

El teletrabajo en las Administraciones Públicas. Apuntes de futuro en España y Francia

María José Vicente Vicente¹

Recibido el 5/09/2022 / Aceptado el 9/12/2022

Resumen. El presente estudio tiene como objetivo presentar la evolución y la forma en que este método de trabajo se ha establecido en el servicio público en los últimos años. La atención se centrará en la historia del marco normativo en ambos países, analizando la conceptualización técnica así como la naturaleza jurídica de la relación pública del trabajo a distancia. A partir del estudio de los casos francés y español, veremos qué impacto ha tenido la crisis sanitaria del Covid-19 y cómo esta pandemia y sus efectos marcan un punto de inflexión para el futuro de la administración pública, trascendiendo de una perspectiva sólo organizativa a través de nuevas fórmulas en cuanto a objetivos y clarificación de los derechos y deberes de los trabajadores que operan a distancia, planteando unos apuntes para el futuro de los que extraeremos sus conclusiones.

Palabras clave: Teletrabajo; Administraciones Públicas; Covid-19; Futuro; España; Francia

Teleworking in Public Administrations. Notes for the future in Spain and France

Abstract. The present study aims to present the evolution and the way in which this working method has been established in the public service in recent years. The focus will be on the history of the regulatory framework in both countries, analyzing the technical conceptualization as well as the legal nature of the public relationship of remote work. Based on the study of the French and Spanish cases, we will see what impact the Covid-19 health crisis has had and how this pandemic and its effects mark a turning point for the future of public administration, transcending from a merely organizational perspective to through new formulas in terms of objectives and clarification of the rights and duties of workers who operate remotely, proposing some notes for the future from which we will draw our conclusions.

Keywords: Teleworking; Public Administrations; Covid-19; Future; Spain; France

Sumario: 1. Introducción. 2. Justificación. 3. Metodología. 4. El teletrabajo en la administración pública: el caso español. De los primeros avances legislativos hasta el impacto de la pandemia por la COVID-19. 5. El teletrabajo en la administración pública: el caso francés. De los primeros avances legislativos hasta el impacto de la pandemia por la COVID-19. 6. El teletrabajo en la administración pública, ¿una herramienta de futuro o una práctica con limitaciones por sus inconvenientes? 7. Conclusiones. 8. Bibliografía.

Cómo citar: Vicente Vicente, M. J. (2022): El teletrabajo en las Administraciones Públicas. Apuntes de futuro en España y Francia, en *Cuadernos de Gobierno y Administración Pública* 9-2, 83-98.

1. Introducción

“El teletrabajo en la administración pública es un ejercicio difícil, ya que no se contabiliza ni se controla de forma particular”.

Estas palabras fueron pronunciadas por Brice Hortefeux, ex ministro francés de Trabajo, Solidaridad y Función Pública, en respuesta a una pregunta que le hicieron sobre el teletrabajo en la administración pública en 2009, en la Asamblea Nacional.

Cuando la Organización Mundial de la Salud (OMS) declaró la Covid-19 como pandemia en marzo de 2020, se produjo una crisis sanitaria, económica, social y profesional sin precedentes. En pocos meses, el virus fue adquiriendo una presencia mundial, mientras los Estados ofrecieron una respuesta generalizada;

la de intentar frenar la propagación del virus controlando el flujo de tráfico. Para ello, una de las principales medidas adoptadas por la mayoría de los países fue el confinamiento de la población, en un contexto de distanciamiento social y descongestión de los espacios públicos. Estos aspectos serán de importancia primordial para la política sanitaria. Sin embargo, esta necesidad de aislamiento social para hacer frente a la propagación del virus dará lugar al desarrollo masivo y rápido del teletrabajo. Así, mientras esta práctica era todavía marginal y episódica hace unos años, se convertirá en la solución ideal para mantener las actividades profesionales en el contexto de la crisis sanitaria. El teletrabajo se ha ido abriendo ya no limitándose a unos pocos sectores específicos.

En España en particular, la pandemia será un verdadero punto de inflexión que permitirá, por primera

¹ Universidad Complutense de Madrid / Instituto Complutense de Ciencia de la Administración
E-mail: juocerlee@unir.br

vez, establecer un marco normativo para el teletrabajo en la administración pública.

En Francia, aunque el teletrabajo dentro de la función pública ya estaba incluido en el código laboral desde 2016 (como veremos con más detalle), la pandemia tendrá un gran impacto también. En efecto, mientras que sólo representaban el 4% en 2019, los teletrabajadores en la función pública alcanzaron casi el 27% en enero de 2021, según el Instituto Nacional de Estadística y Estudios Económicos (INSEE).

En Francia, al igual que en España, la crisis sanitaria ha supuesto una oportunidad ideal para el desarrollo, la regulación y la implantación del teletrabajo en general y en las administraciones públicas en particular, por la necesidad de evitar la parálisis de los servicios públicos.

España era el país menos preparado para teletrabajar pero sin embargo, fue donde más creció esta modalidad. Antes de la pandemia sólo el 7,3% teletrabajaba a diario, un 5,3% lo hacía varias veces a la semana y un 4,6%, varias veces al mes, según el estudio “El teletrabajo en España. Antes, durante y después de la pandemia”, del Observatorio Nacional de Tecnología y Sociedad (ONTSI). A causa de la pandemia, el 31,7% de la población española comenzó a trabajar desde casa. Esto situó a España en el décimo puesto de la Unión Europea en el ranking de países con menos teletrabajo en ese momento. Francia, en la decimosexta posición con un 37,2%.

En Francia encontramos otras cifras. Frente al 74,5% de la población española que no había teletrabajado nunca, en Francia el porcentaje era menor: el 62,2%. De dicho porcentaje, el 14% lo hacía a diario, el 7,5% varias veces a la semana, el 7% varias veces al mes y un 9,2% de forma anecdótica. Con el paso de la pandemia, en cuanto a las horas dedicadas al teletrabajo, en España se pasó de 16,7 horas a 15,1 horas mientras en Francia aumentó de 14,4 horas a 18,6 horas.

Fue con la pandemia, en 2020, cuando España publicó el Real Decreto-ley 28/2020, de 22 de septiembre, de trabajo a distancia, que ya aparecía contemplado en el artículo 13 del Estatuto de los Trabajadores de 2015. En Francia, fue en 2006 cuando por primera vez se reguló el teletrabajo con el Código del Trabajo en sus artículos L. 1222-9, L. 1222-10 y L. 1222-11. Sin embargo, como veremos, existe una mayor tradición, tanto a nivel legal como de tipo operativo, en Francia, donde acabamos de ver que se trabajan más horas bajo esta modalidad tras la pandemia.

En definitiva, este trabajo trata de analizar la implantación del teletrabajo especialmente en lo que respecta a las administraciones públicas española y francesa abordándolo desde un marco comparativo y valorando su potencial futuro en el mundo profesional de nuestras sociedades modernas.

2. Justificación

En los últimos tres años, el teletrabajo se ha desarrollado rápidamente, con un aumento de las tasas de uso entre los trabajadores de todos los sectores. En Francia, como en España, el servicio público tiene un papel muy importante que lo vincula a la población, a los ciudadanos. El motivo principal de comparar ambos sistemas se debe a la cercanía geográfica y de cultura administrativa entre dos países miembros de la UE y a la vez, con datos tan dispares, poniendo en valor, sobre todo, que Francia puede considerarse un país pionero en el teletrabajo y que la pandemia actualiza las legislaciones de ambos países, como también extraemos datos diferentes en la implementación en el sector público que puede ayudar a aprender de un caso y de otro, de sus experiencias y perspectivas de futuro.

3. Metodología

Para llevar a cabo este trabajo académico el método principal ha sido el análisis cualitativo, es decir, se ha recogido un conjunto de elementos cualitativos para conocer en profundidad los entresijos de este fenómeno. A través de este método de investigación descriptivo, se pudo realizar un estudio preciso y completo sobre el tema del teletrabajo con la recopilación de documentos y el análisis de los documentos internos y de los informes de actividad de los organismos oficiales. A este respecto, la página web del Instituto Nacional de Administración Pública (INAP) para el caso español y la página web de la Dirección de Investigación, Estudios y Estadísticas (DARES) para el caso francés fueron de gran ayuda. Además, se utilizó el método cuantitativo para cuantificar el fenómeno con el fin de reflejar mejor su alcance a través de las cifras oficiales.

Otro método propio de la investigación cualitativa ha sido fundamental para la redacción de este trabajo académico y es el análisis de las políticas públicas. Este método, que consiste en estudiar lo establecido por cada gobierno en relación con el tema estudiado, fue esencial. De hecho, este estudio de las políticas públicas y su evolución a lo largo de los años en relación con el teletrabajo en las administraciones públicas francesas y españolas ha ayudado realmente a estructurar toda la investigación, dándole así una dimensión más concreta. Se trata de analizar los efectos inducidos por las acciones de cada Administración, observando el diseño programático estatal como la normativa transitoria, así como experiencias previas detectadas en cada país como analizaremos también la normativa a nivel autonómico en el caso español.

En definitiva, tres técnicas de recogida de información caracterizan y estructuran este trabajo: el amplio sondeo de la información periodística, el sondeo de las normas y reglamentos vigentes y, por último, el uso de información cualitativa pero tam-

bién cuantitativa (análisis de estudios sobre el tema, de los que se extraen cifras medidas). Todos estos métodos han dado lugar a un trabajo minucioso, detallado y exhaustivo sobre el tema del teletrabajo en las administraciones públicas francesas y españolas, procurando el máximo rigor en la búsqueda de establecer un marco igual de comparación empleando los mismos datos tanto para España como para Francia. Sin embargo, hablamos de dos sistemas administrativos diferentes y contábamos ya de antemano con esta complejidad comparativa, poniendo énfasis en la parte cronológica y en la evolución del teletrabajo en estos países desde que ya en 1994 se planteara en Francia esta cuestión con vistas a futuro.

