



El nuevo enfoque jurídico del teletrabajo como medida para una movilidad sostenible (1)

The new legal approach to teleworking as a measure for sustainable mobility

JOSÉ ALBERTO ESPAÑA PÉREZ

Contratado FPU en la Universidad de Málaga
albertoespana@uma.es

DOI: <https://doi.org/10.47623/ivap-rvap.122.2022.07>

LABURPENA: Pandemian ezarritako mugikortasun-murrizketek urrutiko lana ezartzera behartu zuten. Horrek eragin zuzena izan zuen garraioan eta lana dela-eta egiten diren joan-etorrietan, horiek baitira gas kutsakorren isurketa gehienen erantzuleak. Ondorioz, errepideetako pilaketak murrizteko irtenbide posible gisa agertu zen. Horregatik, berrikuspen bibliografiko baten eta eman berri den araudiaren azterketaren bidez, telelanaren kontzepzioaren aldaketan sakontzen da, eta administrazio publikoak praktika hori sustatzeko eta lanera joateko automobilen erabilera murrizteko joko dezakeen rola aztertzen da. Ekonomia Iraunkorrari buruzko Legean arautzen diren lanerako garraio-planekin, ingurunea gehiago errespetatzen duen mugikortasuna sustatu daiteke, edota joan-etorriak saihestu, eta telelana egin.

HITZ GAKOAK: Telelana. Mugikortasun iraunkorra. Lanerako garraio-planak.

ABSTRACT: Mobility restrictions imposed during the pandemic forced the introduction of remote work. This had a direct impact on transport and travel for work reasons, which are responsible for most of the polluting gas emissions. Therefore, it is shown as a possible solution to reduce road congestion. Thus, by means of a bibliographic review and the examination of the recently issued regulations, we deep into the change in the conception of telework is deepened and the possible role of the public administration to foster this practice and reduce the use of cars to commute to work is analyzed. With the so-called transport to work plans, regulated in the Sustainable Economy Law, it is possible to promote a more environmentally friendly mobility and to favour teleworking.

KEYWORDS: Teleworking. Sustainable mobility. Transportation plans to work.

(1) Este artículo se enmarca en el proyecto I+D+i en el marco del Programa Operativo FEDER Andalucía 2014-2020 titulado «Situación actual y retos de futuro en la regulación de la movilidad sostenible en Andalucía (transporte marítimo, aéreo, terrestre y movilidad urbana). Su papel en la transición energética». Ref.: UMA20-FEDERJA-014.



RESUMEN: Las restricciones de movilidad impuestas durante la pandemia forzó la implantación del trabajo a distancia. Ello tuvo una repercusión directa sobre el transporte y los desplazamientos que se suceden por motivos laborales, que son los responsables de la gran mayoría de las emisiones de gases contaminantes. Consecuentemente, se reveló como una posible solución para reducir la congestión de las carreteras. Por tal motivo, mediante una revisión bibliográfica y el examen de la reciente normativa dictada se profundiza en el cambio de concepción del teletrabajo y se analiza el posible papel de la Administración pública para estimular esta práctica y disminuir la utilización de los automóviles para ir a trabajar. Con los denominados planes de transporte al trabajo, regulados en la Ley de Economía Sostenible, se puede propiciar una movilidad más respetuosa con el entorno, cuando no, evitar los trayectos, recurriendo al teletrabajo.

PALABRAS CLAVES: Teletrabajo. Movilidad sostenible. Planes de transporte al trabajo.

Trabajo recibido el 3 de diciembre de 2021

Aceptado por el Consejo de Redacción el 21 de enero de 2022



Sumario: I. Introducción. 1. La movilidad laboral en España y sus numerosos costes medioambientales y sociales. 2. El descubrimiento del teletrabajo en la pandemia.—II. El teletrabajo: concepto, características y tipos.—III. El cambio de paradigma normativo del teletrabajo. De medida de conciliación a medio para reducir los desplazamientos.—I.V. El recurso creciente del teletrabajo en las políticas públicas de movilidad sostenible.—V. Los planes de transporte al trabajo como medio para estimular el teletrabajo. 1. La regulación normativa de los planes de transporte al trabajo. 2. La intervención administrativa mediante los planes de transporte para implantar el teletrabajo.—VI. Conclusiones.—VII. Bibliografía.

I. Introducción

1. La movilidad laboral en España y sus numerosos costes medioambientales y sociales

En nuestro país, más del 80% de la población reside en ciudades(2); un dato que se incrementa cada año(3). Consecuentemente, las urbes se han vuelto más dispersas para albergar la alta densidad poblacional. Esto ha provocado que aumenten las distancias de los desplazamientos cotidianos y que haya que recurrir al coche para realizar cualquier tipo de trayecto. En este sentido, la movilidad por motivos laborales constituye el principal factor de los movimientos cotidianos en las zonas urbanas.

Cada día laborable se realizan de media 123 millones de desplazamientos en nuestro país. Un 83% de la población se desplaza al menos una vez en un día laborable. De los 123 millones de trayectos, el 16% (20,3 millones) corresponde a viajes de ida al trabajo. Si se añaden los viajes de vuelta al hogar, que serían unos 16 millones, se obtiene el número de desplazamientos *in itinere* de los trabajadores nacionales en un día medio laborable. Éste es de unos 37 millones (ida al trabajo y vuelta al domicilio) sobre el total de los 123 millones. Es decir, casi la tercera parte de todos los desplazamientos en un día laborable responde a moti-

(2) Según los datos del Banco de España. Vid. GUTIÉRREZ, E., MORAL-BENITO, E. y RAMOS, R. (2020). «Tendencias recientes de la población en las áreas rurales y urbanas de España». *Banco de España, Documentos ocasionales*, núm. 2.027. Disponible en <https://www.bde.es/f/webbde/SES/Secciones/Publicaciones/PublicacionesSeriadas/DocumentosOcasiones/20/Fich/do2027.pdf>.

(3) Según la ONU, en 2035, el 33% de los españoles vivirán en Madrid y Barcelona. Vid. REMACHA, B. y ORDAZ, A. (27 de febrero de 2019). «Casi un tercio de la población española vivirá concentrada en Madrid y Barcelona dentro de 15 años». *Eldiario.es*. Disponible en https://www.eldiario.es/sociedad/espana-vaciada-poblacion-madrid-barcelona_1_1677170.html.



vos de trabajo (4). Y, predominantemente, se recurre al vehículo privado para realizarlos (5). El 63% de todos los trayectos casa-trabajo se efectúan en coche (con un solo pasajero), el 13% en transporte público y el 20% a pie o en bicicleta (6).

El tiempo medio para llegar al centro habitual de trabajo es de 22 minutos. En las áreas no metropolitanas la media resulta de 18 minutos. En las metropolitanas, es de 25 minutos, siendo el intervalo más frecuente de 15 a 29 minutos. Aunque también son habituales los desplazamientos de más de una hora de duración (7).

Junto a ello, hay que tener presente que el parque de vehículos y el censo de conductores en nuestro país continúa en aumento. Según los datos más recientes facilitados por la Dirección General de Tráfico (DGT), en España hay 24,7 millones de automóviles circulando. Una cifra que se incrementó en más de 150.000 unidades con respecto a 2019. A lo que se suma los 3,7 millones de motocicletas presentes. La actual edad media de los coches que circulan por España se sitúa en 13,2 años, lo que implica un fuerte incremento con respecto a 2020 cuando era de 12,7 años (8).

En consecuencia, los desplazamientos por motivos laborales originan importantes costes desde el ámbito social, económico y ambiental (9).

(4) Según los datos calculados por la Dirección General de Tráfico y el Instituto para la Diversificación y Ahorro de Energía (IDAE) en el documento La Movilidad al Trabajo: un reto pendiente, a partir de los datos resultantes del Informe Anual de 2007 del Observatorio del Transporte y la Logística en España (OTLE). Vid. IDAE y DGT. (2019). *La Movilidad al Trabajo: un reto pendiente*. Disponible en https://www.idae.es/sites/default/files/la_movilidad_al_trabajo_un_reto_pendiente_dgt_idae_junio_2019.pdf. Y OTLE. (2008). *Informe Anual 2017*. Disponible en <https://observatoriortransporte.fomento.es/NR/rdonlyres/EE4D9E3E-74A9-4C1F-A5FC-284D30BBAFFA/148831/INFORMEOTLE2017.pdf>.

