completo que el que podría vincularse simplemente con el trabajo a distancia.

El siguiente capítulo está dedicado a la regulación del teletrabajo en España. A lo largo de este capítulo se examinan, partiendo del Acuerdo Marco Europeo sobre Teletrabajo de 2002, tanto la regulación del teletrabajo en el sector privado –desde la incorporación de la referencia al mismo en el Estatuto de los trabajadores hasta la aprobación de la Ley 10/2021, de 9 de julio, de trabajo a distancia– como la regulación del teletrabajo en el sector público, culminada a través del Real decreto-ley 29/2020, de 29 de septiembre, de medidas urgentes en materia de teletrabajo en las administraciones públicas y de recursos humanos en el Sistema Nacional de Salud para hacer frente a la crisis sanitaria ocasionada por la COVID-19.

La segunda parte del capítulo la dedica RASTROLLO SUÁREZ a examinar las distintas legislaciones autonómicas que han ido surgiendo en materia de teletrabajo en el sector público. Así, nos encontramos con que, mientras en algunas comunidades que empezaron a regular la cuestión relativamente pronto (Baleares y Extremadura en 2012, Castilla y León en 2011 o Castilla-La Mancha en 2013) cuentan ya con dos normas sobre la cuestión, otras –algunas con una cantidad de empleados públicos muy relevante, como Andalucía– carecían de una legislación integral en la materia. El análisis de la legislación autonómica destaca tanto aspectos positivos –entre los que se encontraría el programa de teletrabajo propio de la legislación valenciana, que permite un diseño adecuado de las políticas de teletrabajo en los distintos

regap



RECENSIONES

departamentos a partir de los recursos y necesidades existentes– como negativos –entre los que destaca la falta de visión del legislador autonómico que en muchos casos se da, obviando la necesidad de vincular el teletrabajo a la consecución de determinadas políticas públicas, como la lucha contra la despoblación–.

El sexto capítulo está dedicado al debate y la jurisprudencia en torno a la cuestión. En él se hace un exhaustivo recorrido por la escasa jurisprudencia que, en los distintos niveles de la planta judicial, existe en torno al teletrabajo. Para ello el autor se centra en distintos tópicos. Al abordar “el sentido del teletrabajo en el ámbito de la Administración” el autor reflexiona sobre la ligazón entre este fenómeno y algunos conceptos clásicos (como la eficacia) o más modernos (como el talento) presentes en la legislación sobre empleo público. Al abordar “La existencia de puestos susceptibles de teletrabajo y la necesidad de incorporar la referencia al teletrabajo a las relaciones de puestos de trabajo”, el autor examina el necesario cambio que debe darse en este instrumento con la llegada de la nueva modalidad laboral. En “las necesidades del servicio o necesidades de organización administrativa”, RASTROLLO SUÁREZ aborda el examen de este concepto jurídico indeterminado –recuperado por muchas legislaciones autonómicas sobre la materia– como elemento diferenciador respecto a la regulación de este en el sector privado. Al examinar la potestad de autoorganización, el autor reflexiona sobre el sentido y los límites de la misma en el ámbito del teletrabajo. Por último, se examinan las modulaciones experimentadas, dentro de este particular entorno, en los ámbitos del control, la evaluación del desempeño y la formación o los derechos y deberes de los trabajadores, para pasar, en última instancia, a analizar las singularidades de los órganos específicamente creados por distintas legislaciones autonómicas y dedicados al teletrabajo.

Finalmente, el autor culmina la monografía con una serie de interesantes reflexiones en torno a los necesarios cambios organizativos que una correcta regulación del teletrabajo –que incuestionablemente ha venido para quedarse– debe traer aparejada en el seno de la Administración.

En primer lugar, advierte el autor sobre la necesidad de que el teletrabajo cuente con una triple dimensión como elemento dinamizador y modernizador de la actividad administrativa, generador de mejoras en el clima laboral y, por último, impulsor de externalidades positivas en relación con aspectos como la deslocalización de puestos de trabajo y el desarrollo equilibrado entre regiones, el ahorro de energía, la mejora de las condiciones laborales de las personas con discapacidad, el reparto de tareas domésticas entre el hombre y la mujer o la continuidad de la relación laboral de las personas de edad.

Además, hace una llamada a limitar la discrecionalidad, reivindicando la necesidad de concretar con rigor los puestos susceptibles de ser teletrabajados, demanda unas relaciones de puestos de trabajo dinámicas que delimiten con claridad esta posibilidad y recuerda que el concepto “necesidades del servicio” exige la motivación suficiente de la Administración a la hora de establecer aquellos supuestos en los que el teletrabajo no tenga un carácter voluntario para los empleados públicos. También destaca la modulación que tanto los derechos y deberes de los empleados públicos (en aspectos

como el control o la privacidad) como la evaluación del desempeño (en relación con la necesidad de primar los resultados en lugar del presencialismo) deben tener en el entorno del teletrabajo. Por último, reclama la necesaria independencia de los órganos creados específicamente para el proceso de implementación del teletrabajo, como herramienta clave para impulsar la profesionalización de la función pública.

Como observación final de la presente reseña, debemos decir que el importante estudio de RASTROLLO SUÁREZ sobre el teletrabajo representa, sin lugar a duda, una referencia ineludible para los expertos en derecho administrativo y laboral, así como para todas aquellas administraciones públicas que tengan la necesidad de regular esta cuestión o de mejorar sus regulaciones en el futuro.

Regap



RECENSIONES