4. El teletrabajo en la administración pública: el caso español

De los primeros avances legislativos hasta el impacto de la pandemia por la Covid-19

El teletrabajo en la administración española está regulado por el Real Decreto-ley 28/2020, que establece que las tareas deben ser llevadas a cabo por el empleado, a la distancia y también, por la Ley 10/2021, de 9 de julio, de trabajo a distancia, que mantiene un periodo transitorio de 3 años para aplicar la norma a las relaciones laborales que ya estuviesen reguladas por acuerdo o convenio colectivo que no prevean un periodo de vigencia.

Para el Prof. Mellado Ruiz, “el RDLT no contiene un mínimo común normativo de la ordenación del teletrabajo público en nuestro país –en llamativo contraste con la regulación del trabajo privado a distancia-, ni desde la propia perspectiva del empleo público ni mucho menos desde la óptica de la relación externa de servicio”. Esta nueva regulación incluye de forma expresa al personal laboral, al revés que la normativa autonómica existente que venía exigiendo requisitos determinados a sus teletrabajadores, exigiéndose en cualquier caso su previa autorización expresa. Con un enfoque crítico, aborda que el RDLT trata de garantizar la igualdad genérica en derechos y deberes de los empleados públicos con independencia de la modalidad de prestación del servicio, siendo evidente que la conciliación no es realmente un fin del teletrabajo aunque exista una conexión entre el trabajo domiciliario con una mayor posibilidad de conciliación familiar del empleado público.

Si nos acogemos al artículo 34.8 del Estatuto de los Trabajadores, para que un trabajador pueda acogerse a esta normativa deberá realizar a distancia un 30% de su jornada semanal durante un periodo de tres meses (al menos, dos días a la semana). Además, se regula el teletrabajo en las Administraciones Públicas a través del artículo 47 bis del TREBEP.

Como vemos, su singularidad radica en que fue la pandemia de Covid-19 la principal causante de la introducción de esta práctica en la administración

pública española. La Ley del Teletrabajo hizo historia porque regularizó una práctica muy poco extendida en España hasta la llegada de la crisis sanitaria. Tanto en el sector público como en el privado, se aprobaron numerosas leyes y decretos, proporcionando así un marco normativo para la práctica del teletrabajo por primera vez. Por tanto, no cabe duda de que hubo un «antes» y un «después» de la pandemia, siendo septiembre de 2020 el mes clave para la regulación del teletrabajo, especialmente para el sector público.

Cuando el 11 de marzo de 2020 la Organización Mundial de la Salud (OMS) reconoció la Covid-19 como pandemia, fue el punto de partida de lo que más tarde llevaría al reconocimiento e implantación del teletrabajo en la administración pública española. Sólo dos días después, el jefe del gobierno español, Pedro Sánchez, anunció que se había declarado oficialmente el estado de emergencia sanitaria en España; un estado de emergencia que entra en vigor el 15 de marzo de 2020 por el Real Decreto 463/2020.

Como consecuencia de este anuncio, un gran número de empleados de la administración pública, cuyos servicios se consideran «no esenciales», se ven obligados a volver a casa. La actividad administrativa queda en suspenso, y es aquí, en el contexto del mantenimiento de la actividad y la prestación de servicios de las administraciones públicas, donde surge la cuestión del teletrabajo. Así, uno de los principales retos de los últimos años para las autoridades públicas es conseguir establecer una administración pública electrónica eficaz que garantice la prestación de los servicios públicos.

Tras la aprobación el 22 de septiembre del Real Decreto-Ley 28/2020 sobre el trabajo a distancia (decreto que afecta al sector privado y a las relaciones laborales en el sector privado), el 29 de septiembre se aprobó el Real Decreto-Ley 29/2020, que proclama medidas urgentes sobre el teletrabajo en las administraciones públicas para hacer frente a la crisis sanitaria, añadiendo un nuevo artículo al Texto Refundido del Estatuto Básico del Empleado Público (TREBEP). Este nuevo artículo 47 bis establece un marco normativo básico para todas las administraciones públicas y se aplica a más de 2,5 millones de personas según las cifras oficiales (funcionarios y personal de la administración pública).

El artículo 47 TREBEP reconoce la potestad a la administración para establecer tanto la jornada general como las especiales de trabajo de los funcionarios. A su vez, el artículo 14.j) TREBEP identifica como derecho individual de los empleados públicos –en correspondencia con la naturaleza jurídica de su relación de servicio– “la adopción de medidas que favorezcan la conciliación de la vida personal, familiar y laboral”. Asimismo, es preciso recordar que la disposición final 14 de la Ley Orgánica 3/2018 de 5 de diciembre incorporó el artículo 14. j bis que reconoce expresamente el derecho “a la intimidad en el uso de dispositivos digitales puestos a su disposición

y frente al uso de dispositivos de videovigilancia y geolocalización, así como a la desconexión digital en los términos establecidos en la legislación vigente en materia de protección de datos personales y garantía de los derechos digitales”. Así, como vemos, el derecho a la desconexión digital viene recogido en el artículo 88 de la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, mientras que en Francia este precepto entraba en vigor el 1 de enero de 2017, siendo uno de los puntos más relevantes de la reforma laboral aprobada en Francia en 2016.

Antes de la introducción del artículo 47bis, que finalmente proporciona un marco normativo para el teletrabajo de los empleados del sector público, el teletrabajo no se mencionaba explícitamente en el TREBEP. A partir de ahora, el teletrabajo en la administración se define legalmente de la siguiente manera:

“La 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”.

Esto confirmaba que la crisis sanitaria hacía que el teletrabajo pasara de ser una opción a una necesidad, pero aunque la pandemia es el principal motivo para el establecimiento de un marco normativo, la demanda de implantación del teletrabajo ya llevaba algunos años creciendo. De hecho, según una encuesta realizada en 2020 por el sindicato UGT, casi el 86% del personal de la AGE consideraba necesaria la implantación del teletrabajo de forma habitual. De los encuestados, el 97% pensaba que esta práctica debería estar regulada y en la misma encuesta realizada a 2.000 personas, el 70% de los encuestados afirmó que el 75% del trabajo que realizaban era compatible con el teletrabajo.

Si retrocedemos en el tiempo y nos situamos en 2005, el Plan Concilia, presentado por el Ministerio de Administraciones Públicas (MAP), puede ser considerado en España el punto de partida del teletrabajo en la administración. En el momento de esta iniciativa, la implantación del teletrabajo en España era todavía muy superficial, en un contexto en el que la falta de medios económicos, en particular, era un freno para su desarrollo. El proyecto fue, de hecho, un plan piloto, que consistía en la selección de un grupo de empleados del sector público de diferentes departamentos del Ministerio y con diferentes tareas, que intentarían conciliar el trabajo presencial y el teletrabajo durante un periodo de tres meses. Para ello, el Ministerio ponía a su disposición una plataforma informática que servía para recibir y enviar las tareas a realizar y que también actuaba como herramienta de seguimiento. Además, se proporcionó un ordenador a todo aquel que no tuviera su propio equipo informático. Al final, el experimento reveló que el

70% de los participantes mostraba satisfacción con este método de trabajo. El objetivo principal de este proyecto MAP era poner de relieve y abordar el problema de la conciliación de la vida laboral y familiar al que se enfrentaban muchos empleados. Por lo tanto, este proyecto pretendía destacar el potencial del teletrabajo, que en ese momento era visto por el MAP como una herramienta potencial para la flexibilidad profesional en el ámbito de la administración pública. En particular, en ese momento, a principios de la década de 2000, las mujeres españolas estaban especialmente preocupadas por este tema de la conciliación. De hecho, las cifras hablan por sí solas: según el INE y su Encuesta de Población Activa (EPA), sólo el 47% de las mujeres españolas eran activas en el cuarto trimestre de 2005. Se trata de la tasa más baja de todos los Estados miembros de la UE en ese momento. Para algunos expertos, esto se explica porque en aquella época las mujeres se enfrentaban a un «régimen de bienestar conservador» (G. Esping-Andersen, 1993:85). Se trata de un régimen regido por el paternalismo, el corporativismo elitista y el estatismo subsidiario (Álvaro Espina, 2002:6).

Aparte del Plan Concilia, que es por tanto una primera iniciativa, los intentos de implantar el teletrabajo en la administración pública española son muy escasos, ya que es una práctica poco conocida y poco desarrollada por las reticencias ante la supuesta falta de control del teletrabajador.

En 2011, el Departamento de Justicia y la Administración Pública de la Comunidad Autónoma del País Vasco también desarrollaron un plan piloto para fomentar el teletrabajo: el proyecto TELANA. Posteriormente, con la aprobación del Decreto 9/2011, de 17 de marzo, se regulaba el teletrabajo en la administración pública de Castilla y León. Por ello, la Junta de Castilla y León está considerada como la pionera en la implantación del teletrabajo en España para los empleos públicos. Más recientemente, la Generalitat de Catalunya, con el DECRETO 1/2020, de 8 de enero, crea un gran centro de trabajo llamado «Distrito Administrativo, con el establecimiento de unas normas internas sobre el teletrabajo.

