

**LA GESTIÓN DIGITAL NO
PRESENCIAL EN LAS ENTIDADES
LOCALES: TELETRABAJO Y ÓRGANOS
COLEGIADOS ELECTRÓNICOS**

OTROS TITULOS DE LA MISMA COLECCIÓN:

97. **Las nuevas Diputaciones Provinciales de régimen común: asistencia, prestación y coordinación de servicios municipales**
M^a ÁNGELES GONZÁLEZ BUSTOS (Coord.)
98. **La Hacienda Local ante la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local. Dimensión económico-financiera de la Ley.**
JOSÉ MANUEL FARFÁN PÉREZ (Dir.)
99. **Aproximación al nuevo procedimiento administrativo común de la Ley 39/2015: reflexiones y claves para su aplicación**
MARÍA JESÚS GALLARDO CASTILLO (Dir.)
100. **La Ley 10/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público y las Administraciones Locales**
HUMBERTO GOSÁLBEZ PEQUEÑO (Dir.)
101. **Singularidades del poder tributario local y gravamen fiscal sobre las Entidades locales.**
MARIA JOSÉ FERNÁNDEZ PAVEZ (Dir.)
102. **Compliance en la Administración Pública: dificultades y propuestas.**
CONCEPCIÓN CAMPOS ACUÑA
103. **Nuevos enfoques en la gestión de los servicios públicos locales.**
VALENTIN MERINO ESTRADA y PILAR ORTEGA JIMÉNEZ.
104. **Planificación, fomento y gestión del turismo por las entidades locales.**
HUMBERTO GOSÁLBEZ PEQUEÑO (Dir.)
105. **Vademécum práctico sobre derecho de la Unión Europea.**
JAIME PINTOS SANTIAGO
106. **Contaminación Acústica. Gestión del ruido por las Corporaciones Locales. Aspectos jurídicos, técnicos y sanitarios.**
JAIME GALBARRO MUÑOZ, JOAQUÍN HERRERA DEL REY, ANTONIO PEIDRO CUADROS, JOSE LUIS RODRÍGUEZ LAÍN
107. **Planificación en entidades locales. Desde la planificación estratégica a la implementación de proyectos.**
PATRICIA MOLINA HERNÁNDEZ
108. **Derecho del patrimonio histórico y cultural. Gestión estatal, autonómica y local.**
JAVIER BERMÚDEZ SÁNCHEZ
109. **Reflexiones en torno a la figura del Directivo Público Local.**
GUSTAVO GARCÍA-VILLANOVA ZURITA
110. **El funcionamiento de los Órganos Colegiados Locales**
FERNANDO GÓMEZ GARRIDO y GUILLERMO LAGO NÚÑEZ
111. **Praxis sobre protección de datos en las Entidades Locales**
CAROLINA GOÑI MURUZÁBAL, LOURDES OROZ VALENCIA
112. **Los bienes de las Corporaciones Locales. Origen, evolución y regulación actual.**
ESTEBAN CORRAL GARCÍA
113. **La gestión de los ingresos en las entidades locales**
ISIDRO VALENZUELA VILLARRUBIA
114. **La gestión de los fondos europeos de recuperación por las entidades locales**
RICARDO RIVERO ORTEGA y VALENTÍN MERINO ESTRADA

LA GESTIÓN DIGITAL NO PRESENCIAL EN LAS ENTIDADES LOCALES: TELETRABAJO Y ÓRGANOS COLEGIADOS ELECTRÓNICOS

DR. D. RUBÉN MARTÍNEZ GUTIÉRREZ

Profesor Titular de Derecho Administrativo.

Delegado de Protección de Datos Universidad de Alicante

DR. D. JORGE FONDEVILA ANTOLÍN

*Jefe de la Asesoría jurídica de la Consejería de Presidencia,
Interior, Justicia y Acción Exterior (Gobierno de Cantabria).*

Delegado de Protección de Datos (Gobierno de Cantabria).



CEMCI

GRANADA, 2022

© Autor
© CEMCI Publicaciones
Plaza Mariana Pineda, 8. 18009-Granada
www.cemci.org
publicaciones@cemci.org

ISBN: 978-84-16219-51-3
Depósito legal: GR 1606-2022

Impreso: Imprenta Diputación de Granada
Impreso en España - Printed in Spain

El editor no se hace responsable de las opiniones expresadas por
sus colaboradores

NOTA DE LOS AUTORES

Debemos comenzar esta nota agradeciendo a la Dirección del CEMCI su confianza al proponernos la elaboración de este trabajo, el cual se centra en el estudio de una materia organizativa que está siendo fuente de debate y en algunos casos con importantes problemas en su implementación, al entrar en colisión los intereses individuales de los empleados públicos con las exigencias organizativas para el funcionamiento eficaz y eficiente de los servicios públicos. Esperamos que este trabajo pueda ayudar a los operadores jurídicos y también a los gestores públicos en su día a día.