(5) Según el Observatorio Movilidad Metropolitana, los viajes en coche y moto por motivos de trabajo y estudios suponen un 65,44%. En Málaga, por ejemplo, alcanzan el 82,9% al igual que en Cáceres. Disponible en http://www.observatoriomovilidad.es/images/stories/07_jornadas/17_jornada_17_online/INFORME_FINAL_WEB.pdf.

(6) Según el proyecto Estrategias para una movilidad sostenible de los desplazamientos en Europa (E-Cosmos) basado en el estudio y análisis para conseguir una movilidad más sostenible para los trabajadores de la Unión Europea. Disponible en <http://www.ccoo.es/f2c8619088665651ffee4d-d1d7a8da1e000001.pdf>. Según la Encuesta de Movilidad de las Personas Residentes en España, en los días laborables, el comienzo de los viajes está condicionado por los motivos intrínsecos del mismo. Casi dos tercios de los desplazamientos por trabajo o estudios se inician entre las cuatro y las nueve de la mañana (principalmente de 7 a 9), con un repunte a partir de las tres de la tarde. Vid. *Encuesta de Movilidad de las Personas Residentes en España (MOVILIA 2000/2001)*. Disponible en https://www.mitma.gob.es/recursos_mfom/pdf/461A17AF-2DB5-416C-B199-A8DEF36870E/32932/ Metodolog%C3%ADaycomentarios.pdf.

(7) Según la información que arroja la citada Encuesta de Movilidad de las Personas Residentes en España (MOVILIA 2000/2001).

(8) Según los datos de la patronal de los concesionarios, Faconauto. PLATERO, J. (17 de marzo de 2021). «La edad media nacional pasa de 12,7 a 13,2 años en 2021». *Faconauto*. Disponible en <https://www.faconauto.com/la-edad-media-del-parque-automovilistico-de-espana-se-situa-en-los-132-anos/>.

(9) Son ampliamente reseñados por el ya referenciado informe elaborado por la DGT y el IDAE, págs. 20-58.



El tráfico y la congestión que presentan las arterias de nuestro país a determinadas horas punta provocan que los tiempos de llegada al destino se incrementen y, a su vez, aumenta la incertidumbre del conductor sobre los horarios. Conducir bajo estas circunstancias también conlleva estrés, ansiedad e irritabilidad. Y, por supuesto, acrecienta el riesgo de accidentes de tráfico. En lo que llevamos de año, se han producido 41.357 accidentes de tráfico *in itinere* con baja en España. De esos, 77 resultaron mortales(10). Además, esta siniestralidad incide profundamente en los costes de la Seguridad Social(11). A ello se unen los ruidos provocados por los medios de transporte que inciden en la salud de las personas(12). De hecho, el tráfico es el causante de más del 80% de la contaminación acústica(13).

No debemos olvidar que el transporte es responsable de las principales emisiones de contaminantes a la atmósfera, las cuales, son nocivas para la salud de los individuos y el entorno natural. De este sector proviene el 27,7% de las emisiones de gases de efecto invernadero totales nacionales, representando el de carreteras, por sí solo, el 25,6%(14). Y a nivel global, el transporte terrestre produce más del 70% de estas emisiones(15).

Por último, hay que añadir, que, si el centro de trabajo no cuenta con un fácil acceso para modos distintos al coche, se cercena la posibilidad

(10) Según la Estadística de Accidentes de Trabajo del Ministerio de Trabajo y Economía Social para el período de enero-julio de 2021. *Vid.* <https://www.mites.gob.es/estadisticas/eat/welcome.htm>.

(11) Según los últimos datos publicados, durante los años 2000 a 2010, los accidentes de tráfico repercutieron en el Sistema de la Seguridad Social con pérdidas de más de 13.510 millones de euros. *Vid.* GOBIERNO DE ESPAÑA. Ministerio de Empleo y Seguridad Social. (2010). *Los accidentes de tráfico y su incidencia en la Seguridad Social (2000-2010)*. Disponible en https://www.seg-social.es/wps/wcm/connect/wss/92ee1de5-49ab-4331-a658-e89fa5b30ed5/32PF10_RE.pdf?MOD=AJPERES.

(12) De hecho, la Organización Mundial de la Salud (OMS) considera que es «una amenaza infravalorada».

(13) EUROPA PRESS. (12 de enero de 2017). «Mapa del ruido: este es el nivel de contaminación acústica que soportan los españoles». *Europa Press*. Disponible en <https://www.europapress.es/sociedad/noticia-mapa-ruido-nivel-contaminacion-acustica-soportan-espanoles-20170112101349.html>.

(14) Estos datos están claramente influenciados por las limitaciones de actividad y movilidad asociadas a la pandemia de la COVID-19. *Vid.* GOBIERNO DE ESPAÑA. Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico. (2021). *Avance del Inventario Nacional de Gases de Efecto Invernadero 2020*. Disponible en https://www.miteco.gob.es/es/calidad-y-evaluacion-ambiental/temas/sistema-espanol-de-inventario-sei-avance-gei-2020_tcm30-528804.pdf.

(15) Según los datos proporcionados por la Agencia Europea del Medio Ambiente (AEMA). *Vid.* <https://www.eea.europa.eu/es/themes/transport/intro>. Así, ante tales datos, la Unión Europea ha alertado que la contaminación atmosférica en España causa 20 veces más muertes que los accidentes de carretera. *Vid.* AGENCIA EUROPEA DE MEDIO AMBIENTE. (2020). *Informe sobre la calidad del aire en Europa*. Disponible en <https://www.eea.europa.eu/publications/air-quality-in-europe-2020-report>.



de acceder a un empleo a personas que no disponen de uno, no cuentan con permiso de conducir o tienen la capacidad de movilidad limitada y no pueden coger un vehículo. Además, hay que tener en cuenta que el 5,2% de los hogares no puede permitirse disponer de un automóvil (16).

En efecto, estos indicadores demuestran la necesidad de repensar la movilidad a la hora de acudir al trabajo para evitar impactos negativos en la salud, ya no solo de los trabajadores sino de la comunidad en su conjunto, así como del medioambiente y el entorno urbano (17). Para minorar estas repercusiones se puede limitar la necesidad de efectuar desplazamientos recurriendo al teletrabajo (cuando no, hacer un uso más racional del vehículo particular, optando por formas más saludables de movimientos o utilizando el transporte público). De ahí que centremos este estudio en la aportación de esta forma de prestar servicios a una movilidad más sostenible.

2. El descubrimiento del teletrabajo en la pandemia

A pesar de que la idea de trabajar desde casa sobrevolaba el panorama empresarial desde antes de que estallara la crisis sanitaria, aún se concebía como una fórmula de difícil encaje en el seno de muchas organizaciones (18). Antes del coronavirus, el teletrabajo era una práctica relativamente minoritaria en nuestro país (19). En 2019, según la Encuesta de Población Activa, tan solo el 4,8% de los ocupados trabajaron desde casa más de la mitad de los días y un 3,5% lo hizo ocasionalmente (20); sin embargo, las restricciones de movilidad forzaron de manera abrupta la implantación del trabajo remoto. Ahora, una vez que se han superado los estragos más difíciles de la pandemia parece que esta situación se

(16) Según la Encuesta de Condiciones de Vida elaborada por el Instituto Nacional de Estadística para el año 2020. Vid. INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA. (2021). *Encuesta de Condiciones de Vida. Año 2020*. Disponible en <https://www.ine.es/jaxiT3/Datos.htm?t=9974>.

(17) En este sentido, vid. FORTES MARTÍN, A. (2021). *Los desplazamientos sostenibles en el derecho a la ciudad*. Madrid: lustel, págs. 193-230, 235-238 y 247-256.