El tiempo ha dado la razón a aquellos pocos proyectos, como el Plan Concilia o TELANA, que pretendían fomentar la práctica del teletrabajo. De hecho, hoy en día, el teletrabajo está reconocido y legislado, gracias sobre todo a la pandemia de Covid-19 que, debido a su urgencia, fue acelerando su proceso de implantación. Hoy, a las puertas de 2023, el teletrabajo en el sector público afecta a casi 340.000 puestos de trabajo, con la posibilidad de que los trabajadores de los servicios públicos desarrollen hasta el 60% de su actividad en teletrabajo. Esto demuestra que el teletrabajo fue la solución para evitar la parálisis total de las administraciones públicas durante la pandemia de Covid-19.

De hecho, en los primeros momentos de la pandemia (al inicio de la contención), se había decidido el cierre total de las administraciones públicas espa-

ñolas. Para Ramió (Carles Ramió, 2021:3), aunque la urgencia y el carácter inédito de la situación pudieron justificar tal decisión al principio de la contención, posteriormente se convirtió en un error simbólico e instrumental. En su valoración, no es posible justificar el hecho de que la administración pública tuviese que cerrar (con la excepción de servicios como la policía y los servicios sanitarios, por ejemplo), mientras que al mismo tiempo algunos establecimientos privados considerados «esenciales» pudieran permanecer abiertos. También señala que algunas instituciones públicas nunca deberían haber cerrado, como el registro civil. Una observación pertinente, y que parece ser compartida por la mayoría según las cifras. De hecho, una encuesta realizada en 2020 por el CIS sobre la imagen social de las instituciones públicas ante la crisis sanitaria confirmaba que la mayoría de los españoles tenía una mala opinión sobre este tema. Así, esta encuesta muestra que en el periodo comprendido entre marzo y octubre de 2020, España se encuentra entre las tres instituciones públicas peor valoradas en cuanto a su actuación ante la pandemia, con una puntuación de -42% frente al -13% de la UE. Estas cifras hablan por sí solas y pueden apoyar el error estratégico del cierre de administraciones denunciado por Ramió. Sin embargo, esta observación se hizo al principio de la contención y en los primeros momentos de las medidas de emergencia, por lo que hay que matizarla. Ahora sabemos que la tendencia se invirtió un poco más tarde, con la petición de cuentas a la UE por su gestión sobre la campaña de vacunación, mientras que las administraciones públicas habían retomado su actividad gracias a la amplia implantación del teletrabajo.

Con todo esto y en pleno contexto de la emergencia sanitaria, se dictó Resolución de 17 de junio de 2020, de medidas a adoptar en los centros de trabajo dependientes de la Administración General del Estado con motivo de la nueva normalidad diferenciando entre colectivos de trabajadores prioritarios (definidos como tales por las autoridades sanitarias competentes, con menores a cargo de hasta 14 años o bien con personas mayores, dependientes o con discapacidad, afectados por el cierre de centros de servicios sociales de carácter residencial y centros de día a cargo) y no prioritarios. Los primeros tendrían hasta el máximo de un 20% de la jornada semanal de carácter presencial y los segundos hasta un mínimo del 20%. Se requiere de una autorización expresa que sirve como limitante en la medida en que permite a la Administración comprobar que se dan una serie de requisitos, tiene un carácter voluntario y reversible –tanto para la administración como para el teletrabajador– (excepto en aquellos supuestos de necesidades del servicio), es compatible con el trabajo presencial y su desarrollo legislativo es materia de negociación colectiva, con una identificación clara de objetivos y la evaluación de su cumplimiento, debiendo ser preciso concretar los parámetros en torno a los cuales ha

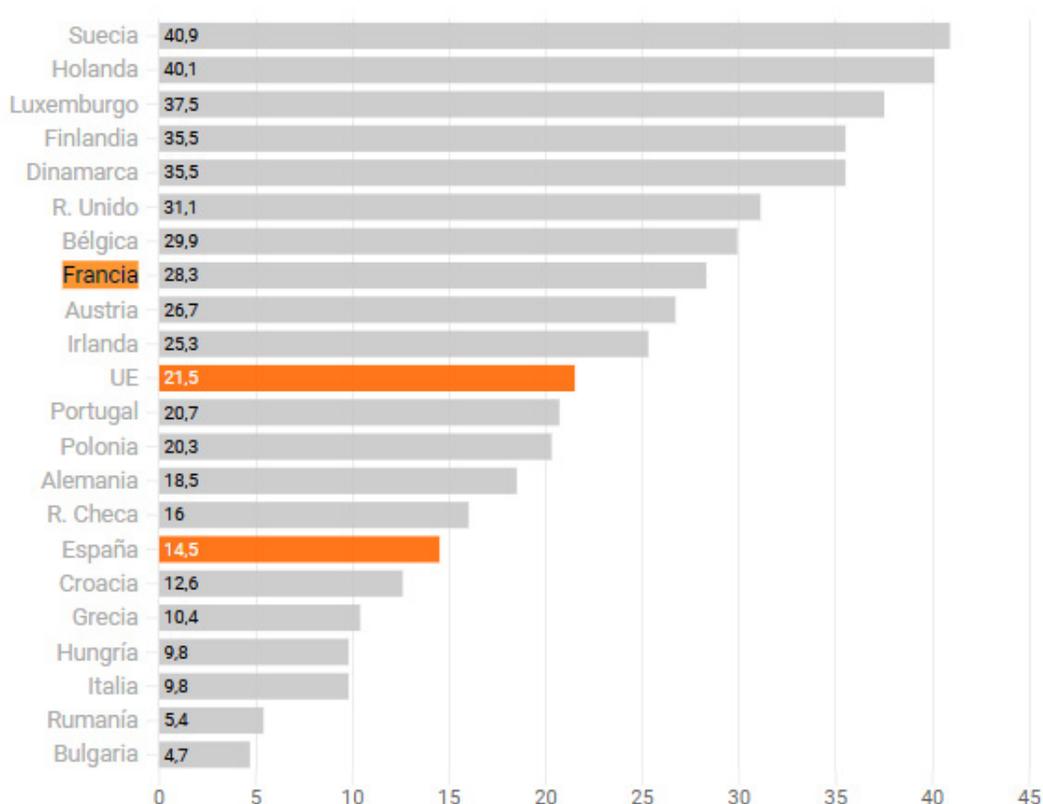
de darse la evaluación y en base a qué objetivos, entre otros puntos a tratar.

En cuanto a la normativa autonómica, cabe resaltar que encontramos mucha de ella dedicada al teletrabajo en el sector público distinguiendo entre dos grupos de normas. Por un lado, vemos aquellas que nacieron antes del Real Decreto-Ley 29/2020, de las que podríamos considerar como comunidades autónomas pioneras en la regulación del teletrabajo dentro del sector público y por otro, vemos aquellas que fueron elaboradas posteriormente al confinamiento decretado por la crisis sanitaria. Entre las primeras, encontramos el Decreto 36/2013 de 28 de junio, de Islas Baleares; el Decreto 16/2018, de 7 de junio, de Castilla y León; el Decreto 57/2013, de 12 de agosto, de Castilla-La Mancha; el Decreto 82/2016 de 8 de julio, de Valencia; el Decreto 127/2012, de 6 de julio, de Extremadura; la Orden de 20 de diciembre de 2013, de Galicia (sustituída por la Orden de 14 de diciembre de 2020); el Decreto 45/2013, de 5 de diciembre, de La Rioja o el Decreto 92/2012, de 29 de mayo, de Euskadi. Tanto la normativa valenciana como la manchega no se encuentran vigentes siendo sustituidas por otras del grupo de elaboración posterior a la crisis por la Covid-19, como ahora aludiremos.

Tras la eclosión de la emergencia sanitaria aparece “la nueva ola” en la legislación autonómica sobre la modalidad del teletrabajo en el sector público y en este bloque encontramos la Orden HAP/320/2021 de 31 de marzo, de Aragón; el Decreto 65/2021, de 9 de junio, de Castilla-La Mancha; el Decreto 49/2021, de 1 de abril, de Cataluña y el Decreto 79/2020 de 16 de septiembre, de la Comunidad de Madrid.

Ya en las primeras legislaciones se abordaban cuestiones entonces controvertidas como la determinación de los puestos “teletrabajables”, la cuestión de las “necesidades del servicio”, la evaluación y el control en el teletrabajo o el establecimiento de los derechos y deberes de los teletrabajadores, con la incorporación en las nuevas legislaciones de algunas innovaciones como la del caso catalán, que en su disposición adicional tercera regula el cotrabajo a partir de la creación de espacios dedicados al teletrabajo o la del caso valenciano, que establece qué puestos de trabajo son susceptibles de poder incorporarse y, por tanto, qué personas pueden optar a él, estando condicionado a la existencia de crédito presupuestario suficiente (disposición adicional segunda de su decreto).

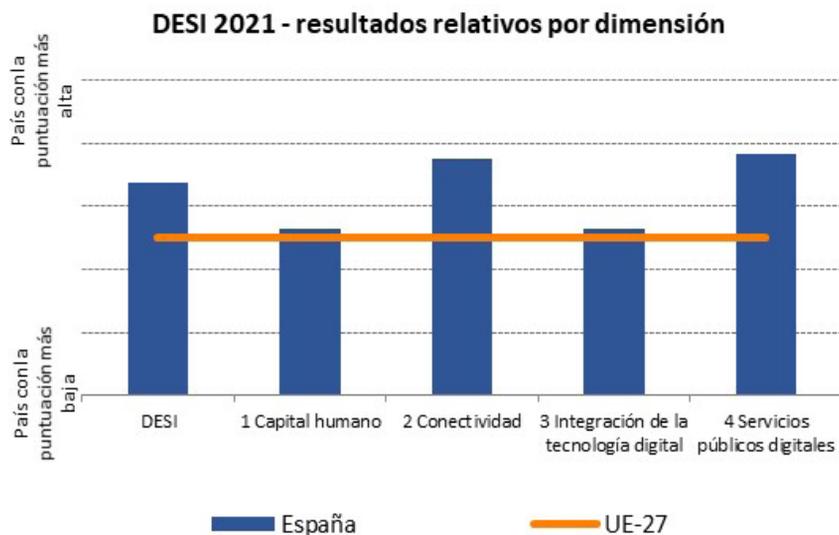
Por otro lado y refiriéndonos a datos cuantitativos, no se puede hablar de la implantación del teletrabajo en la administración pública española sin mencionar la digitalización del sector público español, que ha marcado el contexto de esta fenomenal implantación. España, con datos de Adecco en 2021, sigue usando la modalidad del teletrabajo comparativamente en una posición inferior que en Francia o en el promedio de la UE.