Dicho lo anterior es preciso informar a los lectores sobre las autorías concretas de los diferentes capítulos del libro, así, en concreto, D. Rubén Martínez es el responsable de los capítulos I y IV, y D. Jorge Fondevila es autor de los capítulos II y III.

ÍNDICE

PRESENTACIÓN	15
PROLOGO	19
CAPITULO I: CONSIDERACIONES PREVIAS AL TELETRABAJO. LA E-ADMINISTRACIÓN COMO PRESUPUESTO. LA REGULACIÓN DE LAS REUNIONES DE ÓRGANOS COLEGIADOS POR MEDIOS ELECTRÓNICOS.....	29
1. Introducción. La importancia de adecuar previamente la Administración a las necesidades del teletrabajo	31
2. La e-Administración como presupuesto para la correcta implantación del teletrabajo.....	34
2.1. <i>La carencia de medios materiales y humanos (formación) adecuados.....</i>	<i>35</i>
2.2. <i>La problemática específica de las Administraciones Locales ante el reto del teletrabajo y del mantenimiento de las reuniones de sus órganos colegiados a través de medios electrónicos</i>	<i>38</i>
3. El régimen jurídico de las sesiones de órganos colegiados por medios electrónicos	41

3.1. Concepto de órgano colegiado. Órganos colegiados y clases.....	41
3.2. Necesario respeto de los derechos, obligaciones, garantías y principios básicos en el funcionamiento electrónico de los órganos colegiados.....	44
3.3. Funcionamiento electrónico de los órganos colegiados de gobierno.....	45
3.4. Funcionamiento electrónico de los órganos colegiados de carácter administrativo.....	54
4. Una primera aproximación general a la noción de teletrabajo.....	64

**CAPITULO II. BASES JURÍDICAS Y CONCEPTUALES
DEL TELETRABAJO. RÉGIMEN JURÍDICO 69**

1. El teletrabajo un instrumento para mejorar la eficacia de las Administraciones Públicas y por ende al servicio de los ciudadanos/as o simplemente una nueva forma de prestación de servicios de los empleados públicos.	71
2. Ámbito subjetivo de aplicación del artículo 47 bis TREBEP y la excepción del personal laboral de las sociedades mercantiles y fundaciones públicas.....	80
3. El teletrabajo: una tensión entre la potestad organizativa de las administraciones públicas y los derechos individuales de los empleados públicos.....	83
4. Delimitación del alcance jurídico formal para la implementación de la denominada “potestad normativa” de desarrollo del artículo 47 bis TREBEP.	88
4.1. El alcance de la obligación de negociación sindical de la normativa sobre teletrabajo	92
5. El concepto legal de teletrabajo en el empleo público y sus caracteres fundamentales	95

5.1. Alcance del término “prestación de servicios a distancia”, y su especial configuración en las Administraciones Públicas	96
5.2. Delimitación del término “fuera de las dependencias de la administración”	97
5.3. El límite legal de las “las necesidades del servicio lo permitan”	98
6. Examen de los requisitos organizativos previos para la implementación de la modalidad de teletrabajo	102
6.1. El imprescindible estudio previo de las condiciones de la organización para poder desarrollar su actividad por medio de teletrabajo	103
6.2. Examen de las posibles modalidades de prestación de la jornada conforme el instrumento del teletrabajo	111
6.3. Las relaciones de puestos de trabajo y el teletrabajo	114
7. El régimen de autorización para la prestación de servicios mediante teletrabajo	115
7.1. Las características del ejercicio del derecho condicionado al teletrabajo: voluntariedad y reversibilidad	115
7.2. El régimen jurídico de la preceptiva autorización de teletrabajo	119
7.3. Los criterios objetivos de acceso al teletrabajo	121
CAPITULO III. OTRAS CONSIDERACIONES DEL RÉGIMEN JURÍDICO DEL TELETRABAJO	125
1. El teletrabajo y su incidencia sobre otras áreas personales y organizativas para su puesta en funcionamiento	127
1.1. Los derechos y deberes de los empleados públicos en la implementación del teletrabajo	127