(18) El Plan España 2050 cita la escasa tasa de implantación de teletrabajo que existía en nuestro país antes de la pandemia como uno de los factores estructurales que han pesado para que España haya sido de los Estados europeos más afectados por la caída de la actividad mundial.

(19) Aspecto que pone de relieve FERNÁNDEZ NIETO, L. A. (2020). «El teletrabajo: de actor secundario a protagonista en el escenario del Covid-19». *Diario La Ley*, núm. 9.703. Sobre las razones de la escasez de teletrabajo en España, vid. RODRÍGUEZ FERNÁNDEZ, M.L. (2021). «Empleo tecnológico y teletrabajo en el empleo público». *Revista Vasca de Gestión de Personas y Organizaciones Públicas*, núm. especial 4, págs. 98-101.

(20) Vid. INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA. (2020). *Encuesta de Población Activa (EPA)-Variables de submuestra-Año 2019*. Disponible en https://www.ine.es/prensa/epa_2019_s.pdf.



está consolidando como una opción viable en el seno de muchas empresas(21). Modos de trabajo más flexibles donde se armonicen jornadas presenciales con otras a distancia son cada vez más frecuentes y se espera que se consoliden en el futuro (22).

Lo cierto es que la implementación de esta práctica no ha sido tan traumática como cabría esperar(23) y goza de un gran potencial(24). Y, sobre todo, esta tendencia tiene una clara repercusión en la movilidad urbana(25). Si el teletrabajo se consolida de manera amplia en nuestro país, se reducirán los traslados diarios de los individuos, lo que permitirá la disminución del tráfico(26). Todo ello, redundará en una vida más saludable y con un entorno de mayor calidad(27). Permitirá minorar las

(21) Según Adecco Group Institute, a principios de este año, casi tres millones de españoles estaban trabajando desde sus hogares. Una cifra elevada pero que dista mucho de los volúmenes existentes en otros países europeos. Vid. PÉREZ, G.R. (17 de marzo de 2021). «La pandemia impulsa el teletrabajo en España: casi tres millones de empleados a distancia». *El País*. Disponible en <https://elpais.com/economia/2021-03-17/la-pandemia-impulsa-el-teletrabajo-en-espana-ya-son-3-millones-las-personas-que-operan-desde-su-hogar.html>.

(22) Como apunta Rodríguez-Chaves Mimbbrero: «algunas de las prácticas que se han articulado para luchar contra la pandemia han supuesto la generalización insospechada en muy corto espacio de tiempo de instrumentos beneficiosos también en la lucha contra el Cambio Climático, como el teletrabajo. Estas prácticas quizás han llegado para quedarse y, más allá de la emergencia sanitaria, pueden constituir nuevos modelos empresariales y de movilidad, tanto domésticos como internacionales». Vid. RODRÍGUEZ-CHAVES MIMBRERO, B. (2020). «Hacia un salto disruptivo verde. El potencial de los montes ante el green new deal y la nueva PAC 2021-2027». *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, núm. 47. Y es que como sostiene Trujillo Pons: «[l]a globalización del mercado laboral y el aumento de la competitividad ha ido provocando, en los últimos años, una mayor flexibilidad en la organización del tiempo y una nueva forma de entender la conectividad. En este sentido, las formas de organización tradicionales han pasado a ser más tecnológicas y remotas». Vid. TRUJILLO PONS, F. (2020). «Camino a una nueva ley sobre el trabajo a distancia (teletrabajo) y el derecho a la «desconexión digital en el trabajo». *Revista Aranzadi Doctrinal*, núm. 8.

(23) Según una encuesta de Eurofound, casi cuatro de cada diez personas trabajadoras (37%) empezaron a teletrabajar a causa de la pandemia (30% en España). Vid. AHRENDT, D., CABRITA, J., CLERICI, E. [et al.] (2020). *Living, working and COVID-19*. Luxemburgo: Publications Office of the European Union. Disponible en <https://www.eurofound.europa.eu/publications/report/2020/living-working-and-covid-19>.

(24) Vid. BRINDUSA, A., COZZOLINO, M. y LACUESTA, A. (2020). «El teletrabajo en España». *Artículos Analíticos, Boletín Económico*, núm. 2, págs. 11-17. Disponible en <https://www.bde.es/f/webbde/SES/Secciones/Publicaciones/InformesBoletinesRevistas/ArticulosAnaliticos/20/T2/descargar/Fich/be2002-art13.pdf>.

(25) Hay autores que lo han identificado como medida para dar empleo a personas con discapacidad. Vid. MATTHES, K. (1992), «Telecommuting: balancing business and employee needs». *Human Resources Focus*, vol. 69, núm. 12, pág. 3.

(26) Aunque también podría aumentar los desplazamientos por motivos de ocio. Vid. MOKHTARIAN, P. (2009). «If telecommunication is such a good substitute for travel, why does congestion continue to get worse?». *Transportation Letters: The International Journal of Transportation Research*, núm. 1, págs. 1-17.

(27) Van Lier y otros citan los beneficios para el entorno que conlleva esta práctica. Vid. VAN LIER, T., WITTE, A. y MACHARIS, C. (2012). «The impact of telework on transport externalities: the case of Brussels Capital». *Region Procedia - Social and Behavioral Sciences*, núm. 54, págs. 240-250.



emisiones de gases contaminantes a la atmósfera e incidir en la ansiada neutralidad climática para 2050 que pretende nuestro Ejecutivo en consonancia con la Unión Europea (28).

Se contempla una minoración del 12,5% de la movilidad diaria hacia las grandes ciudades debido a esta nueva forma de trabajar (29). Aunque también se reducirá la movilidad dentro de las urbes ya que hay ciudadanos que viven y trabajan en ellas (30). Y hay autores que se atreven a hacer estimaciones en las cuales un trabajador que teletrabaje entre 1 y 2,5 días se ahorraría entre 2.000 y más de 5.000 kilómetros anuales (31). En general, la evidencia científica demuestra «una reducción significativa en el número de kilómetros y la emisión de contaminantes», tal y como sostiene la doctrina (32).

II. El teletrabajo: concepto, características y tipos

Encontrar una concepción normativa del teletrabajo no es fácil. Quizá ello se deba a que se trata de un fenómeno reciente cuya implantación se está generalizando en la actualidad. BUIRA considera que el término puede describirse desde diferentes perspectivas: concepción amplia, estricta, jurídica o funcional (33). Con respecto a la primera visión, se haría referencia al trabajo que se presta a distancia utilizando las tecnologías de la comunicación o «aquella forma de trabajo que se realiza en un lugar alejado de las oficinas centrales o centros de trabajo habituales, y que

(28) Un programa de teletrabajo en California mostró como los teletrabajadores redujeron el número de kilómetros recorridos en un 77%, lo que equivalió a una reducción del 64% de monóxido de carbono y un 69% de óxido de nitrógeno. Vid. KOENIG, B., HENDERSON, D. y MOKHTARIAN, P. (1996). «The travel and emissions impacts of telecommuting for the State of California Telecommuting Pilot Project». *Transportation Research C*, vol. 4, núm. 1, págs. 13-32.

(29) CANALS, C., CARRERAS BAQUER, O., MONTORIOL GARRIGA, J. y SCHAEFER, L. (2020). «¿Cómo modificará el teletrabajo la movilidad urbana y las decisiones residenciales?». *Informe Mensual - La Caixa* (ejemplar dedicado a: Teletrabajo, una herencia de la pandemia: desafíos y oportunidades), núm. 283, pp. 34-36. Disponible en <https://www.caixabankresearch.com/es/economia-y-mercados/mercado-laboral-y-demografia/como-modificara-teletrabajo-movilidad-urbana-y>.

(30) En principio, en las ciudades es donde más potencial tiene el teletrabajo ya que existen más trabajos de oficina, que son los más propensos a prestarse a distancia.

(31) LAKE, A. (2008). «The impacts of e-Work and e-Commerce on transport, the environment and the economy» en JENSEN-BUTLER, C., SLOTH, B., LARSEN, M., MADSEN, B. y NIELSEN, O. (eds.). *Road pricing, the economy and the environment*. Berlín: Springer, pág. 4.