Gráfico 1: Porcentaje de personas que trabajan desde su hogar en la UE**Porcentaje de personas que trabajan desde su hogar en la UE.**

Fuente: Adecco (2021).

Existe un índice que informa sobre el nivel de digitalización de los países europeos: el Índice de Economía y Sociedad Digital (DESI). Hace un seguimiento de la competitividad digital de los Estados miembros de la UE a través de cuatro elementos: capital humano, conectividad, integración de la tecnología digital y servicios públicos digitales. Como se puede ver en

los datos del Gráfico 2, España suele estar por encima de la media europea. En el caso de los servicios públicos digitales, además de estar muy por encima de la media europea, es la categoría en la que España obtiene mejor puntuación. Así, según este Índice, los resultados de España están por encima de la media europea y de los de países como Francia.

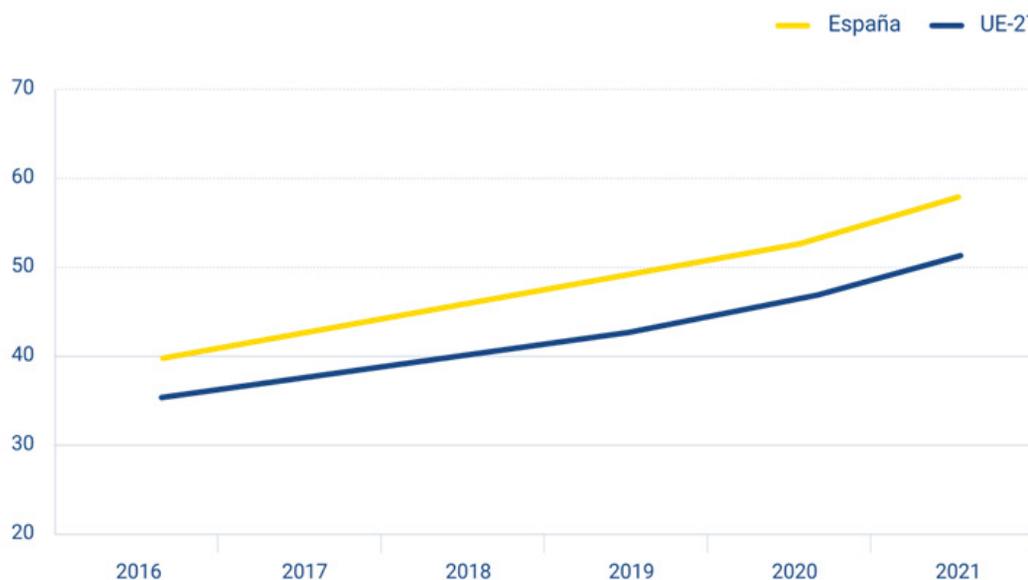
Gráfico 2: Comparación del Índice de Digitalización (DESI) en España y Europa

Fuente: DESI (2020).

Más concretamente, si nos fijamos en el reciente periodo 2016-2021, se confirma la observación de que la digitalización de los servicios públicos en España ha sido mucho mayor que en el resto de paí-

ses europeos en los últimos años. En ambos casos, sin embargo, ha habido una evolución positiva, y al mismo ritmo, como se puede ver en el siguiente gráfico:

Gráfico 3: Comparación de la evolución de los servicios públicos digitales en España y Europa de 2016 a 2021



Fuente: DESI (2020).

Pero hay que tener en cuenta que este fenómeno de la digitalización ha traído consigo nuevos retos para la gestión de la administración pública. En efecto, los medios de autoridad y control se ven desafiados por la llegada del teletrabajo, que de hecho establecerá nuevas bases para su ejercicio. La cuestión que se plantea ahora es cómo se puede integrar el teletrabajo y formar parte de un nuevo diseño organizativo de las administraciones públicas.

5. El teletrabajo en la administración pública: el caso francés

De los primeros avances legislativos hasta el impacto de la pandemia por la Covid-19

El caso francés difiere del español en que en Francia la pandemia de Covid-19 no fue el punto de partida de la legislación sobre teletrabajo en la administración pública. De hecho, aunque la crisis sanitaria fue un acelerador en el proceso de adopción y popularización de esta práctica en la administración pública, ya existía un marco normativo, aunque reciente.

«El teletrabajo es un método de organización y/o ejecución de un trabajo realizado de forma regular por una persona física en las siguientes condiciones acumulativas: el trabajo se realiza a distancia, es decir, fuera de las inmediaciones del lugar donde se espera el resultado del trabajo, sin que el cliente tenga la posibilidad física de supervisar la realización del servicio por parte del teletrabajador» (Thierry Breton, 1994)

Ya en 1994 se planteó la cuestión del teletrabajo. Esto se ilustra con un extracto del informe titulado “El teletrabajo en Francia, situación actual, perspectivas de desarrollo y aspectos legales”. Fue escrito por Thierry Breton, entonces director de la empresa informática «Bull», a petición del entonces Primer Ministro Edouard Balladur. En aquella época, la noción de teletrabajo era más teórica que práctica, pero sin embargo era conocida. Dos años después de la publicación de este informe, en 1995, Francia tomó la iniciativa de ser el primer país en incluir el teletrabajo en la agenda del G7. Con ello, Francia pretendía promover esta práctica, todavía infravalorada y que, según Francia, era una verdadera baza económica, social y medioambiental (limitaba la contaminación y ahorraba costes de transporte e infraestructuras). No salió nada concreto y el tema del teletrabajo se quedó en la fase de discusión.

Fue en 2002 cuando la noción de teletrabajo se estabilizó finalmente, al tiempo que adquiría una dimensión europea, gracias a la firma de los acuerdos del 16 de julio. Se trataba de un gran avance que permitiría a los teletrabajadores disfrutar de los mismos derechos que sus compañeros que trabajan en las instalaciones de su lugar de trabajo. El teletrabajo se consideraría una oportunidad para reducir el estrés y el cansancio de los empleados, ofreciéndoles horarios de trabajo más flexibles y tiempo libre. En el caso concreto de Francia, la introducción del teletrabajo se basa en el Acuerdo Nacional Interprofesional de 19 de julio de 2005; un acuerdo que permitiría la aplicación del acuerdo europeo de 2002 en el país, tras haber sido firmado por las principales

organizaciones sindicales francesas, aunque este nuevo acuerdo se refería al sector privado, planteándose desde Francia la cuestión del marco jurídico para el sector público.

Como se ha mencionado anteriormente, a diferencia de España, Francia no debe todo a la pandemia de Covid-19 en lo que respecta a la introducción del teletrabajo en la función pública. En 2012 se aprobó la Ley Warsmann II. Esta ley de 12 de marzo de 2012 es la «relativa al acceso al empleo fijo y a la mejora de las condiciones de empleo de los agentes contractuales de la función pública». Por lo tanto, hay una referencia al teletrabajo en el artículo 133 de esta ley:

“Cualquier forma de organización en la que el trabajo que también podría haberse realizado en los locales del empleador es llevado a cabo por un empleado fuera de estos locales de forma voluntaria y utilizando las tecnologías de la información y la comunicación”.

Fue un poco más tarde, el 11 de febrero de 2016, cuando se publicó finalmente el decreto de aplicación de la ley Sauvadet, «relativo a las condiciones y modalidades de aplicación del teletrabajo en la función pública y en el poder judicial».

Así, desde 2016 y gracias a la aplicación de este decreto, el teletrabajo dentro de la función pública está regulado para la mayoría de los agentes públicos, planteándose varios principios, como la voluntariedad, el límite máximo de días de teletrabajo, la reversibilidad de la autorización, etc. La cantidad de tiempo de trabajo se limita a tres días por semana, con al menos dos días de presencia en los locales del trabajo para evitar el aislamiento social (Direction Générale de l'Administration et de la Fonction Publique, 2018: 13).

Las condiciones de aplicación se establecen para las tres administraciones públicas (servicios civiles estatales, territoriales y hospitalarios). En primer lugar, el artículo 2 aborda la cuestión del lugar de teletrabajo, que puede ser el domicilio del trabajador o cualquier local comercial distinto del empresario. El artículo 3 limita la práctica a 3 días por semana y el artículo 4 indica que las razones médicas pueden justificar una condición derogatoria. Por último, el artículo 5 especifica que la solicitud del agente público debe presentarse por escrito al jefe del departamento.

Cabe señalar que el criterio de regularidad mencionado en el artículo 3 se eliminó temporalmente durante la pandemia, para permitir que las profesiones que podían hacerlo no paralizaran sus actividades a pesar del confinamiento con el paso al 100% del teletrabajo. Aunque el decreto de aplicación de la ley Sauvadet no aporta ninguna innovación importante con respecto a lo que había definido el Acuerdo Nacional Interprofesional de 2005, reafirma los principios fundamentales, precisa la duración de la aplicación y el marco del ejercicio (Pascal Rassat, 2016: 22), aplicándose a los funcionarios, magistrados y no funcionarios.