1.2. <i>la obligación de las Administraciones de aportar los medios tecnológicos necesarios para el teletrabajo</i>	131
1.3. <i>Los derechos digitales de los empleados públicos</i>	135
1.4. <i>La prevención de riesgos laborales y la salud laboral en la implementación del teletrabajo</i>	138
1.5. <i>La seguridad de la información y la protección datos en la implementación del teletrabajo</i>	142
2. El marco legal del teletrabajo aplicable al personal laboral al servicio de las sociedades mercantiles y fundaciones públicas	156
2.1. <i>Disposiciones generales y definiciones (arts. 1 a 4)</i>	156
2.2. <i>El Acuerdo de trabajo a distancia (arts. 5 a 8)</i>	158
2.3. <i>Derechos de los trabajadores a distancia (arts. 9 a 19)</i>	162
2.4. <i>Facultades de organización, dirección y control empresarial en el trabajo a distancia (arts. 20 a 22)</i> ...	166
2.5. <i>Disposiciones adicionales, transitorias y finales. Endurecimiento de las sanciones en el orden social</i>	167
3. <i>Valoraciones finales respecto al régimen legal del teletrabajo</i>	172

CAPITULO IV. LA ELABORACIÓN DE NORMAS REGULADORAS DEL TELETRABAJO EN LAS ADMINISTRACIONES LOCALES..... 177

1. Las necesidades de adaptación normativa de la regulación legal del teletrabajo en cada Administración Local	179
2. El proceso de elaboración de la normativa reglamentaria local de teletrabajo	184
2.1. <i>Tipo de norma</i>	184

2.2. La aprobación de normas reglamentarias locales con carácter general	188
2.3. Las cuestiones particulares para la redacción de la normativa en materia de teletrabajo en los Ayuntamientos	193
3. Los contenidos básicos que deben regularse por las Administraciones en materia de teletrabajo. Posible estructura y contenidos de la norma	195
3.1. Objeto y ámbito de aplicación	196
3.2. Definición y objetivos de la regulación	196
3.3. Principios básicos, derechos y obligaciones	197
3.4. Puestos susceptibles de desempeño en la modalidad de teletrabajo	197
3.5. Requisitos de acceso al teletrabajo	198
3.6. Criterios preferentes de autorización	199
3.7. Procedimiento de autorización	199
3.8. Desarrollo del teletrabajo	200
3.9. Control horario	200
3.10. Reincorporación a la prestación de servicios presencial	200
3.11. Medios tecnológicos	201
3.12. Prevención de riesgos y derecho a la desconexión digital	201
3.13. Organización, supervisión y Comisión de Seguimiento	202
3.14. Disposiciones finales, posibles excepciones, etc.....	203
4. La necesidad de cumplir con el mandato legal de crear un instrumento normativo a pesar de la situación post pandemia	203

ANEXO	205
1. Breve examen de la legislación de las Comunidades Autónomas sobre teletrabajo.	207
1.1. Comunidad Autónoma de Andalucía.....	207
1.2. Comunidad Autónoma de Aragón.....	208
1.3. Comunidad Autónoma de Castilla y León	208
1.4. Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha.....	209
1.5. Comunidad Autónoma de Cataluña	209
1.6. Comunidad Autónoma de Extremadura	210
1.7. Comunidad Autónoma de Galicia	211
1.8. Comunidad Autónoma de les Isles Balears.....	212
1.9. Comunidad Autónoma de Madrid	212
1.10. Comunidad Autónoma de Murcia.....	213
1.11. Comunidad Autónoma del País Vasco.....	213
1.12. Comunidad Autónoma de La Rioja	214
1.13. Comunidad Autónoma Valenciana	215
1.14. Resto de Comunidades Autónomas.....	216
2. Relación de normas reglamentarias locales en materia de teletrabajo	216
BIBLIOGRAFÍA	219

PRESENTACIÓN

Al redactar estas líneas nos encontramos al inicio del último trimestre del año, un año en el que se ha continuado con el desarrollo de las actividades y servicios programadas en el Plan General de Acción del CEMCI para el año 2022, un plan sólido e innovador, volcado en participar en el proceso de recuperación económica y social, actuando de soporte a las Entidades Locales a través de sus diferentes y variados servicios.