(32) PÉREZ PÉREZ, M., MARTÍNEZ SÁNCHEZ, A., DE LUIS CARNICER, M. P. y VELA JIMÉNEZ, M.J. (2004). «The environmental impacts of teleworking: A model of urban analysis and a case study». *Management of Environmental Quality*, vol. 15, núm. 6, págs. 656-671. Disponible en <https://doi.org/10.1108/14777830410560728>.

(33) BUIRA, J. (2012). *El teletrabajo. Entre el mito y la realidad*. Barcelona: Universitat Oberta de Catalunya (UOC), págs. 21-25.



implica la utilización de equipos informáticos y de telecomunicaciones como herramientas primordiales para el cumplimiento de las actividades» (34). Esta descripción une tal forma de trabajar a las modernas técnicas tecnológicas.

Desde el punto de vista funcional, se hace referencia a «cualquier forma de trabajo desarrollado por cuenta de un empresario o de un cliente, y por parte de un trabajador dependiente, por un trabajador autónomo o por un trabajador a domicilio efectuado regularmente y durante una parte importante de su tiempo de trabajo, desde uno o varios lugares distintos al lugar de trabajo tradicional y mediante el uso de tecnologías informáticas» (35).

Bajo el prisma jurídico se trataría de una forma de organización laboral para realizar prestación de servicios a terceros utilizando las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC) a cambio de una remuneración, sin necesidad de la presencia física del trabajador en el centro laboral (36). Una concepción que se ha plasmado a nivel europeo en el Acuerdo Marco sobre el Teletrabajo suscrito en 2002, en el cual, se entiende esta manera de trabajar como «una forma de organización y/o de realización del trabajo utilizando las tecnologías de la información, en el marco de un contrato o de una relación laboral, en la que un trabajo, que también habría podido realizarse en los locales del empresario, se ejecuta habitualmente fuera de esos locales» (37).

La propia Organización Internacional del Trabajo (OIT) contempla esta modalidad como aquella que se realiza en el domicilio de la persona trabajadora o en otro local que escoja a cambio de una remuneración y con el fin de prestar un servicio o elaborar un producto (38). Al igual que la anterior propuesta conceptual, la institución no circunscribe el teletrabajo a la prestación en el hogar, sino que abre la puerta a que se pueda realizar en otros lugares como por ejemplo los espacios de *coworking* que están proliferando en muchas ciudades (39).

(34) *Ibid.*, pág. 22

(35) *Ibid.*, págs. 24 y 25.

(36) *Ibid.*, pág. 24

(37) Para profundizar en esta definición, vid. BELZUNEGUI-ERASO, A. y ERRO-GARCÉS, A. (2020). «Teleworking in the Context of the Covid-19 Crisis». *Sustainability*, núm. 12, págs. 1-20. Disponible en https://www.researchgate.net/publication/341080024_Teleworking_in_the_Context_of_the_Covid-19_Crisis.

(38) ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO. (1996). C177 - Convenio sobre el trabajo a domicilio (núm. 177).

(39) Las zonas de *coworking* son oficinas compartidas donde los trabajadores (ya sean autónomos, teletrabajadores o empresarios) acuden para trabajar. Un espacio de encuentro donde crear oportunidades entre sus miembros. Vid. SUÁREZ, R. (20 de diciembre de 2013). «Qué es el *coworking*: ventajas y desventajas». *Eldiario.es*. Disponible en https://www.eldiario.es/tecnologia/diario-turing/coworking-ventajas-desventajas_1_5113007.html.



En nuestro ordenamiento jurídico, las descripciones se hallan, principalmente, en dos normas. La Ley 10/2021, de 9 de julio, de trabajo a distancia (40), la cual, no es aplicable al personal laboral al servicio de las Administraciones públicas, ni por supuesto al funcional, pero a la que haremos referencia a los solo efectos de definición. Y el Estatuto Básico del Empleado Público (41), que contiene las bases del régimen estatutario de los funcionarios incluidos en su ámbito de aplicación y las normas aplicables al personal laboral al servicio de las Administraciones públicas.

Así, en el ámbito de las relaciones laborales privadas (42), la Ley 10/2021 diferencia entre el trabajo a distancia y el teletrabajo. Siendo el primero aquel que se realiza en un lugar distinto de los establecimientos y centros habituales de las empresas. Dentro de éste, se incluiría el teletrabajo como una subdivisión, en base a la utilización de las nuevas tecnologías (43).

Por trabajo a distancia, la norma entiende una «forma de organización del trabajo o de realización de la actividad laboral conforme a la cual esta se presta en el domicilio de la persona trabajadora o en el lugar elegido por esta, durante toda su jornada o parte de ella, con carácter regular». Será regular aquel que se preste, en un periodo de referencia de tres meses, un mínimo del 30% de la jornada o el porcentaje proporcional equivalente en función de la duración del contrato de trabajo (44).

El teletrabajo supone «aquel trabajo a distancia que se lleva a cabo mediante el uso exclusivo o prevalente de medios y sistemas informáticos, telemáticos y de telecomunicación» (45). De manera que es una forma de organización o realización del trabajo donde se recurre a las tecnologías de la información, mediando una relación laboral, donde la prestación de servicios se realiza fuera del establecimiento mercantil, de manera regular.

(40) Real Decreto Legislativo 2/2015, de 23 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores [BOE núm. 255, de 24 de octubre de 2015].

(41) 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 [BOE núm. 261, de 31 de octubre de 2015].

(42) Es decir, cuando los trabajadores voluntariamente prestan «sus servicios retribuidos por cuenta ajena y dentro del ámbito de organización y dirección de otra persona, física o jurídica, denominada empleador o empresario» (artículo 1.1. del Real Decreto Legislativo 2/2015, de 23 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores).

(43) Para profundizar sobre el concepto de teletrabajo, vid. SANGUINETI RAYMOND, W. (2020). «La noción jurídica de teletrabajo y el teletrabajo realmente existente». *Trabajo y Derecho*, núm. 72, págs. 1-6.

(44) Artículo 1 de la Ley 10/2021, de 9 de julio, de trabajo a distancia [BOE núm. 164, de 10 de julio de 2021].

(45) Artículo 2.b) de la Ley 10/2021, de 9 de julio, de trabajo a distancia.



Concluyentemente, en la normativa interna de las relaciones laborales en el entorno privado, el trabajo a distancia no es lo mismo que el teletrabajo, aunque ambos se realicen fuera del centro laboral (46). En el primer supuesto, el trabajador puede escoger dónde ejecutar su actividad laboral (ya sea en su domicilio o en otro espacio), durante toda su jornada laboral, de manera constante y sin estar bajo la vigilancia del empresario. Por el contrario, el teletrabajador puede prestar sus servicios desde su hogar o desde un espacio habilitado para trabajar sin que el empleado tenga capacidad de decisión en este sentido, mediante el uso exclusivo o preferente de tecnologías (47).

Para el Estatuto Básico del Empleado Público, el teletrabajo es «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» (48). Así pues, en el ámbito administrativo, no se diferencia entre teletrabajo y trabajo a distancia, sino que el primero se engloba en el segundo, sin más.

El teletrabajo es una modalidad del trabajo a distancia, que se realiza fuera de las instalaciones públicas, utilizando las TIC (49). Se observa, así, que el concepto en el sector público es más cerrado que en el privado, ya que se limita solo a la prestación de servicios mediante el uso de las tecnologías (50). Consecuentemente, bajo este prisma no se englobaría, en principio, la realización de tareas en soporte no electrónico como la revisión de documentos escritos en papel. Asimismo, tampoco se exige que el trabajo se preste en el domicilio del trabajador, tan solo que se efectúe

(46) Los viajes por motivos de trabajo o las visitas a clientes o proveedores no se enmarcan en la categoría del trabajo a distancia o teletrabajo.

(47) Por su parte el trabajo presencial es el que «se presta en el centro de trabajo o en el lugar determinado por la empresa» (artículo 2.c) de la Ley 10/2021, de 9 de julio, de trabajo a distancia).

(48) Artículo 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.

