

REF. REGLAMENTO

ASUNTO: INFORME SOBRE REGLAMENTO DE TELETRABAJO PARA EL PERSONAL DE ADMINISTRACIÓN Y SERVICIOS DE LA UNIVERSIDAD DE LAS PALMAS DE GRAN CANARIA.

Con fecha 11 de marzo de 2022, se ha recibido en este Servicio, solicitud de la Gerencia de informe preceptivo en relación al borrador del documento a que se hace referencia en el encabezamiento.

La solicitud, que se acompaña Acuerdo de la Mesa General de Negociación del Personal de Administración y Servicios, se plantea en los siguientes términos:

“El art. 47.bis del Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público, prevé el teletrabajo como una modalidad de prestación de servicios por los empleados públicos. El capítulo donde se recoge es del V, de “Derecho a la jornada de trabajo...”

El apartado 2 de este artículo 47.bis, establece que “la prestación del servicio mediante teletrabajo se realizará en los términos.... que serán objeto de negociación colectiva en el ámbito correspondiente y contemplarán criterios objetivos en el acceso a esta modalidad de prestación de servicio”.

La negociación colectiva se desarrolló en el ámbito de la Mesa General de Negociación del Personal de Administración y Servicios llegándose, tras varias sesiones de negociación, a acuerdo con 6 de las 7 organizaciones sindicales con representación en los órganos unitarios del personal de administración y servicios.

Le adjunto el acuerdo, solicitándole emita informe jurídico sobre el mismo.

Al tratarse de la implantación de una modalidad de trabajo sin ningún coste económico para la ULPGC, no se entendió entre los acuerdos que deben ser sometidos a la consideración del Consejo de Gobierno u otros órganos de gobierno, pues el art. 77 a) de los Estatutos de la ULPGC, prevé como competencia del Consejo de Gobierno “La aprobación y modificación de su propio reglamento interno, así como de aquellos otros reglamentos sobre materias propias de su competencia” no pareciendo que el establecimiento de jornadas de trabajo para el PAS esté entre sus competencias propias.”

Este informe ha sido solicitado de acuerdo con las Instrucciones de Organización y Funcionamiento el Servicio Jurídico de la Universidad de las Palmas de Gran Canaria, de fecha 5 de noviembre de 2004.

A la vista de la documentación remitida se efectúan las siguientes observaciones:

I. OBJETO DEL PROYECTO



REF. REGLAMENTO

De acuerdo con el artículo 1 del borrador remitido, “...*El presente Reglamento tiene por objeto regular la prestación del servicio en la modalidad de teletrabajo por el Personal de Administración y Servicios de la Universidad de las Palmas de Gran Canaria*”.

Procede, en primer lugar, determinar el **concepto y naturaleza jurídica del teletrabajo** en cuanto modalidad del trabajo a distancia.

Acertadamente, en el artículo 2 del Texto se dice que “Se entiende por teletrabajo aquella modalidad de prestación de servicios a distancia de carácter no presencial, 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 ULPGC, mediante el uso de tecnologías de la información y comunicación”.

El artículo 47 bis del texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público, aprobado por Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, ofrece una mínima regulación del teletrabajo. Introducido en plena pandemia por el artículo 1 del Real Decreto Real-ley 29/2020, de 29 de septiembre, de medidas urgentes en materia de teletrabajo en las Administraciones Públicas y de recursos humanos en el Sistema Nacional de Salud para hacer frente a la crisis sanitaria ocasionada por la COVID-19, establece que (el subrayado es nuestro):

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

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

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

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

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

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



REF. REGLAMENTO

Del precepto destaca que el teletrabajo es un concepto mucho más amplio de lo que podemos entender por jornada de trabajo, por más que el legislador haya introducido el artículo 47 bis que lo regula en el Capítulo V, que se llama “Derecho a la jornada de trabajo, permisos y vacaciones”, del TÍTULO III, rubricado “Derechos y deberes. Código de conducta de los empleados públicos”.