El CEMCI continúa su crecimiento a través de los tres pilares básicos de actuación del mismo: el Programa de Formación, que es un programa vivo, en permanente actualización, el Programa de Investigación y el Programa de Documentación y Publicaciones, relacionados entre ellos por una estrecha vinculación que se manifiesta en la selección de las temáticas a publicar, siempre teniendo en cuenta las noticias de actualidad, las novedades legislativas y, por supuesto, valorando la oportunidad y aplicabilidad de los contenidos de las publicaciones para el desempeño de las funciones propias de la administración, especialmente la local, que es nuestra principal esfera de actuación, así como temas relacionados con

la gestión pública local, con una visión no solo teórica sino también práctica.

En este contexto, presentamos una obra de gran interés y seguro que de gran utilidad para el desempeño laboral de muchos trabajadores. Se trata de un manual sobre La gestión digital no presencial en las entidades locales: teletrabajo y órganos colegiados electrónicos.

Desde el año 2020, cuando el Covid irrumpió en nuestras vidas y en nuestros trabajos, nos vimos obligados a trabajar desde casa, con escasa o nula regulación e información sobre este nuevo tipo de relación laboral. Las dudas nos asaltaban a todos, pero había que seguir adelante. Poco a poco, se fue normalizando esta situación y vemos que el teletrabajo ha llegado para quedarse, ya no hay vuelta atrás. Sin embargo, aún está pendiente de reglamentación en muchas instituciones y de incorporarse plenamente a nuestro ordenamiento jurídico de manera que pueda dar respuesta a los derechos de los trabajadores que prestan sus servicios en la administraciones públicas, sin menoscabo de los derechos de la ciudadanía para la que, en definitiva, trabaja la administración.

A lo largo de sus páginas, esta obra nos sitúa como preámbulo en el ámbito de la administración electrónica y el desarrollo de las reuniones de los órganos colegiados por medios electrónicos, para continuar desgranando el régimen jurídico del teletrabajo y la necesaria elaboración de normas reguladoras en las administraciones locales, finalizando con un anexo sobre la regulación actual de esta materia en las Comunidades Autónomas.

Para la elaboración de este manual, hemos contado con dos destacados autores especialistas en Derecho administrativo general y, en especial, en Administración electrónica, como son el Dr. D. Rubén Martínez Gutiérrez,

Profesor Titular de Derecho Administrativo y Delegado de Protección de Datos Universidad de Alicante, y el Dr. D. Jorge Fondevila Antolín, Jefe de la Asesoría jurídica de la Consejería de Presidencia, Interior, Justicia y Acción Exterior y Delegado de Protección de Datos del Gobierno de Cantabria. Han realizado un trabajo minucioso, innovador y, sin duda, una gran aportación para el desarrollo de la gestión digital no presencial en nuestras administraciones locales.

Esperamos que este manual tenga una buena acogida y agradecemos, una vez más, a los autores el magnífico trabajo realizado, así como a nuestra comunidad de usuarios, su interés las actividades que llevamos a cabo. Gracias.

CEMCI

PROLOGO

El teletrabajo ha venido para quedarse. Por ello, más allá de situaciones coyunturales, conviene afrontar su regulación y puesta en marcha en nuestras entidades locales con planteamientos adecuados. Y por tanto, obras como la que tengo el honor de prologar son de una oportunidad innegable, por su necesidad y como se verá, por su contenido y por su enfoque.

Como destacan los autores, contamos con una corta regulación, la del artículo 47 bis del texto refundido del Estatuto Básico del Empleado Público (TREBEP), introducida por el Real Decreto-ley 29/2020, de 29 de septiembre, sin perjuicio de la negociación colectiva. Y en la misma, sin perjuicio de su defectuosa ubicación sistemática, en el apartado dedicado a la regulación de la Jornada de trabajo, destaca un principio: el de que esta fórmula de prestación de los servicios, en aquellas organizaciones que apuesten por su implantación, “(...) *deberá contribuir a una mejor organización del trabajo*”. Pues de ello se trata, de una modalidad de prestación de los servicios, de una alternativa de *ordenación de la actividad profesional*, tal y como de manera convincente se destaca en el libro.

Y situados en esta perspectiva, hay que atender para su implementación a la madurez de la propia organización administrativa en esta materia. ¿Qué significa *madurez organizativa*? Principalmente capacidad de gestión, apreciable en dimensiones tales como el nivel alcanzado en la transformación digital, en una gestión de personas y puestos de trabajo que tenga como fundamento el análisis de tareas y en un estilo de dirección orientado a los resultados, en el que los responsables de las unidades administrativas ejerzan como tales. El teletrabajo en este contexto es una evolución natural, al permitir una organización flexible de la prestación de servicios, en la que por decirlo con las palabras de Tavis y Lupushor¹ se apuesta por *"llevar el trabajo a las personas más que las personas al trabajo"*, algo factible en algunas entidades locales españolas medianas y grandes en las cuales su solidez en los ámbitos digital y organizativo garantiza la salvaguardia del interés de la ciudadanía, principio y final de cualquier innovación en materia de gestión pública.