(49) La propia Exposición de Motivos del Real Decreto-ley 29/2020 expone que el teletrabajo es la «modalidad preferente de trabajo a distancia que se realiza fuera de los establecimientos y centros habituales de la Administración, para la prestación de servicios mediante el uso de nuevas tecnologías».

(50) Una descripción parecida a la contenida en la Orden 1981/2006, de 21 de junio, del Ministerio de Administraciones Públicas, por la que se promueve la implantación de programas piloto de teletrabajo en los departamentos ministeriales de la Administración General del Estado [BOE núm. 149, de 23 de junio de 2006]: «se entenderá por teletrabajo toda modalidad de prestación de servicios de carácter no presencial en virtud de la cual un empleado de la Administración General del Estado puede desarrollar parte de su jornada laboral mediante el uso de medios telemáticos desde su propio domicilio, siempre que las necesidades del servicio lo permitan y en el marco de la política de conciliación de la vida personal y familiar y laboral de los empleados públicos».



fuera de las dependencias públicas, por lo que no habría inconveniente en optar por cualquier lugar (51).

De las diferentes concepciones expuestas podemos resaltar una serie de elementos definitorios: el trabajo, la distancia y las tecnologías (52). En primer lugar, el trabajo es aquella prestación que realiza un trabajador para producir bienes y/o servicios. El segundo factor es la distancia. Tradicionalmente, el trabajo se prestaba en un espacio físico delimitado. Sin embargo, en la actualidad se posibilita realizar las tareas sin necesidad de acudir a las oficinas o fábricas (53). Y el último matiz, son las TIC, las grandes protagonistas de todo el proceso, ya que sin ellas no hubiera sido posible avanzar hacia este nuevo panorama. Por su parte, para las Notas Técnicas de Prevención (NTP) (54), las características básicas que contribuyen a delimitar el concepto del teletrabajo son las siguientes: actividad laboral remunerada, desvinculación del lugar de trabajo y la tecnología (55).

En cualquier caso, la localización del teletrabajador total o parcialmente independiente de la localización del empleador y el uso de las tecnologías de la información (principalmente ordenador con conexión a internet) son dos de los aspectos más relevantes en los intentos de conceptualización, como expone BARUCH (56).

(51) Para Montalvo Romero, las características principales son: actividad laboral realizada fuera de la organización, utilización de las tecnologías y modelo organizacional diferente al tradicional (lo que genera nuevos mecanismos de control). Vid. MONTALVO ROMERO, J. (2020). «Teletrabajo: modalidad en expansión». *Enfoques Jurídicos*, núm. 2, pág. 123.

(52) A partir de la clasificación realizada por BUIRA, J., *op. cit.*, págs. 29-35.

(53) En esta línea, el Plan España 2050 considera que, para esa fecha, el «trabajo» dejará de ser concebido como un lugar al que se acude para ser «una actividad que se desarrolla en la oficina, en la fábrica, en la calle, pero también en el hogar, en una casa rural, en el extranjero, o en uno de los cientos de espacios de coworking que están surgiendo en nuestras ciudades». Vid. GOBIERNO DE ESPAÑA. Oficina Nacional de Prospectiva y Estrategia. (2021). *Plan España 2050. Fundamentos y propuestas para una Estrategia Nacional de Largo Plazo*. Disponible en https://www.lamoncloa.gob.es/presidente/actividades/Documents/2021/200521-Estrategia_Espana_2050.pdf.

En el mismo sentido, lo entiende Mercader Uguina, al espetar que «[...]el virulento cambio tecnológico que estamos viviendo anuncia una transformación disruptiva en los modos y formas de entender en un futuro la idea de trabajo». Vid. MERCADER UGUINA, J.R. (2017). *El futuro del trabajo en la era de la digitalización y la robótica*. Valencia: Tirant Lo Blanch, pág. 33.

(54) Las Notas Técnicas de Prevención son documentos elaborados por el Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo (INSHT) que informan sobre buenas prácticas en materia de prevención de riesgos laborales. Sus disposiciones no son vinculantes salvo que aparezcan en una norma vigente.

(55) Así, «el teletrabajo consiste en el desarrollo de una actividad laboral remunerada, para la que se utiliza, como herramienta básica de trabajo, las tecnologías de la información y telecomunicación y en el que no existe una presencia permanente ni en el lugar físico de trabajo de la empresa que ofrece los bienes o servicios ni en la empresa que demanda tales bienes o servicios». Vid. GOBIERNO DE ESPAÑA. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. (1996). *NTP 412: Teletrabajo: criterios para su implantación*.

(56) BARUCH, Y. (2001). «The status of research on teleworking and an agenda for future research». *International Journal of Management Reviews*, vol. 3, núm. 2, págs. 113-129.



No obstante, podemos diferenciar entre diversos tipos de teletrabajo: a domicilio, en telecentros y móvil (57). El domiciliario hace referencia a aquel que se presta en el domicilio del trabajador de manera regular o que utiliza el hogar como base. En los telecentros, los profesionales realizan el trabajo tanto fuera de su domicilio como del centro laboral convencional para hacerlo en una zona destinada a profesionales (coworking). Y, por último, los teletrabajadores móviles son los que se desplazan con asiduidad y usan la tecnología para trabajar desde cualquier lugar (como por ejemplo los brókeres) (58). A su vez, habría que diferenciar entre el teletrabajo a tiempo completo y a tiempo parcial, ya que existen teletrabajadores que combinan su jornada laboral con días presenciales en la oficina y otros desde un lugar distinto (59).

III. El cambio de paradigma normativo del teletrabajo. De medida de conciliación a medio para reducir desplazamientos

A la hora de estudiar el régimen jurídico del teletrabajo debemos diferenciar entre el personal laboral al servicio de las empresas y los empleados de las Administraciones públicas. A continuación, se expondrán los dos para verificar el cambio de paradigma normativo que se ha producido respecto a esta forma de prestar servicios.

A escala europea, la Confederación Europea de Sindicatos (CES), la Unión de Confederaciones de la Industria y de Empresarios de Europa (UNICE), la Unión Europea del Artesanado y de la Pequeña y Mediana Empresa (UNICE/UEAPME) y el Centro Europeo de la Empresa Pública (CEEP), suscribieron un Acuerdo Marco Europeo sobre Teletrabajo en 2002, el cual, fue revisado ocho años después (60). Un pacto que contiene el encuadre general de las condiciones laborales de los teletrabajadores

(57) PÉREZ PÉREZ, M., MARTÍNEZ SÁNCHEZ, A., DE LUIS CARNICER, M. P. y VELA JIMÉNEZ, M.J., *op. cit.*

(58) El teletrabajo a domicilio y en telecentros han sido los campos de investigación más asiduos en relación con los desplazamientos y el transporte, a diferencia del teletrabajo móvil. No obstante, la doctrina entiende que esta última tipología puede ayudar a reducir los movimientos. De hecho, aunque el teletrabajador móvil se mueve con asiduidad, sus trayectos son menores debido a las posibilidades que brindan las TIC (videoconferencias, información en línea, acceso remoto...). *Vid. MOKHTARIAN, P. (2000), Telecommunications and Travel. Washington, D.C.: Transportation Research Board.*

(59) Sobre los distintos tipos en el derecho español, *vid. LOUSADA AROCHENA, J.F. y RON LATAS, R.P. (2016). «Una mirada periférica al teletrabajo, el trabajo a domicilio y el trabajo a distancia en el derecho español» en MELLA MÉNDEZ, L. (ed.) y VILLALBA SÁNCHEZ, A. (coord.). Trabajo a distancia y teletrabajo. Pamplona: Aranzadi.*

(60) Acuerdo Marco Europeo sobre el Teletrabajo de 2002. Disponible en <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=LEGISSUM%3Ac10131>.



de la Unión Europea para protegerlos en igualdad de condiciones con respecto a aquellos que ejercen su actividad físicamente (61).

El documento considera esta práctica como un instrumento para modernizar la organización del trabajo en las empresas y en el sector público, a la vez que se aumenta la autonomía de los trabajadores en el desempeño de sus funciones. Con él, se elabora un marco general a nivel europeo para garantizar los derechos de los teletrabajadores sin que se menoscabe su posición jurídica.