La actualización más reciente fueron las ordenanzas de Macron de 2017, que permitieron ir más allá. De hecho, es por este medio que el teletrabajo es finalmente reconocido como un método de trabajo de pleno derecho, y que entra en el Código Laboral, donde se regula. Hoy en día, en Francia, el teletrabajo está legalmente definido gracias al artículo L1222-9 del Código del Trabajo, en vigor desde el 27 de diciembre de 2021:

“Cualquier forma de organización del trabajo en la que el trabajo que también podría haberse realizado en los locales del empresario es realizado por un empleado fuera de dichos locales de forma voluntaria utilizando las tecnologías de la información y la comunicación”.

En primer lugar, hay que recordar que la función pública estatal es, ante todo, una función pública polivalente. Aunque la mayoría de sus servicios se prestan en horario de oficina, otros se prestan las 24 horas del día, como la aplicación de la ley o la ejecución de medidas judiciales. Y mientras algunas tareas no son aptas para el teletrabajo, otras, similares a las tareas administrativas de las grandes empresas privadas, se adaptan perfectamente a él (Michel Lartail, Cédric Siben y Benoît Bettinelli, 2011:6). Al igual que en España, la pandemia de Covid-19 paralizó a las administraciones públicas en los primeros momentos de la crisis sanitaria y también en Francia creó una necesidad absoluta de mantener el vínculo con los ciudadanos, con el deseo de evitar a toda costa la parálisis de las administraciones que se reflejó en la naturaleza de la mayoría de las leyes aprobadas en 2020.

Tabla 1: Temas de negociación en 2020* relativos a los acuerdos sobre las condiciones de trabajo

| | Todos los firmantes | | Delegado sindical | | Empleado elegido o por mandato, elegido no por mandato | | Empleados con una mayoría de dos tercios | |
|--|---------------------|------|-------------------|------|--|------|--|------|
| | Número de textos | % | Número de textos | % | Número de textos | % | Número de textos | % |
| Condiciones de trabajo | 3 810 | 5 | 2 860 | 7,9 | 670 | 8,2 | 270 | 1,2 |
| Acuerdos sobre el método (arduidad) | 40 | 1,1 | 40 | 1,3 | / | / | / | / |
| Estrés, riesgos psicosociales | 60 | 1,6 | 60 | 2 | / | / | / | / |
| Otras disposiciones relativas a las condiciones de trabajo | 2 480 | 64,9 | 1 910 | 67 | 450 | 66,7 | 100 | |
| Dureza del trabajo | 220 | 5,9 | 200 | 6,8 | 30 | 3,9 | / | / |
| Teletrabajo | 1 980 | 51,9 | 1 540 | 53,9 | 350 | 52,4 | 80 | 30,6 |
| Derecho a la desconexión y herramientas digitales | 1 070 | 28 | 680 | 23,9 | 210 | 31,1 | 170 | 64,9 |

*Sólo se contabilizan los acuerdos firmados en 2020 y registrados antes del 1 de enero de 2021

Fuente: Ministerio de Trabajo, Empleo e Integración y Dirección de Investigación, Estudios y Estadísticas (2020) de Francia.

El cuadro anterior y sus datos muestran que, efectivamente, en 2020, el 53% de los acuerdos que tratan de las condiciones de trabajo y que llevan un delegado sindical abordan la cuestión del teletrabajo. Esto es un claro indicio del impacto de la crisis sanitaria en la implantación del teletrabajo, convirtiéndose en un tema importante en la esfera política. El teletrabajo pasaba del 4% de los empleados que teletrabajan en 2019 al 27% en 2021; un aumento de casi siete veces.

Ahora bien, en comparación con el sector privado, el teletrabajo en la administración pública es sinónimo de empeoramiento de las condiciones de trabajo según las distintas encuestas sobre el tema (DARES, 2022:8). Esto se debe a diversos factores, como las dificultades para conciliar la vida privada y profesional, la duración e intensidad del trabajo o las exigencias emocionales. Todos estos son aspectos que se destacan en el siguiente cuadro:

Tabla 2: Cambios en las condiciones de trabajo de los teletrabajadores según el empleador (en puntos porcentuales)

| | TELETRABAJO REGULAR* | |
|---|------------------------|--|
| | Administración pública | Empresas públicas y del sector privado |
| Autonomía y margen de maniobra reducidos | -12 | -10 |
| Pérdida de sentido del trabajo | -2 | 0 |
| Falta de cooperación y apoyo social | 5 | 4 |
| Objetivos numéricos no adaptados | 6 | 16 |
| Conflictos de valores | 9 | 5 |
| Inseguridad laboral | 11 | 30 |
| Dificultades de conciliación | 17 | 9 |
| Horarios de trabajo escalonados (por la tarde, por la noche, muy temprano por la mañana) | 19 | 19 |
| Exigencias emocionales | 32 | 19 |
| Aumento de la jornada laboral | 32 | 27 |
| Intensidad del trabajo | 37 | 21 |

*Teletrabajadores regulares: grupos de teletrabajadores repetidos y regulares.

Fuente: DARES., Encuesta TraCov² (2022).

Así, entre los teletrabajadores habituales de la administración pública, el porcentaje de los que declaran un aumento de la intensidad del trabajo tras la introducción del teletrabajo supera en 37 puntos al de los que declaran una disminución. Pero, en un tono más positivo, la sensación de inseguridad laboral ha aumentado comparativamente mucho más en el sector privado que en el público (+30 puntos, frente a +11 puntos en el sector público).

Además, los teletrabajadores habituales de la administración pública han conseguido más autonomía y más sentido en su trabajo. En definitiva, el objetivo de esta encuesta era «describir las consecuencias concretas de la crisis sanitaria sobre las condiciones de trabajo y los riesgos psicosociales de los trabajadores».

Al igual que en España, antes de la pandemia, que provocó esta espectacular y rápida evolución en la implantación del teletrabajo, éste era todavía muy poco utilizado en general y dentro de la administra-

ción pública. En 2011, en concreto, el teletrabajo era todavía una práctica embrionaria en el sector público. En aquel momento, los experimentos que ya se habían llevado a cabo eran pocos, pero suficientes para poder determinar los obstáculos y bloqueos del teletrabajo y proponer así un marco adecuado. Se percibía como una solución a situaciones aisladas o individuales (Michel Lartail, Cédric Siben y Benoît Bettinelli, 2011:6).

Una forma de medir el lugar que ocupaba el teletrabajo en la administración pública ya en 2013 fue la encuesta «Condiciones de Trabajo», realizada por la Dirección de Animación de la Investigación, los Estudios y las Estadísticas (DARES). El cuestionario que se entregaba a los encuestados difería según el tipo de estructura. Así, había un cuestionario de «servicio público», dirigido a los servicios del Estado y de las autoridades locales, poniendo de manifiesto el progreso del teletrabajo en la administración pública. En 2013, estos fueron los resultados obtenidos:

Tabla 3: El teletrabajo, un fenómeno casi inexistente en la administración pública * (2013)

| PORCENTAJE DE EMPLEADOS QUE TELETRABAJAN | |
|--|-----|
| Administración pública del Estado (APE) | 0,7 |
| Administración pública territorial (APT) | 0,1 |
| APE y APT | 0,4 |

*(Excluida la función pública hospitalaria)

Fuente: DARES (2013).

A la vista de estas cifras tan bajas, está claro que en aquel momento todavía había muy pocas iniciativas de teletrabajo en la administración pública francesa y que la práctica era ciertamente más bien un experimento. Pero a la luz de estas observaciones, es necesario matizar y tener en cuenta que en 2013 aún no se había aplicado el decreto de aplicación de la ley Sauvadet (mencionada anteriormente), lo que puede

explicar una implantación tan baja del teletrabajo. Unos años después, en 2017, los datos de la DARES muestran una mejora, con una concentración del teletrabajo entre los directivos de la administración pública estatal. Así lo confirman los datos del cuadro siguiente:

Tabla 4: Uso del teletrabajo según las características del empleado y la naturaleza del empleador

| | | Todos los empleados | Ejecutivos | Ocupaciones intermedias |
|------------------------------------|---------------------------------------|----------------------------|-------------------|--------------------------------|
| Género | Hombres | 3,2 | 11 | 4,1 |
| | Mujeres | 2,9 | 11,1 | 2,4 |
| Edad | 15 a 29 años | 2 | 7,2 | 2,2 |
| | 30 a 39 años | 3,2 | 10,7 | 3,4 |
| | 40 a 49 años | 3,9 | 13,1 | 3,3 |
| | 50 a 59 años | 2,9 | 10,9 | 3,6 |
| | 60 años y mas | 2,6 | 9,2 | 3 |
| Empleado privado | Empleo en el sector privado | 3,1 | 11,1 | 3,8 |
| Empleado del sector publico | Administración pública del Estado | 6,4 | 16,1 | 3 |
| | Administración de hospitales públicos | 0,1 | 0 | 0,2 |
| | Administración pública territorial | 1,2 | 0 | 1,0 |
| | | | | |

*Datos en porcentaje de empleados

Fuente: Encuesta de DARES (2017).

En 2017, el teletrabajo entre los ejecutivos es más frecuente que en el resto del sector privado, con una tasa del 16,1% frente al 11,1%. Por otro lado, el teletrabajo sigue siendo una función casi inexistente en la función pública hospitalaria con una tasa de sólo el 0,1%, lo que se explica por la singularidad de las profesiones que corresponden a este sector y que no son adaptables al teletrabajo en su mayoría (DARES, 2019:2).