Pero la cautela descrita no es aplicable sin más en el variado panorama local de nuestro país, caracterizado por la presencia de microorganizaciones. Y la gestión pública es, por su propia naturaleza, contextual. En este punto es donde el trabajo de Rubén Martínez y Jorge Fondevila resulta notable, aunando eficazmente algo que no es sencillo: la mirada científica de la academia y la "ladera fáctica" propia de los gestores públicos. De manera sistemática el punto de partida es la delimitación conceptual de qué supone el trabajo a distancia, para seguidamente abordar sus requisitos organizativos y el análisis del régimen jurídico de lo que es la autorización para ejercer esta modalidad y la cobertura normativa a

¹ Tavis, A. y Lupushor, S.: *Humans at work. The art and the practice of creating the hybrid workplace*. Kogan place, Londres. 2022, pág. 110.

dar a la cuestión, mostrando incluso el proceso y contenido mínimo de la norma municipal a elaborar. Todo ello facilita una mirada global y sobre todo, proporciona la suficiente seguridad jurídica a los operadores que tienen que afrontar su puesta en práctica. Si el apartado conceptual tiene como acertada premisa la aproximación a un concepto jurídico indeterminado como son las “necesidades del servicio”, en el que se efectúa una notable caracterización jurisprudencial, el apartado dedicado a los requisitos organizativos previos resulta de una utilidad incuestionable, al pautar y periodificar de un modo operativo el imprescindible análisis previo de la organización en la que se pretenda implantar lo que a estas alturas de la obra los autores ya han evidenciado que es una fórmula de prestación de los servicios, y no un mero derecho subjetivo. Como se señala acertadamente, hay una tensión intrínseca entre potestad organizatoria y derechos individuales del personal empleado público, lo que reclama un acercamiento riguroso que la obra, felizmente, hace posible.

Ello supone estudiar los concretos parámetros organizativos que posibilitan o hacen desaconsejable en su caso, apostar por un “régimen de organización del funcionamiento de los servicios” -como acertadamente se define- como el teletrabajo. Un trabajo, unas tareas y responsabilidades, que hay que definir, como paso previo e imprescindible para fijar los estándares que permitan determinar su “cumplimiento”, de calidad y tiempo. Es lo que la norma, de manera un tanto confusa, denomina como “contenido competencial del puesto de trabajo”. Una formulación que confundirá a los gestores públicos de recursos humanos, familiarizados con las nociones de competencia propia del derecho administrativo o de *perfil de competencias*, predicable de las capacidades demandadas por la organización a su personal, que ca-

racteriza hoy la gestión pública de recursos humanos. En los términos de la norma, hablamos del conocimiento, en la toma de decisiones, de las responsabilidades atribuidas a los diversos puestos de trabajo que conforman la entidad local.

El enfoque seguido por los autores supone, como ellos mismos afirman, una preeminencia de lo Organizativo, lo que supone que las decisiones en materia de recursos humanos deben ser adoptadas a partir de la primacía de los aspectos objetivos: las necesidades de los servicios y las competencias asumidas por la Administración como punto de partida para organizar a las personas. Nunca está de más recordar este principio de gestión del empleo público consagrado por el artículo 72 del TREBEP. Y esta dimensión es la que habrá que enfatizar en la memoria técnica que acompañe a su adopción, demostrando que mejora el funcionamiento de los servicios, medidos desde la perspectiva del personal empleado público y, sobre todo, de la ciudadanía.