A partir de ahí, se inició la aprobación de distintas normas para regular esta modalidad laboral tanto en el ámbito privado como público. En relación con este último, a nivel estatal, el teletrabajo se empieza a normar, tímidamente, en la Orden APU/1981/2006 (62), la cual, concibe esta práctica como una medida de conciliación del desarrollo profesional de los empleados con su vida personal y laboral. Posteriormente, se publicó el Manual para la implantación de programas piloto de teletrabajo en la Administración General del Estado, una guía para que los Ministerios y organismos públicos implantaran programas piloto de teletrabajo (63). Ello respondía a los planteamientos del Plan Concilia. Así, esta práctica laboral se contemplaba desde la perspectiva de la conciliación laboral (64). Tiempo después, la ya derogada la Ley 11/2007 (65) incluyó una habilitación para regular el teletrabajo en la Administración General del Estado.

Por su parte, el II Plan para la Igualdad entre Mujeres y Hombres en la Administración General del Estado, aprobado en 2015, se marcó como objetivo medidas de carácter transversal sobre el tiempo de trabajo, la conciliación y la vida personal, familiar y laboral (66). Para ello, proponía

(61) Sobre este acuerdo marco vid. LLAMOSAS TRAPAGA, A. (2015). *Relaciones laborales y nuevas tecnologías de la información y de la comunicación*. Madrid: Dykinson, págs. 62-67.

(62) Orden APU/1981/2006, de 21 de junio, por la que se promueve la implantación de programas piloto de teletrabajo en los departamentos ministeriales [BOE núm. 149, de 23 de junio de 2006].

(63) GOBIERNO DE ESPAÑA. Ministerio de Administraciones Públicas (2006). *Manual para la implantación de programas pilotos de teletrabajo en la Administración General del Estado*. Disponible en <https://administracionespublicas.files.wordpress.com/2015/11/manual-para-la-implantacion-3b3n-de-programas-piloto-de-teletrabajo-en-la-age.pdf>.

(64) Según establece el propio Manual: «Los Programas de teletrabajo se enmarcan en los objetivos del Plan Concilia, por lo que el fin primordial de cada Programa es la conciliación de la vida personal y familiar a través de la flexibilidad para realizar el trabajo desde el domicilio y en el horario que se pacte con la empleada o con el empleado, todo ello sin disminución de la cantidad y calidad del servicio».

(65) Disposición Final Sexta de la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos [BOE núm. 150, de 23 de junio de 2007].

(66) Resolución de 26 de noviembre de 2015, de la Secretaría de Estado de Administraciones Públicas, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 20 de noviembre de 2015, por el que se aprueba el II Plan para la Igualdad entre mujeres y hombres en la Administración General del Estado y en sus organismos públicos [BOE núm. 295, de 10 de diciembre de 2015].



acciones de «trabajo en red y mediante la utilización de las nuevas tecnologías» para «favorecer la conciliación».

En 2009, se firmó un acuerdo para la función pública entre gobierno y sindicatos (67) donde se pactaron dos medidas destinadas a «impulsar la buena administración, la calidad y la eficacia de los servicios públicos» en relación con las nuevas tecnologías (68). Las previsiones estaban dirigidas al conjunto de las Administraciones públicas y a la Administración General del Estado (69).

Sin embargo, todo esto no consiguió que el teletrabajo fuera mayoritario en la Administración (70). Tuvo que llegar una pandemia para que esta opción se impusiera aceleradamente en las dependencias públicas (71). Así, dentro del estado de alarma declarado por el Real Decreto 463/2020 (72), se avanzó en normas para regular el teletrabajo de forma generalizada en las diferentes Administraciones, con carácter temporal y excepcional.

De ahí, el Real Decreto-ley 29/2020 (73) de medidas urgentes en materia de teletrabajo en las Administraciones públicas, el cual, se dictó para implantar esta modalidad de prestación laboral en el aparato burocrático del Estado como medio para reducir la expansión del coronavirus (74). Más allá de los efectos que el trabajo a distancia supone para con el COVID-19, el texto resalta la reducción del tiempo en desplazamientos y la

(67) Resolución de 22 de octubre de 2009, de la Secretaría de Estado para la Función Pública, por la que se publica el Acuerdo Gobierno-Sindicatos para la función pública en el marco del diálogo social 2010-2012 [BOE núm. 258, de 26 de octubre de 2009].

(68) En concreto, se dispuso lo siguiente:

«En cada uno de los ámbitos de la negociación colectiva en los que se estime oportuno la implantación del teletrabajo, se acordarán las prioridades para su implantación, la regulación de la prestación del servicio y la vinculación con el centro de trabajo». «En el ámbito de la Administración General del Estado el teletrabajo se implantará en los términos ya acordados con las organizaciones sindicales y de conformidad con el mandato legal previsto en la Ley 11/2007, de 22 de junio, de Acceso Electrónico de los Ciudadanos a los Servicios Públicos».

(69) Sobre la regulación del teletrabajo a nivel autonómico en la etapa pre-COVID, vid. CASTILLO RAMOS-BOSSINI, S. E. «Administración digital y teletrabajo». *Documentación Administrativa. Nueva Época*, núm. 7, págs. 109-115. Disponible en: <https://doi.org/10.24965/da.i7.1089>.

(70) El propio Real Decreto 29/2020 lo reconoce así.

(71) El Real Decreto-ley 29/2020 señala que «[l]a crisis epidemiológica ha mostrado el teletrabajo como el instrumento organizativo más eficaz para mantener la actividad y prestación de servicios públicos, garantizando a la vez la prevención frente al contagio».

(72) Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19 [BOE núm. 67, de 14 de marzo de 2020].

(73) Real Decreto-ley 29/2020, de 29 de septiembre, de medidas urgentes en materia de teletrabajo en las Administraciones Públicas y de recursos humanos en el Sistema Nacional de Salud para hacer frente a la crisis sanitaria ocasionada por la COVID-19 [BOE núm. 259, de 30 de septiembre de 2020].

(74) El ámbito de aplicación del Real Decreto-ley coincide con el del Estatuto Básico del Empleado Público. No se aplica al personal de empresas públicas y fundaciones del sector público. Para ello rige la Ley de trabajo a distancia.



sostenibilidad ambiental que suponen el teletrabajo; así como la oportunidad para introducir cambios organizativos que ayuden a cumplir con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y redunden en una administración abierta y participativa. A la vez que se fomenta el uso de las nuevas tecnologías y el desarrollo de una institución más digital (75).

Esta norma modifica el Estatuto Básico del Empleado Público para introducir un nuevo artículo, el 47 bis, que regula el teletrabajo. Así, se consagra, por primera vez, una definición de esta práctica en el Estatuto, la cual, ya se ha expuesto anteriormente (76). Junto a ello, se establece que esta opción deberá ser expresamente autorizada y será compatible con la presencialidad. Tendrá carácter voluntario y reversible, salvo excepciones debidamente autorizadas (77).

Pero el artículo no contiene una regulación completa de esta práctica laboral. La implantación del teletrabajo se realizará según las normas que se dicten a partir del Estatuto, que serán objeto de negociación colectiva (78). Según la lógica del legislador, el desarrollo del artículo 47 bis se efectuará individualmente por cada Administración mediante normas reglamentarias. Un aspecto que como ha señalado la doctrina provocará que existan multitud de marcos normativos en materia de teletrabajo, lo que podría traer consecuencias poco fructíferas (79).

En cualquier caso, el teletrabajo no se considera la modalidad ordinaria. Cada ámbito y normativa que se dicte por cada Administración competente deberá determinar el porcentaje de la prestación de servicios que puede darse de ese modo. La idea es que se combine presencialidad con trabajo a distancia para no perder la atención en persona al ciudadano. Por lo que parece proyectarse la construcción de un sistema mixto, que aúne la presencia física en el centro laboral y la prestación telemática. Ni

(75) Para profundizar más sobre esta regulación vid. GODINO REYES, M. (coord.) (2020). *La nueva regulación del trabajo a distancia y el teletrabajo*. Madrid: Francis Lefebvre.