La agenda pública empieza a tratar el teletrabajo en el sector público de forma más rigurosa a través de la ley de 2012, “*Loi n° 2012-347 du 12 mars 2012 relative à l'accès à l'emploi titulaire et à l'amélioration des conditions d'emploi des agents contractuels dans la fonction publique*” haciendo referencia expresa al teletrabajo en el ámbito público, en consonancia con lo dispuesto por el artículo L.1222-9 del Code du travail para el ámbito privado, disponiendo que el teletrabajo tendría lugar a petición del funcionario y previo acuerdo con su supervisor de departamento, pudiendo cesar siempre que hubiera un determinado periodo de preaviso. Por su parte, el art. 133 consagraba el principio de igualdad de trato para con los trabajadores de modalidad presencial.

Posteriormente, en 2016 se aprobaba el “*Décret n° 2016-151 du 11 février 2016 relatif aux conditions et modalités de mise en uvre du télétravail dans la fonction publique et la magistrature*”, regulándose a través de aquí el teletrabajo par los empleados públicos y con el nuevo Décreto de 2020, el “*Décret n° 2020-524 du 5 mai*”, se modificaba el anterior estando el nuevo motivado por la crisis sanitaria, aprobado de forma posterior a la “*Loi n° 2019-828 du 6 août*” de un año antes, que fue clave para flexibilizar el marco jurídico relativo al teletrabajo. Como res-

puesta a la crisis sanitaria se eliminó la referencia a la regularidad, reconociéndose expresamente su posible carácter ocasional.

En Francia, para teletrabajar, el Décret, en su artículo 5, establece los requisitos. Ahí vemos la necesidad de que el empleado público adjunte una solicitud por escrito y un certificado sobre la idoneidad del lugar elegido para desarrollar la actividad laboral. El supervisor concreto en función del ámbito del sector público al que pertenezca será quien se encargue de resolverla. La modalidad del teletrabajo puede revertirse por iniciativa unilateral de la Administración o del teletrabajador con un preaviso de tres meses, si bien en el primer caso es necesaria la debida motivación y la celebración de una entrevista previa. El teletrabajo en lo público, con carácter general, puede realizarse por un máximo de tres días a la semana. Los días concretos se recogen en la autorización concedida, como vemos en el art. 4, junto al lugar donde se realizará y las funciones a desarrollar y el horario de disponibilidad. En el art. 7 vemos, además, que hay que incorporar dos documentos: uno, de carácter informativo, que tiene que ver con el control del tiempo trabajado y el equipo que se pone a disposición del empleado y dos, con relación el desarrollo reglamentario del teletrabajo y la normativa sobre salud y seguridad, con reconocimiento expreso en la asimilación de derechos y obligaciones entre teletrabajador y trabajadores presenciales. Si el teletrabajador tiene algún tipo de discapacidad, los gastos de equipamiento informático se asumen por la Administración siempre y cuando estos no sean desproporcionados, sin mucha precisión sobre este punto si comparamos con el sistema de ayudas que configuró, por ejemplo, la administración alemana.

6. El teletrabajo en la administración pública, ¿una herramienta de futuro o una práctica con limitaciones por sus inconvenientes?

«El teletrabajo se encuentra en la encrucijada de la reestructuración de la creación de valor para la empresa y las nuevas expectativas de los empleados en términos de calidad de vida y preocupaciones medioambientales». Éstas son las palabras del economista francés Daniel Cohen, que defiende la idea de que el teletrabajo tiene mucho que aportar a nuestras sociedades modernas.

Una primera observación del auge del teletrabajo tiene que ver con la relación de confianza entre supervisor y trabajador, apostando por una plantilla motivada. Según la OIT, la confianza es la clave de esta nueva forma de trabajar (Organización Internacional del Trabajo, 2020) y por tanto, dentro de la confianza se crea el debate sobre la conveniencia (o no) de instalar un software de control del teletrabajo

Es importante ser consciente de que un teletrabajo mal organizado puede tener graves consecuencias. Aparte, hay que tener presente el aumento de los riesgos psicosociales, ya que el trabajador puede tener dificultades para conciliar la vida profesional y la privada sin confundir una con la otra. La obligación de cumplir con los compromisos profesionales y privados en el mismo tiempo y espacio (ya que el empleado trabaja desde su casa, donde puede ser fácilmente solicitado por sus familiares) puede convertirse rápidamente en algo asfixiante. Por lo tanto, es importante que la frontera entre la esfera profesional y la privada siga siendo estricta, para garantizar un buen entorno de vida y una buena salud mental. Como este equilibrio es especialmente difícil de conseguir en el contexto del teletrabajo, hay que preguntarse si el teletrabajo es realmente viable a largo plazo, ya que es reflexionando sobre el tema como posiblemente se puedan encontrar soluciones. Este papel de asegurar el equilibrio entre la productividad de la empresa y el bienestar de las personas es el de los recursos humanos (Alberto Pinto y Gonzalo J. Muñoz, 2020:2), con el diseño de un programa para la salud mental de los trabajadores.

Tanto en el caso francés como en el español, otra cuestión que debe abordarse además de la salud mental de los teletrabajadores es la desigualdad de género en el teletrabajo. De hecho, el mundo del trabajo, incluido el teletrabajo, está marcado por el género. En Francia, la ley Sauvadet aborda la cuestión de la paridad y exige que en la función pública haya una proporción de al menos 60/40 entre hombres y mujeres (lo que también contempla es que se respeten los mismos números si la contratación mayoritaria es la femenina). En la UE, en 2019, el 30% de las mujeres trabajadoras lo eran a tiempo parcial, frente a solo el 8% de los hombres. En este contexto, el teletrabajo

puede parecer la solución perfecta, ya que ofrecería las mismas ventajas que el trabajo a tiempo parcial en un espíritu de equilibrio entre la vida familiar y profesional, al tiempo que daría exactamente los mismos derechos que un empleado que no teletrabaja. Además, se trata de prácticas que permiten a las mujeres trabajadoras no tener una pausa en su carrera o una carrera irregular o intermitente. Pero hay que analizar un poco más este fenómeno. De hecho, el lugar mucho mayor que ocupan las mujeres en estas prácticas gestionadas debería ser motivo de alarma: atestigua que sigue dominando una visión tradicional del hogar y del lugar de las mujeres en él. Existe, pues, un peligro del que debemos ser conscientes: el de la perpetuación de los roles de género (Ángel Belzunegui-Eraso, 2022: 92).

Según un estudio realizado a principios de la década de 2000² por las académicas Carmen Pérez Sánchez y Ana María Gálvez Mozo (2009:70), del total de mujeres teletrabajadoras entrevistadas (el 30% de las cuales pertenecían al sector público), las respuestas no fueron homogéneas ni lineales sino todo lo contrario. Aparecen muchas contradicciones, en la medida en que esta nueva práctica es vista como una trampa para unos y una oportunidad para otros, una realización personal o una renuncia. Sin embargo, todos coinciden en un punto: los posibles riesgos del teletrabajo, aunque hay que ser conscientes de ellos, no son suficientes para eclipsar su potencial y las ventajas que puede aportar para el futuro del mundo profesional.

El principal reto, según Juan José Rastrollo Suárez, es evitar a toda costa una desnaturalización del servicio público, preservando el papel social de la administración. Por lo tanto, menciona la idea de que el teletrabajo debe utilizarse como palanca para promover la modernización de la administración mediante la reordenación de la estructura organizativa pasada (Juan José Rastrollo Suárez, 2022:1). Aunque no es una novedad, el teletrabajo servirá hoy para poner en marcha mecanismos más basados en la confianza. De hecho, la razón por la que se rechazaba el teletrabajo hasta ahora era la visión social estereotipada de los funcionarios y empleados del sector público: no se confía en ellos (Ángel Belzunegui-Eraso, 2022:44). La implantación del teletrabajo implica hoy en día un cambio en la cultura organizativa de las empresas, y en lo que respecta a la administración, se habla de remediar el «ritualismo burocrático» denunciado por el sociólogo estadounidense RK Merton.

Aparte de este gran reto, no hay que olvidar que se requieren unas características específicas para poner en práctica el teletrabajo, como el acceso a una buena y fiable conexión a Internet desde casa y el acceso a equipos electrónicos con las mismas cualidades. Sólo en España hay una parte del territorio afectada por la llamada «brecha digital». En concreto, se trata

² Encuesta de 24 entrevistas en profundidad y 10 grupos de discusión a lo largo del 2007 con mujeres teletrabajadoras que tenían a su cargo personas dependientes (principalmente, hijos e hijas). El total representa 73 mujeres teletrabajadoras consultadas.

de una brecha espacial en la accesibilidad que está relacionada con la condición socioeconómica de las personas. Las posibles soluciones para superar estas desigualdades, que pueden ser un freno para el desarrollo del teletrabajo, serían la creación de un fondo europeo para este fin, y un aumento de la inversión en el ámbito digital donde todavía es demasiado superficial (Diego Rodríguez, 2020:12). Los trabajadores que no estén familiarizados con esta práctica y con las herramientas digitales tendrán que hacer un esfuerzo de adaptación para que el teletrabajo sea lo más eficaz posible (JM. Peiró y A. Soler, 2020:5).

Lewis (1994) destacó la importancia de la autodisciplina de los empleados que teletrabajan, que hacen un esfuerzo personal para organizar su espacio físico de trabajo, al tiempo que se preocupan por organizar las tareas a realizar. El objetivo es encontrar un equilibrio real entre el trabajo y la vida cotidiana, y evitar los obstáculos y desventajas del teletrabajo (Jacek Gądecki, Marcin Jewdokimow y Magdalena ĩadkowska, 2018:93).