Justamente, en lo que atañe a la gestión del empleo público es donde la fórmula innovadora del teletrabajo está llamada a tener profundas consecuencias. Qué duda cabe de que, tal y como enfatizan los autores, la imprescindible "identificación de objetivos" en los puestos -y en las unidades administrativas- como presupuesto para la "evaluación de su cumplimiento" no es, *stricto sensu*, lo mismo que la evaluación del desempeño a que se refiere el artículo 20 del TREBEP. Pero es innegable que tiene un "aire de familia". En todo caso, la adopción de esta modalidad hará evidente lo inviable de evaluar solamente un colectivo, el del personal acogido al teletrabajo. En mi opinión ello puede suponer un acicate para implantar un tipo de sistemas de evaluación, los basados en la consecución de resultados y que son, además de una técnica

de gestión basada en la planificación estratégica y la dirección por objetivos, un principio jurídico vinculante de actuación, al decir del artículo 3.3.g de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público. Esta posible segmentación de los efectivos, además de la derivada entre puestos susceptibles de acogerse al teletrabajo y puestos de necesaria presencialidad, es un factor para tener presente, junto a la necesidad de asegurar que las personas cuenten con las capacidades necesarias, las “*digital skills*” para hacer viable su puesta en práctica, lo que también deberá tenerse presente en ámbitos como la selección o la carrera profesional.

El trabajo no presencial del personal empleado público tiene por tanto una dimensión organizativa, afecta a diversos ámbitos de las políticas de personal y concierne a la ciudadanía. De ahí que tenga sentido, al menos teórico, la invitación a complementar la escasa regulación básica del teletrabajo de la mano de la negociación colectiva, una institución, como recordó hace tiempo la doctrina más calificada, típicamente laboral pero de difícil convivencia en el marco jurídico administrativo². Al menos hasta ahora, en la que al decir de Jiménez Asensio³, esta se ha caracterizado en no pocos casos por un contenido negocial “bulímico en derechos pero anoréxico en obligaciones”. No debiera ser esa la prioridad. Con los desafíos que encara el sector público es más necesaria que nunca una concertación útil, socialmente responsable, que fije prioridades de gestión y que asuma responsabilidades en la calidad de los servicios prestados y en el desarrollo del personal empleado público. La negociación colectiva de normas que desarrollen la

² Sala Franco, T. Prólogo al libro de Roqueta, R. La negociación colectiva en la función pública. Valencia. Tirant lo Blanch. 1996. Pág.12

³ Una Función Pública sin valores” En: <https://rafaeljimenezasensio.com/2017/04/01/una-funcion-publica-sin-valores/>

regulación del teletrabajo es una buena oportunidad para empezar. Y el libro que se presenta muestra, de manera práctica, cómo articular la potestad de ordenanza en la materia de las entidades locales. Una naturaleza, la reglamentaria, predicable por cierto de los resultados de la propia negociación colectiva, los pactos y acuerdos, habida cuenta de su eficacia normativa (apartados 2 y 3 del artículo 38 del TREBEP). En términos prácticos nos hallamos ante lo que Roqueta ha denominado como “reglamento reforzado” o “reglamento negociado” y tal es el proceder que deberán encarar las entidades locales⁴.

Considerado conjuntamente todo nos conduce a una necesidad ineludible: la de invertir en la mejora de la gestión en nuestras administraciones públicas, con especial atención a las municipales, cuya planta hace imprescindible pensar en mecanismos de ayuda y cooperación técnica. Y en este objetivo de elevar el nivel de las políticas del empleo público los gobiernos locales intermedios, Diputaciones, Cabildos y Consells Insulares, tienen un papel imprescindible que jugar, de orientación y asistencia, además de liderar con el ejemplo. Como recientemente se ha recordado⁵, los servicios públicos se hallan en una encrucijada. Han demostrado ser un pilar esencial del modelo social europeo. Su resiliencia y adaptación son una garantía para las sociedades del Viejo Continente. Y para seguir cumpliendo esta función, además de no olvidar la transparencia y el refuerzo de los valores públicos, hay que implementar nuevas modalidades de trabajo.

4 Derecho del Empleo Público, 2ª edición. Valencia. Tirant lo Blanch, 2021. Pág. 626

5 Declaración de los ministros de administración pública efectuada en Estrasburgo el 17 de marzo de 2022: Strasbourg Declaration on the Common values and challenges of European Public Administrations.

Debemos ser capaces de afrontar la renovación de las políticas y las prácticas de gestión en el empleo público. Para este propósito contamos con la suerte de disponer de obras como la de Rubén Martínez y Jorge Fondevila en materia de gestión digital no presencial. Por su rigor jurídico y practicidad, a buen seguro que formará parte de las mesas de trabajo de funcionarios y cargos electos que tienen ante sí una responsabilidad crucial: la de como acertadamente se afirma en el libro, mejorar la gestión sin que el voluntarismo innovador perjudique a una ciudadanía ya suficientemente castigada. Por ello debemos felicitarnos porque instituciones como el Centro de Estudios Municipales y de Cooperación Internacional (CEMCI) sigan apostando por seguir proporcionando conocimiento transformador a las entidades locales de la mano de autores de referencia en el panorama del derecho público.