(76) Como afirma Rastrollo Suárez, la regulación del teletrabajo público en nuestro país ha aparecido de forma muy rezagada, a diferencia de lo que ocurre en la mayor parte de los países de la Unión Europea o Estados Unidos, que tienen una larga tradición en este aspecto. Para comprobar la integración del teletrabajo en la organización administrativa de países de nuestro entorno y de Estados Unidos, vid. el interesante estudio que realiza RASTROLLO SUÁREZ, J. J. (2021). *Crisis, reacción y evolución: el teletrabajo en el sector público*. Navarra: Aranzadi-Thompson Reuters, págs. 61-86 y 169.

(77) ALMONACID LAMELAS, V. (30 de septiembre de 2020). «Regulado el teletrabajo para la Administración Pública: el nuevo artículo 47 bis del TREBEP». *Noticias Jurídicas*. Disponible en <https://noticias.juridicas.com/conocimiento/articulos-doctrinales/15595-regulado-el-teletrabajo-para-la-administracion-publica-el-nuevo-articulo-47-bis-del-trebep/>.

(78) Sobre este aspecto concreto y el marco regulador del teletrabajo en el ámbito público, vid. el exhaustivo trabajo que realiza JIMÉNEZ ASENSIO, R. (2021). «El marco regulador del teletrabajo en la Administración Pública y en las entidades de su sector público». *Revista Vasca de Gestión de Personas y Organizaciones Públicas*, número especial 4, pág. 26.

(79) *Ibid.*, pág. 25.



siquiera se establece el porcentaje de la jornada semanal que deberá realizarse en teletrabajo, a diferencia de lo regulado para el sector privado.

Según especifica el precepto, tal modalidad deberá contribuir a una mejor organización del trabajo. El personal que teletrabaje tendrá los mismos derechos y obligaciones, individuales y colectivos, del Estatuto, que el resto de los empleados presenciales. Y se indica que será la Administración la que proporcionará los medios tecnológicos necesarios para realizar la actividad a los teletrabajadores (80).

A nivel competencial, el Real Decreto-ley se basa en la competencia exclusiva que la Constitución atribuye al Estado en materia de legislación laboral (sin perjuicio de su ejecución por los órganos de las Comunidades Autónomas) y de bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas y del régimen estatutario de sus funcionarios (81). Así, el Estado ostenta potestad exclusiva para dictar la normativa básica sobre el régimen estatutario de los funcionarios públicos, estableciendo una serie de preceptos para asegurar una regulación común, pero sin cercenar la capacidad de las Comunidades Autónomas (82). Particularmente, en la nueva regulación del teletrabajo en el ámbito público, la voluntad legislativa, es que cada Administración pública desarrolle en sus propios «instrumentos normativos» lo establecido a nivel básico, previa negociación colectiva (83). Según lo establecido, habrá que esperar para ver cómo cada Administración configura el teletrabajo en su seno, ya que el diseño a nivel general ha sido muy parco (84). Esto seguramente traerá consigo un panorama singular que puede repercutir en la forma de prestar los servicios públicos (85). Nos abocará a un marco heterogéneo con una regulación reglamentaria en

(80) Por su parte, el personal laboral al servicio de las Administraciones públicas se regirá, en materia de teletrabajo, por el Estatuto Básico del Empleado Público y las normas de desarrollo que se aprueben.

(81) Artículos 103.3 y 149.1. 7.ª y 18.ª de la Constitución española.

(82) La jurisprudencia ha determinado los ámbitos materiales que deben ser regulados por ley autonómica en desarrollo de los aspectos del régimen jurídico estatutario de los funcionarios. *Vid.*, por ejemplo, la Sentencia del Tribunal Constitucional 103/1997, de 20 de mayo.

(83) Según se expone en el Real Decreto-ley 29/2020 y se deduce de su articulado.

(84) Como afirma Mellado Ruiz, «se trata realmente de una normativa abierta y flexible, de mínimos y articulada desde una amplísima deslegalización —y por tanto, desagregación organizativa y operativa en el fondo— para afrontar una realidad, urgente y necesaria, que requeriría sin embargo respuestas más integradas y uniformes, desde la superación de los postulados, clásicos y conocidos, de la descentralización territorial y la potestad de autoorganización administrativa a través de las premisas de la eficiencia, la razonabilidad y la adecuación de la ordenación del empleo público a distancia». MELLADO RUIZ, L. (2021). «La nueva regulación del teletrabajo en las administraciones públicas: entre la urgencia y la flexibilidad de mínimos en tiempos de pandemia». *Revista General de Derecho Administrativo*, núm. 57, pág. 4.

(85) Según Mauri Majós: «[...] la intención consciente del legislador básico ha sido permitir regular el teletrabajo de su personal a todas las Administraciones públicas que puedan hacerlo». *Vid.* MAURI MAJÓS, J. (2021). «La regulación del teletrabajo en las entidades locales». *Revista Vasca de Gestión de Personas y Organizaciones Públicas*, núm. especial 4, pág. 56.



cada Administración pública para la materia (86). Por ello, GALÁN DURÁN sostiene que «[...] quizás hubiera sido más adecuado que el propio TREBEP o bien una norma específica hubiera recogido una regulación que sirviera de base o modelo para que luego la pudiesen adaptar las diversas Administraciones que quieran desarrollar el teletrabajo en su ámbito» (87).

En la misma línea se pronuncia JÍMENEZ ASENSIO, quien considera que «el marco regulatorio del trabajo a distancia en el empleo público es hasta la fecha muy precario [...]. Y esa precariedad no parece que se vaya a resolver a corto plazo, puesto que el artículo 47 bis TREBEP [Texto Refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público] reenvía [...] a las «normas de desarrollo», que en buena parte de los casos irán apareciendo a lo largo de los próximos meses» (88).

Esta escasa regulación del teletrabajo en el sector público, que se deja por el camino numerosas cuestiones y no sirve para un desarrollo efectivo de tal práctica, contrasta con el marco jurídico establecido para las relaciones laborales en el seno de las empresas privadas, por extraño que parezca.

En este sentido, el primer intento de regular esta modalidad se produjo con la Ley 3/2012 de medidas urgentes para la reforma del mercado laboral (89), la cual, contemplaba esta forma de prestar servicios, basada en el uso intensivo de las nuevas tecnologías, como un mecanismo para «favorecer la flexibilidad de las empresas en la organización del trabajo, incrementar las oportunidades de empleo y optimizar la relación entre tiempo de trabajo y vida personal y familiar». En concreto, modificaba el artículo 13 del Estatuto de los Trabajadores (90) para incorporar diferentes estipulaciones sobre esta modalidad laboral (91). En la Exposición de

(86) Sobre el teletrabajo en el ámbito local vid, ANTELO MARTÍNEZ, A. R. (2018). «El teletrabajo en la Administración local». *La Administración práctica: enciclopedia de Administración municipal*, núm. 1, págs. 63-72. Y CAMPOS ACUÑA, C. (2020). «La nueva regulación del teletrabajo en el sector público: claves para su traslación al ámbito local». *Revista digital CEMCI*, núm. 47, págs. 1-21. Disponible en <https://revista.cemci.org/numero-47/pdf/tribuna-1-la-nueva-regulacion-del-teletrabajo-en-el-sector-publico-claves-para-su-traslacion-al-ambito-local.pdf>.

(87) GALÁN DURÁN, C. (2021). «La reciente regulación del teletrabajo en el sector privado: ¿un modelo a seguir?». *Revista Vasca de Gestión de Personas y Organizaciones Públicas*, núm. especial 4, pág. 42.

(88) JÍMENEZ ASENSIO, R., *op. cit.*, p.6.

(89) Ley 3/2012, de 6 de julio, de medidas urgentes para la reforma del mercado laboral [BOE núm. 162, de 7 de julio de 2012].

(90) Real Decreto Legislativo 2/2015, de 23 de octubre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores [BOE núm. 255, de 24 de octubre de 2015].