Así, el teletrabajo, como modalidad de trabajo a distancia que se desarrolla fuera de los centros habituales de la Administración, para la prestación de servicios mediante el uso de nuevas tecnologías, supone una nueva forma de organización del trabajo, además de una mayor autonomía a las personas trabajadoras en la realización de sus tareas (Preámbulo del Real Decreto-ley 29/2020, de 29 de septiembre, citado), cuya efectiva implantación ha tenido lugar en la práctica, de modo acelerado, durante la crisis motivada por el COVID. De esta manera, continúa el Preámbulo, “... las tecnologías de la información y comunicación han constituido una herramienta clave para reducir el impacto de las medidas de contención y restricciones en el trabajo de las empleadas y empleados públicos en el contexto de incertidumbre, al tiempo que sienta las bases de una forma de organización de la prestación de servicios flexible y adaptable a cualesquiera circunstancias que se puedan dar en el futuro”.

El teletrabajo se configura más, por tanto, como opción organizativa, como una nueva fórmula de prestación de los servicios públicos, o como una nueva modalidad de trabajo que podríamos oponer a la de trabajo presencial, que como derecho subjetivo del empleado público al desarrollo más adecuado de sus competencias (aunque presupone obviamente una solicitud individual por cada empleado público). Y esta dimensión organizativa debería facilitar y simplificar a la vez las actuaciones de los ciudadanos en sus relaciones con la Administración. La mejora organizativa del trabajo, desde el punto de vista de su eficiencia, rendimiento y utilidad práctica, debería repercutir, entonces, en una mejora de los propios procedimientos administrativos.

En la publicación de 17 de junio de 2021, en la revista Administración al Día del INAP puede leerse que:

“La Administración Pública es, hoy, sin discusión, electrónica, mientras que la presencialidad no es, per se sinónimo de eficacia y eficiencia. El teletrabajo no es sólo, pues, una opción, ni mucho menos una –mera- respuesta coyuntural a la crisis sanitaria, sino una oportunidad, de auténtica modernización, en todos los sentidos, de la acción pública.

Su implantación requiere, entonces, una serie (suficiente) de previsiones, aún a completar en cada instancia territorial vía capacidad de autorregulación organizativa, que doten de estabilidad y seguridad a una visión de la función pública en nuestro país.

Se hace necesario por tanto un auténtico replanteamiento de la propia relación jurídico-funcionarial, desde un necesario equilibrio entre las indudables ventajas asociadas al teletrabajo y los posibles riesgos, sobre todo desde el punto de vista de la garantía de la libertad ciudadana de relación con las Administraciones Públicas, derivados de su implantación generalizada.

.....

La nueva regulación tiene un ámbito subjetivo general de aplicación, incluyendo expresamente al personal laboral (al contrario que la normativa autonómica ya existente,



REF. REGLAMENTO

que ha venido exigiendo determinados requisitos adicionales a los empleados públicos para optar por el teletrabajo).

La regulación de mínimos del RDLT conlleva necesariamente una atomización y asimetría del modelo, con la decisiva intermediación además de la negociación colectiva. Su posible desarrollo reglamentario, sobre la base de criterios objetivos no explicitados a nivel básico, a fin de posibilitar su despliegue en el ámbito local, choca sin embargo con la posible afección, y limitación, de auténticos derechos subjetivos de los ciudadanos en sus relaciones con la Administración”.

En nuestro ámbito territorial, además de un proyecto de Real Decreto regulador del teletrabajo en la AGE, como normativa de desarrollo o complemento del Real Decreto-ley de 2020, y con respeto a las mínimas exigencias básicas del TREBEP, existen otros tantos proyectos de los distintos gobiernos autonómicos, a aprobar por los Gobiernos respectivos previa negociación con las organizaciones sindicales.