Valencia, agosto de 2022

J. JAVIER CUENCA CERVERA

Inspector General de Servicios (Generalitat Valenciana) y Profesor asociado doctor de la Universidad de Valencia (Dep. Derecho Constitucional y Ciencia Política)

Al Maestro Juan José Díez Sánchez.

Gracias por todo y por tanto.

CAPITULO I

**CONSIDERACIONES PREVIAS AL
TELETRABAJO. LA E-ADMINISTRACIÓN
COMO PRESUPUESTO. LA REGULACIÓN DE
LAS REUNIONES DE ÓRGANOS COLEGIADOS
POR MEDIOS ELECTRÓNICOS**

1. INTRODUCCIÓN. LA IMPORTANCIA DE ADECUAR PREVIAMENTE LA ADMINISTRACIÓN A LAS NECESIDADES DEL TELETRABAJO

El Siglo XXI estará marcado para siempre por la grave situación sanitaria, social y económica que desafortunadamente ha generado el COVID-19, y que en España tuvo su punto álgido a partir de marzo de 2020 con la declaración del estado de alarma en España y el inicio del confinamiento que duraría aproximadamente 3 meses. Ante esta situación sobrevenida, el sector público debió adaptar abruptamente su forma de trabajar, teniéndose que lanzar a la aventura del teletrabajo para seguir manteniendo el nivel de prestación de servicios públicos necesarios en nuestra sociedad con la finalidad de paliar los graves efectos provocados por esta pandemia mundial. Por esta razón, tras la pandemia, las Administraciones comenzaron a considerar fórmulas de desarrollo de su actividad y de la prestación de servicios diferentes a las que han sido tradicionales y que habían pasado por la plena presencialidad de los empleados públicos en el desarrollo de sus funciones y por el desarrollo de procedimientos en papel, a pesar del impulso al modelo de e-Administración que han supuesto las Leyes 39/2015, de procedimiento Administrativo Común, 40/2015, de

Régimen Jurídico del Sector Público. La situación mundial vivida en los años 2020 y 2021 ha supuesto un giro radical de los acontecimientos, y un impulso casi definitivo del modelo de e-Administración, y también, aunque en menor medida, del teletrabajo. No obstante, del impulso inicial evidente al teletrabajo durante los años 2020 y 2021 por necesidades evidentes, el 2022 parece que está suponiendo una ralentización de la implantación del teletrabajo en muchas Administraciones, principalmente en las locales. La realidad es que durante los meses duros del confinamiento, el teletrabajo fue una de las fórmulas que permitió a las Administraciones mantener su actividad, continuar con el desarrollo de procedimientos y con la prestación de servicios a las personas. Ahora, con una situación sanitaria considerablemente mejor en España, comienza a surgir el debate de si las Administraciones deben o no mantener las fórmulas de teletrabajo que tan buenos resultados han dado en los últimos dos años, a pesar de que no se contaba con una normativa que regulase de forma adecuada esta fórmula de desempeño del empleo público. Debemos señalar, sin embargo, que la situación de crisis social y económica provocada por la guerra en Ucrania ha supuesto un encarecimiento considerable de muchas materias primas, disparando los costes de la energía y de los combustibles, cuestión que ha provocado que muchos empleados públicos quieran evitar los desplazamientos en sus vehículos y soliciten la opción de teletrabajar.

Las Administraciones Públicas siempre habían gozado de la ventaja de no tener que adaptarse necesaria y rápidamente a los cambios que se producían en el ámbito social, y precisamente por ello, la modernización de las Administraciones y con ella su adaptación al cambio de las circunstancias de la sociedad ha sido una tarea lenta, laboriosa, muchas veces denostada y considerada