Esto nos lleva a la cuestión del enfoque cualitativo del teletrabajo, con los problemas que encontramos en la configuración del espacio de trabajo en el hogar como del aislamiento social del trabajador.

7. Conclusiones

Fue en el contexto de una emergencia sanitaria cuando irrumpió con fuerza la modalidad del teletrabajo en Francia y en España. En efecto, si por un lado la pandemia permitió a España establecer por primera vez un marco normativo relativo a esta práctica en la función pública, por otro lado permitió a Francia popularizar una práctica que ya estaba regulada desde hacía tiempo. En ambos casos, el resultado es el mismo: un aumento meteórico de las tasas de personas que utilizan el teletrabajo.

El teletrabajo, a pesar de sus muchas ventajas, también plantea muchos retos, como hemos visto, siendo necesario establecer las modalidades de aplicación y la reglamentación de esta práctica, para sacarle el máximo partido. A través de la reestructuración organizativa, la implantación del teletrabajo en la administración pública se basa en una mayor relación de confianza entre el supervisor y sus empleados. Éste es el elemento clave que permite que el empleado que teletrabaja se sienta comprendido y desarrolle la autodisciplina y la organización necesarias para realizar sus tareas en las singulares modalidades de teletrabajo.

La confianza entre empleados y supervisores es la clave de esta nueva forma de trabajar, con efectos positivos en la cultura organizativa y ha de haber una plantilla muy motivada. El derecho a la desconexión digital deberá quedar garantizado como cada vez más se irá trabajando por resultados, haciendo un diseño de planificación estratégica, con la identificación de objetivos y la evaluación del cumplimiento.

Esta apuesta por una mayor programación entronca con una rendición de cuentas constante, con análisis de desempeño de competencias y con un área de recursos humanos muy comprometido con la relación de puestos de trabajo. El modelo SMART del ámbito privado (*specific, measurable, attainable, relevant, timely*) es otra forma más de poder cuantificar y cualificar el trabajo que se haga en remoto.

En lo que respecta a Francia, una de las primeras conclusiones a destacar es que el sector público parece haber sido el motor del desarrollo y expansión del teletrabajo, siendo el Estado el que ha promovido, desde el inicio, esta práctica y la ha acompañado legislando en favor de los teletrabajadores a medida que iban surgiendo nuevas realidades y demandas, desde la aprobación de la Ley de 2012 hasta la pandemia de 2020.

En el debate, la agenda y el contenido de las normativas, destacan cuestiones como la referida al tema medioambiental y sus consecuencias para la salud y el futuro de la población, con preocupaciones muy similares a las que vemos en España, en cuanto a los beneficios de una menor circulación de automóviles, en la conciencia de una menor contaminación, de una mayor reducción de las emisiones de gases de efectos invernadero, etc.

Otro tema que destaca en la normativa francesa y en el impulso dado al teletrabajo en el ámbito público es el ahorro que supone la expansión de esta modalidad de trabajo, incluso si el Estado es quien asume los costes asociados como los de conexión a internet o al teléfono móvil. Varios problemas que surgen con el teletrabajo son mencionados como desafíos que se imponen y que deberán ser resueltos como lo que atañe a las tareas de gestión ejecutivas como también al control y la evaluación del desempeño. Al igual que en España, el teletrabajo es voluntario con los ajustes que la legislación ha establecido y se puede llevar a cabo como prueba piloto durante un período de hasta tres meses. En el caso de la función pública, además, el agente público tiene el derecho de finalizar el teletrabajo y volver, con previo aviso, a realizar su trabajo presencial, con importancia en el debate de la organización sobre la gestión por objetivos más que por resultados. Desde que el trabajador público solicita el formulario para teletrabajar en el que se precisan las condiciones de su actividad laboral hasta que la administración da a conocer su decisión no debe transcurrir más de un mes hábil desde el momento de la recepción de la solicitud.

En relación a España, hay una visión más crítica en cuanto a lo que supone la nueva ordenación básica del teletrabajo en el sector público, al considerarse que adolece de una visión estratégica, coordinada e integrada, en un escenario de legislación de urgencia (Lorenzo Mellado, 2021).

Como hemos visto, el teletrabajo ha sido una realidad impuesta en el ámbito público obligada por la emergencia sanitaria y las medidas derivadas de confinamiento. Antes de la pandemia, en España se con-

taba con algunas experiencias como el Plan Concilia del Ministerio de Administraciones Públicas (2005) y con algunas legislaciones autonómicas como hemos observado, pero eran experiencias aisladas y no se había materializado un uso masivo del teletrabajo por parte del trabajador público.

Por su parte, en Francia, considerando a este país pionero en su legislación como atribuyéndole una mentalidad más abierta en este planteamiento de las relaciones laborales, vemos que lo referido al sector público se recoge en su ordenamiento jurídico en 2012, 2016 y 2020, con propuestas muy concretas como la realización por un máximo de tres días a la semana previa solicitud por escrito, certificado de idoneidad del lugar de trabajo, como otros puntos tratados en los que la Administración deja explicitada cada cuestión referida al apoyo técnico y lo referido a la salud y seguridad y también, de cuestiones de gastos derivados del teletrabajo, especialmente en los casos de discapacidad.

Valorándose la normativa francesa de 2020 y en comparación con el RDL 29/2020, apreciamos lo limitado que es el decreto español, considerando que la crisis sanitaria por la Covid-19 no es el hecho que mejor pueda ayudar para concretar la regulación del teletrabajo en el ámbito público por la excepcionalidad de la situación y por no dotar de instrumentos de

análisis a futuro dada la relevancia de las funciones públicas y todo lo que *grosso modo* atañe a lo público en cuanto a la búsqueda del interés general, con el papel clave de la negociación colectiva.

En España, la legislación autonómica que fue puesta en marcha antes de la pandemia sí que parecía orientada a establecer con más claridad las cuestiones en torno al teletrabajo así como quiénes podían o no solicitarlo, entre otros muchos aspectos, como lo referido a las “necesidades del servicio”, aunque dicho de manera poco precisa, pero haciendo hincapié en el refuerzo de áreas como la formación y la nueva evaluación del trabajo, con una evaluación basada en objetivos. Posteriormente a la pandemia, hay una visión más completa del teletrabajo en cuanto a la modernización de la organización administrativa, con diseño de una buena evaluación del trabajo, de su medición de calidad y con desarrollo de políticas públicas de relevancia social por lo que comprometen a cuestiones referidas al impacto medioambiental o de la lucha contra el vaciamiento de la España rural. Una de sus tantas apuestas pasa por evitar la excesiva discrecionalidad y concretando mejor, como en el caso francés, lo referido a la disponibilidad e idoneidad, fomentando órganos de seguimiento y control con funciones bien definidas y con autonomía suficiente por el teletrabajador.

8. Bibliografía

- Alon, T., Doepke, M., Olmstead-Rumsey, J., y Tertilt, M. (2020). *The Impact of Covid-19 on Gender Equality*. NBER Working Paper Series, Working paper, 26947. Disponible en: www.infocoponline.es/pdf/w26947.pdf
- Anghel, B., Cozzolino, M. y Lacuesta, A. (2020). *El teletrabajo en España*. Dirección General de Economía y Estadística. Banco de España.
- Asali, S. (Junio 2020). *Fonction publique: comment le télétravail a-t-il été vécu pendant le confinement?*. *Capital avec Management*. Disponible en: <https://www.capital.fr/votre-carriere/fonction-publique-comment-le-teletravail-a-t-il-ete-vecu-pendant-le-confinement-1373321>
- Asociación Diálogo (2022). *Teletrabajo en España y Francia*. Disponible en: <https://dialogo.es/teletrabajo-en-espana-y-francia/>
- Belzunegui-Eraso, A.; Erro-Garcés, A.; Fuentes-Gasó, J.R.; Pastor-Gosálbez, I. y Romero-Burillo, A. (2022). *El teletrabajo en las Administraciones Públicas. Apuntes de futuro en España y Francia*. Madrid: Instituto Nacional de la Administración Pública.
- BOE (2020). *Real Decreto-ley 28/2020, de 22 de septiembre, de trabajo a distancia*. Boletín Oficial del Estado, 253, pp. 79929-79971. Disponible en: <https://www.boe.es/boe/dias/2020/09/23/pdfs/BOE-A-2020-11043.pdf>
- Breton, T.; (1994). *Le télétravail en France: situation actuelle, perspectives de développement et aspects juridiques / rapport au Ministre d'Etat, Ministre de l'Intérieur et de l'aménagement du territoire et au Ministre des entreprises et du développement économique*. Ministère des entreprises et du développement économique, chargé des petites et moyennes entreprises et du commerce et de l'artisanat. Paris: Documentation française.
- CCOO (2020). *El teletrabajo desde la perspectiva de género y salud laboral*. Secretaría de Salud Laboral y Secretaría de las Mujeres de la Federación de Servicios a la Ciudadanía de CCOO. Disponible en: www.infocoponline.es/pdf/TELETRABAJO-GENEROSALUDLABORAL.pdf
- Dares (2022). *Le catalogue des enquêtes réalisées par la DARES*. Disponible en: <https://dares.travail-emploi.gouv.fr/le-catalogue-des-enquetes-realisees-par-la-dares>
- Diard, C. (2019). *La France se met au (télé)travail*. Le Point. Disponible en: https://www.lepoint.fr/societe/la-france-se-met-au-tele-travail-07-01-2019-2283823_23.php
- Direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques. (2022). *Télétravail durant la crise sanitaire Quelles pratiques en janvier 2021? Quels impacts sur le travail et la santé?* Paris : Ministère du Travail.
- Direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques. (2019). *Quels sont les salariés concernés par le télétravail ?* Paris : Ministère du Travail.