La negociación con las organizaciones sindicales, que culminan con acuerdo, no implica que se elimine la obligación de hacer uso de la técnica normativa adecuada. Así, en el Acuerdo de la Mesa General de Negociación de la Administración General del Estado (art. 36.3 TREBEP) sobre el desarrollo del teletrabajo en la Administración General del Estado, de 12 de abril de 2021, recoge en su criterio 21 “*En el marco del proceso de elaboración de disposiciones reglamentarias de carácter general, se dará audiencia a las organizaciones sindicales de la norma general que derivada de este acuerdo se vaya a dictar”.*

II. CONTROL DE LEGALIDAD

A) Procedimiento de elaboración.

- El texto responde a la potestad reglamentaria que atribuye a la Universidad de Las Palmas de Gran Canaria el artículo 6 EULPGC, en coherencia con el artículo 2 de la LOU, derivada del reconocimiento de la autonomía de las universidades públicas en el artículo 27.10 de la CE, necesaria para el adecuado cumplimiento de las funciones que le competen relacionadas en el artículo 1 de la citada LOU.
- Ante la ausencia de normas en el ámbito universitario que regulen el procedimiento de elaboración de disposiciones de carácter general, resultan de aplicación las previsiones de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPACAP), de aplicación supletoria a las Universidades públicas, en tanto sector público institucional, en defecto de su normativa específica.
- Respecto a los trámites procedimentales de elaboración de la norma, en tanto que ha sido objeto de negociación colectiva en el ámbito de la ULPGC, han sido debidamente observados.



REF. REGLAMENTO

B) Técnica normativa: forma y estructura.

- El texto reviste la forma de Reglamento, cuya aprobación corresponde al pleno del Consejo de Gobierno, de acuerdo con lo previsto en el artículo 77 de los Estatutos de la Universidad, sin que tal competencia pueda ser objeto de delegación a la vista de lo preceptuado en el artículo 9,2 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP), por el que “*en ningún caso podrán ser objeto de delegación las competencias relativas a ... b) La adopción de disposiciones de carácter general*”
- Sistemática y división del texto: consta de un total de 20 artículos, cerrando el mismo dos disposiciones adicionales, tres transitorias, una derogatoria y una disposición final, de entrada en vigor.

C) Análisis de contenido. Observaciones al articulado.

1º. El texto debería ir precedido de un preámbulo, a la vista del artículo 129 y concordantes LPACAP, que expresa adecuadamente la oportunidad de la iniciativa, los fines perseguidos con la nueva regulación, las razones de interés general que la aconsejan, así como los principios generales que la inspiran.

2º. En la disposición final, de entrada en vigor, puede leerse que “*el presente Reglamento entrará en vigor el día siguiente al de su firma por los representantes institucionales y de las organizaciones sindicales*”.

El artículo 2 del Real Decreto de 24 de julio de 1889 por el que se publica el Código Civil, - “1. Las leyes entrarán en vigor a los veinte días de su completa publicación en el «Boletín Oficial del Estado», si en ellas no se dispone otra cosa”.

La vigencia de una norma, esto es cuando comienza a desplegar los efectos jurídicos para los que fue dictada, está vinculada a su publicidad íntegra en un diario oficial, en nuestro ámbito en el Boletín Oficial de la ULPGC, según se establece en el artículo 1 del Reglamento del Boletín Oficial de la Universidad de Las Palmas de Gran Canaria, aprobado por acuerdo del Consejo de Gobierno en su sesión de 27 de noviembre de 2007.

CONCLUSIÓN

Por cuanto antecede, salvo cualquier otro criterio mejor fundado, el texto sometido a informe se ajusta a Derecho, sin perjuicio de las observaciones efectuadas en este informe, no obstante, lo cual Vd. resolverá.

En Las Palmas de Gran Canaria, a la fecha indicada en la firma.



REF. REGLAMENTO

LA LETRADA DEL SERVICIO JURÍDICO
María del Mar Rojas Rojas

LA DIRECTORA DEL SERVICIO
JURÍDICO,
Susana Apolinario Hidalgo

SUBDIRECCIÓN DE RÉGIMEN INTERNO

GERENCIA

SECRETARÍA GENERAL