innecesaria por el propio sector público¹. Ahora bien, la crisis mundial, sanitaria, económica y social provocada por el COVID-19 y posteriormente por la guerra en Ucrania ha generado un cambio de paradigma, ya que por primera vez en la historia reciente, el cierre de nuestras Administraciones y el encarecimiento de los precios de la energía ha afectado y está afectando a la prestación de servicios públicos y el desarrollo de actividades administrativas que resultaban básicas para la subsistencia de las personas. Y, en este contexto, si las Administraciones no dan las necesarias soluciones correrán el serio riesgo de convertirse en instituciones innecesarias para la sociedad. La subsistencia de la Administración pasa por su necesaria adaptación a las circunstancias sociales del momento, y con ello, la aplicación de medios electrónicos en el sector público y el teletrabajo se han convertido en una de las formas, en ocasiones incluso la única forma de garantizar el funcionamiento de las Administraciones. El binomio e-Administración y teletrabajo de los empleados públicos fue clave para mantener la prestación de servicios públicos durante la pandemia mundial. A partir del año 2022, con la crisis sanitaria ya superada pero en una situación de crisis de los combustibles que quizá provoca volver a acudir al teletrabajo de forma justificada en muchos casos, la implantación del trabajo a distancia por medios electrónicos está siendo desigual en nuestras Administraciones, y en ello ha tenido mucha importancia la previa adaptación de las Administraciones al modelo de e-Administración. En el caso de las Administraciones Locales, la deficiente implantación de la e-Administración y la carencia de normas de referencia están siendo verdaderos escollos en la implantación adecuada del teletra-

1 NIETO GARCÍA, A., (1989): "Reforma administrativa y modernización de la Administración Pública", en *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 23, enero-abril, pág. 127.

bajo, junto con otros factores a los que nos referiremos en esta monografía.

2. LA E-ADMINISTRACIÓN COMO PRESUPUESTO PARA LA CORRECTA IMPLANTACIÓN DEL TELETRABAJO

La crisis sanitaria mundial provocada por el COVID-19 y las particularidades de su incubación en las personas (que es uno de los factores que han generado más incertidumbre y peligrosidad en la expansión del virus) provocaron una escalada de declaraciones de situaciones excepcionales de casi todos los Estados a nivel mundial. En España se usó la fórmula del Estado de Alarma, y a pesar de que la situación se anticipaba desde hacía días, las AAPP de nuestro país, y muy especialmente los Ayuntamientos, recibieron la noticia con cierta sorpresa, sin apenas tiempo de organización y reacción interna, y en muchísimos casos sin sistemas habilitados para el teletrabajo de los empleados o incluso de los responsables políticos, siendo la problemática fundamental de esta situación que la e-Administración no se encontraba suficientemente desarrollada e implantada, a pesar de que a priori, el 2 de octubre de 2020 ya debía disponer de plena eficacia. En España, se ha dado en muchas de nuestras Administraciones una situación clara de insubordinación e incumplimiento legal: de la Ley 39/2015, de Procedimiento Administrativo Común (LPAC), de la Ley 40/2015, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP), de la Ley 9/2017, de Contratos del Sector Público (LCSP), etc. Ciertamente se han dejado de aplicar en el obrar de las Administraciones muchas de las obligaciones en materia de e-Administración, lo que ha supuesto una situación de incumplimiento de normas legales sin precedentes.

Y, “de aquellos barroos vienen estos lodos”, esto es, la situación generalizada de incumplimiento legal de las Leyes, especialmente de la 39 y 40 de 2015 que recordemos se han autoproclamado como los pilares básicos de nuestro sistema jurídico – administrativo, lo que hace más grave la situación, provocó que la crisis del COVID-19 generase situaciones de improvisación, bloqueo y puesta en marcha atropellada de servicios y actividades por medios telemáticos, que tienen su ejemplo paradigmático en el teletrabajo y en las reuniones de órganos colegiados por medios electrónicos en las Administraciones Locales. Si lo pensamos con cierta pausa, es posible afirmar con contundencia que ha hecho más esta crisis sanitaria por la puesta en funcionamiento plena de la e-Administración que el propio sistema legal vigente, siendo inadmisibile que no aprendamos la lección y consolidemos de forma adecuada el nuevo modelo de administrar, y junto con él, el teletrabajo y el funcionamiento electrónico de los órganos colegiados². En los siguientes apartados vamos a introducirnos en los principales problemas que nos han llevado a la situación de incumplimiento generalizado del presupuesto para la implantación del teletrabajo que no es otro que la e-Administración, para tomar nota de lo que debemos corregir de inmediato todas las Administraciones, y muy especialmente en nuestros Ayuntamientos y Diputaciones Provinciales.

2.1. La carencia de medios materiales y humanos (formación) adecuados

La implantación de la e-Administración debe contar con un presupuesto adecuado para poder realizarse

² MARTÍNEZ GUTIÉRREZ, R. (2020): “Carácter esencial y consolidación de la e-Administración en los Ayuntamientos en tiempos del COVID-19”, en *El Consultor de los Ayuntamientos*, n.º 6, junio, Wolters Kluwer, pág. 110.