- Dumas, M. y Ruiller, C. (2018). *Quelles formes de régulation pour une mise en place réussie du télétravail dans la fonction publique territoriale?*. *Revue Politiques et Management Public*, Vol. 35 (1), pp. 5-26.
- Espina, Á. (2002). *La sociología del bienestar de Gosta Esping-Andersen y la reforma del Estado de bienestar en Europa*. Madrid: Revista de Libros.
- Esping-Andersen, G. (1993). *Los tres mundos del Estado del bienestar*. València: Edicions Alfons El Magnànim.
- Europapress (2020): *España, líder europeo en despliegue de fibra óptica por delante de Alemania, Francia o Reino Unido*. Disponible en: <https://www.europapress.es/portaltic/sector/noticia-espana-lider-europeo-despliegue-fibra-optica-delante-alemania-francia-reino-unido-20200319113712.html>
- Fabregat, A. y Gallego, E. (2002). *Teletrabajo y salud: un nuevo reto para la Psicología*. *Papeles del Psicólogo*, 22 (83), pp. 55-61.
- France Tv-info. (Abril 2020). *Confinement : le télétravail explose mais 45% des actifs français ne travaillent plus, selon un sondage*. Disponible en: https://www.francetvinfo.fr/sante/maladie/coronavirus/confinement-le-teletravail-explose-mais-45-des-actifs-francais-ne-travaillent-plus_3905921.html
- Gądecki, J.; Jewdokimow, M. y Zadkowska, M. (2018). *Reconstructing the Borders and the Definitions of Home and Work in the Context of Telecommuting in Poland*. Poland: East European Journal of Society and Politics.
- Grupo BVA. (2020). *Baromètre quotidien de suivi de la crise du Covid-19*. Disponible en: <https://www.bva-group.com/sondages/>
- INE (2020). *El teletrabajo en España y la UE antes de la Covid-19*. Boletín Informativo del Instituto Nacional de Estadística, 13 de febrero de 2020. Disponible en: https://www.ine.es/ss/Satellite?L=es_ES&c=INECifrasINE_C&cid=1259952649680&p=1_254735116567&pagename=ProductosYServicios%2FINECifrasINE_C%2FPYSDetalleCifra sINE
- International Labour Organization. (2020). *Keys for effective teleworking during the COVID-19 pandemic*. Geneva: International Labour Office.
- Lartail, M.; Siben, C. y Bettinelli, B. (2011). *RAPPORT Perspectives de développement du télétravail dans la fonction publique*. Paris : Ministère de l'économie de l'industrie et de l'emploi.
- Le Naour, E. y Jabre, L. (2020). *Le télétravail dans la fonction publique a enfin son décret*. *La Gazette des Communes*. Disponible en: <https://www.lagazettedescommunes.com/677703/le-teletravail-dans-la-fonction-publique-a-enfin-son-decret/>
- Lewis, A. y Haddon, L. (1994). *The experience of teleworking: An annotated review*. London: The International Journal of Human Resource Management.
- Mellado, L. (2021). *La nueva regulación del teletrabajo en las administraciones públicas: entre la urgencia y la flexibilidad "de mínimos" en tiempos de pandemia*. INAP.
- Ministère de l'action et des comptes publics. (2018). *Le télétravail dans les trois versants de la fonction publique Bilan du déploiement*. Paris: Direction Générale de l'administration et de la fonction publique.
- Mortensen, M. (2020). *Les trois défis du télétravail*. Harvard Business Review France. Disponible en: <https://www.hbr-france.fr/chroniques-experts/2020/04/29918-le-trois-defis-du-teletravail/>
- Nagel, L. (2020). *The influence of the Covid-19 pandemic on the digital transformation of work*. *International Journal of Sociology and Social Policy*, 40 (9/10), pp. 861-875. <https://doi.org/10.1108/IJSSP-07-2020-0323>
- Observatorio Nacional de Tecnología y Sociedad (2022). *El teletrabajo en España. Antes, durante y después de la pandemia*. Disponible en: <https://www.ontsi.es/sites/ontsi/files/2022-06/teletrabajoenspana.pdf>
- OIT (2020). *Teleworking during the Covid-19 pandemic and beyond. A Practical Guide*. Disponible en: www.infocoponline.es/pdf/wcms_751232.pdf
- ONU (27 de marzo de 2020). *El Covid-19 golpea tres veces a las mujeres: por la salud, por la violencia doméstica y por cuidar de los otros*. Disponible en: <https://news.un.org/es/story/2020/03/1471872>
- Pérez C. y Gálvez A. M. (2009). *Teletrabajo y vida cotidiana: Ventajas y dificultades para la conciliación de la vida laboral, personal y familiar*. Barcelona: Universitat Oberta de Catalunya.
- Peiró, J. y Soler, A. (2020). *El impulso al teletrabajo durante el COVID-19 y los retos que plantea*. València: Instituto Valenciano de Investigaciones Económicas.
- Pinto, A. y Muñoz, G. (2020). *Teletrabajo: Productividad y bienestar en tiempos de crisis*. Santiago: Universidad Adolfo Ibáñez.
- Pires, V., Nebot, C. P., Granados, J. R. y Rodríguez, G. J. (2014). *Nuevas perspectivas en la gestión de las administraciones públicas: una visión comparada de la contratación pública electrónica*. *Cuadernos de Gobierno y Administración Pública*, 1(2), pp. 51-72.
- Ramió, C. (2021). *¿Cómo ha respondido la administración pública a las necesidades ciudadanas durante la pandemia de la Covid-19?: diagnóstico y propuestas de mejora*. San-Sebastián: Universidad del País Vasco.
- Ramos, V.; Ramos-Galarza, C. y Tejera, E. (2020). *Teletrabajo en tiempos de Covid-19*. Quito: Revista Interamericana de Psicología/Interamerican Journal of Psychology.
- Rassat, P. (2016). *Mettre en œuvre le télétravail dans les organisations publiques*. Bourgoin: Territorial éditions.
- Rastrollo, J.J. (2022). *La integración del teletrabajo en la organización administrativa*. Salamanca: Revista General de Derecho Administrativo.

- Rimbau-Gilabert, E. (2020). ¿Cuál es el posible efecto del teletrabajo preferente sobre el reparto de tareas domésticas entre hombres y mujeres? Noticias Cielo Laboral, 5. Disponible en: www.infocoponline.es/pdf/rimbau_noticias_cielo_n5_2020.pdf
- Rodríguez, D. (2020). *Teletrabajo, acceso a Internet y apoyo a la digitalización en el contexto del Covid-19*. Madrid: Fundación de Estudios de Economía Aplicada.
- Ryder, G. (2020). ¿Nueva normalidad? Cómo la COVID- 19 adelantó el futuro del trabajo. Temas para el debate, 312 (diciembre) (Ejemplar dedicado a: El trabajo en tiempos de pandemia), pp. 17-18. ISSN 1134-6574
- Solís, J. I. C. (2021). *El teletrabajo, la utilidad digital por la pandemia del Covid-19*. Revista Latinoamericana de Derecho Social, 32, 125-155.
- UNDP [United Nations Development Programme] (2020). *The Economic Impacts of Covid-19 and Gender Inequality. Recommendations for Policymakers*, Briefing Note. Disponible en: www.infocoponline.es/pdf/PNUD_GENERO_COVID-19_ENG_FINAL_3.pdf
- Venegas Tresierra, C.E. y Leyva Pozo, A.C. (2020). *La fatiga y la carga mental en los teletrabajadores: a propósito del distanciamiento social*. Revista Española de salud pública, 94, pp. 1-17.
- Vicente Vicente, M. J. (2021). *Las políticas de empleo y de conciliación laboral y familiar en el paradigma sueco*. Cuadernos de Gobierno y Administración Pública, 8(1), pp. 25-34.

María José Vicente Vicente

Número ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-7962-0362>

María José Vicente es profesora e investigadora del departamento de Ciencia Política y de la Administración de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociología. Terminó su estancia postdoctoral en la Universidad de Évora en la Facultad de Sociología en 2021, colaborando con las Universidades de Buenos Aires, Estocolmo y la Universidad Interamericana de Puerto Rico.

Es Doctora por la Universidad Complutense de Madrid (2016) con la calificación “Sobresaliente Cum Laude” y tiene registrada la tesis doctoral en Análisis de Problemas Sociales por la UNED, estando adscrita al Departamento de Sociología III. Obtuvo el Certificado de Aptitud Pedagógica en 2009. Es Licenciada en Ciencias Políticas y de la Administración (2005), finalizando estos estudios en Statsvetenskap, en la Universidad de Estocolmo (2004-2005). Es Diplomada en la Unión Europea por la Escuela Diplomática (2015); Diplomada en Márketing y Publicidad (2000-2003), con un trabajo de final de carrera basado en el márketing público y social y Licenciada en Derecho (2011), especializándose posteriormente en Derecho Civil e Hipotecario y dedicándose profesionalmente a esta área de trabajo, con despacho propio, colaborando con otros despachos y asesorando a plataformas relacionadas con la vivienda. En temas de políticas públicas sobre Vivienda colaboró con la Universidad de Nueva York (2012-2014).

Profesora de Ciencias Políticas y Sociología en la Universidad Complutense de Madrid, es profesora asociada al Departamento de Sociología III de la UNED siendo profesora tutora en diversos Centros Asociados de la Universidad. Ha desempeñado actividades docentes y de investigación en la Universidad de Évora en el curso 2019-2021 y también en la Universidad Autónoma de Madrid, siendo profesora colaboradora en el Máster de Gobernanza y Derechos Humanos. Es miembro del Consejo de Redacción de la Revista Temas para el Debate.