(91) Particularmente, definía el trabajo a distancia como aquel donde «la prestación de la actividad laboral se realice de manera preponderante en el domicilio del trabajador o en el lugar libremente elegido por este de modo alternativo a su desarrollo presencial en el centro de trabajo de la empresa». Actualmente, tal artículo ha sido modificado por la Disposición Final Tercera (apartado uno) de la Ley 10/2021, de 9 de julio, de trabajo a distancia.



Motivos de dicho texto se establece que el teletrabajo encaja «perfectamente» en el modelo productivo y económico que busca la Ley, al favorecer la flexibilidad de las empresas en la organización del trabajo, aumentar las oportunidades de empleo y mejorar la relación entre el tiempo de trabajo y la vida personal y familiar.

Por su parte, el Real Decreto-ley 6/2019 de medidas urgentes para garantía de la igualdad de trato y de oportunidades entre mujeres y hombres en el empleo y la ocupación, modificó el artículo 34.8 del Estatuto de los Trabajadores para conciliar la vida laboral y familiar mediante técnicas más flexibles de trabajo, como la prestación de servicios a distancia.

Sin embargo, la situación de emergencia sanitaria propició que las autoridades dictaran medidas de restricción de movilidad como forma para contener y frenar la pandemia. Así, apareció el Real Decreto-ley 8/2020 de medidas extraordinarias para hacer frente al impacto económico y social de la COVID-19(92) donde se remarca el carácter preferente del trabajo a distancia a la hora de realizar la prestación laboral, siempre que sea técnica y razonablemente posible. No obstante, el contexto precisaba de una norma más completa, por ello, se promulgó el Real Decreto-ley 28/2020 de trabajo a distancia(93). En él, se remarcan una serie de cuestiones: la voluntariedad y reversibilidad del teletrabajo, la obligación de la empresa de proporcionar los medios, herramientas y equipos al trabajador para que realice sus tareas, la obligación de la empresa de compensar los gastos del trabajador a distancia, el derecho a la desconexión digital, el derecho a la flexibilización del horario, se garantiza y se impone el registrar la jornada de manera fiable, se consagra que la falta de adaptación a esta modalidad no constituye una causa de despido objetivo, y se mandata que las condiciones del teletrabajo deberán constar por escrito(94). Asimismo, se establece que el trabajo a distancia será regular cuando alcance como mínimo el 30% de la jornada durante un período de referencia de tres meses(95).

Pero lo más llamativo para con el objeto de estudio es que en su Exposición de Motivos se alaba al teletrabajo como método para la reducción de la contaminación al disminuir el número de desplazamientos y el

(92) Real Decreto-ley 8/2020, de 17 de marzo, de medidas urgentes extraordinarias para hacer frente al impacto económico y social del COVID-19 [BOE núm. 73, de 18 de marzo de 2020].

(93) Real Decreto-ley 28/2020, de 22 de septiembre, de trabajo a distancia [BOE núm. 253, de 23 septiembre 2020].

(94) Es preciso recalcar que el texto también resulta de aplicación a las empresas y fundaciones públicas.

(95) Sobre este marco normativo vid. THIBAUT ARANDA, X. (2020). «Toda crisis trae una oportunidad: el trabajo a distancia». *Trabajo y Derecho*, núm. extra 12, págs. 1-15. Y GALA DURÁN, C. (2020). «La diversificación del trabajo a distancia tras el Real Decreto-Ley 28/2020». *Derecho de las relaciones laborales*, núm. 11, págs. 1.473-1.493.



uso de vehículos privados, así como la consiguiente bajada en la emisión de gases de efecto invernadero (96). De hecho, se contempla como un instrumento idóneo para cumplir con los Objetivos de Desarrollo Sostenible en la mejora progresiva de la producción y consumo eficiente (97). En concreto, considera que puede ayudar a cumplir la meta 8.4 (ODS 8-Promover el crecimiento económico inclusivo y sostenible, el empleo y el trabajo decente para todos), la cual, pretende mejorar progresivamente la producción y el consumo eficiente de los recursos mundiales y desvincular el crecimiento económico de la degradación del medioambiente; y la meta 11.6 (ODS 11- Lograr que las ciudades sean más inclusivas, seguras, resilientes y sostenibles) basada en la reducción del impacto ambiental negativo per cápita de las ciudades, prestando especial atención a la calidad del aire.

Este Real Decreto ha sido sustituido por la Ley 10/2021 de trabajo a distancia, que entró en vigor en julio de 2021, tras ser tramitado como proyecto de ley. En la misma línea, expone, en su Exposición de Motivos, el potencial del teletrabajo para estimular cambios organizativos en las empresas que reduzcan los trayectos y el uso del vehículo privado; además, de alabar las múltiples posibilidades de la virtualización de las relaciones laborales como el ahorro de costes en los desplazamientos, así como la flexibilización en la gestión de los tiempos de trabajo y los descansos, reducción de costes en las oficinas, productividad y racionalización de horarios, fijación de la población en el territorio, etc.

De manera que del análisis del marco normativo del teletrabajo podemos evidenciar un cambio de paradigma bastante curioso. Mientras que, en el pasado, la prestación de servicios a distancia se contemplaba como una medida destinada a hacer efectiva la conciliación de la vida familiar y laboral, ahora también se entiende como una herramienta para evitar desplazamientos y contribuir a un medioambiente más sostenible (98).

En efecto, esa utilidad del teletrabajo como medida de conciliación se ha completado en la actualidad con otras finalidades (sin abandonar aquella), como las nuevas formas de organización del trabajo (sanidad, educación, servicios sociales, etc.), mejora de la distribución de la población en

(96) La norma también se aprovecha para modificar el Real Decreto-ley 25/2020, de 3 de julio, de medidas urgentes para apoyar la reactivación económica y el empleo [BOE núm. 185, de 6 de julio de 2020], el cual, regula el programa de ayudas a la adquisición de vehículos para la renovación del parque automovilístico con criterios de sostenibilidad. En concreto, se basa en el Plan RENOVE, con estipulaciones sobre el procedimiento de pago, las partidas presupuestarias y las entidades colaboradoras (Disposición Final Duodécima).

(97) Es importante destacar que las previsiones del Real Decreto-ley no son de aplicación al personal laboral que trabaje en las Administraciones pública, los cuales, se regirán por su normativa específica (Disposición Adicional Segunda y Disposición Transitoria Segunda).

(98) Sobre los beneficios de esta práctica para la conciliación familiar y laboral, vid. ÁLVAREZ RUIZ, A. (2012). «La introducción del teletrabajo en la Administración General del Estado. Mejoras profesionales y personales». *Sociología del Trabajo*, núm. 75, pág. 73 y ss.



el territorio y, por supuesto, la movilidad sostenible. Así, el reciente marco que regula esta práctica laboral, tanto en el ámbito público como privado, ensalza la contribución del teletrabajo al respeto del entorno y a la minoración de vehículos particulares en las carreteras(99). Ello, en plena sintonía con la creciente importancia que la protección de los bienes jurídicos afectados por la contaminación y el tráfico tienen en la sociedad actual.

IV. El recurso creciente del teletrabajo en las políticas públicas de movilidad sostenible

Este cambio de enfoque normativo tiene su origen en la planificación de transporte y movilidad sostenible, tanto a nivel comunitario como interno, que desde hace algún tiempo viene incluyendo el teletrabajo como medida recurrente para luchar contra el cambio climático y reducir los impactos medioambientales negativos de la presencia masiva de vehículos en las carreteras. Aunque como afirma VERANO TACORONTE y otros «[s]orprende el hecho de que un fenómeno sobre el que se ha escrito tanto todavía sea tan desconocido para quienes han de proponer planes y medidas de estímulo, o para los que tienen que decidir implantarlo en su empresa. Por ejemplo, en los planes de movilidad urbana sostenible y similares se indica de manera recurrente que el teletrabajo es una forma útil de mejorar la movilidad, pero se suelen limitar a eso» (100).

A nivel europeo, el Libro Verde del Transporte Urbano(101) considera la «movilidad virtual», donde se incluye el teletrabajo (también las compras online), como una manera de mejorar la fluidez de las ciudades. Por ello, alienta su implementación para mejorar la congestión urbana. La Estrategia europea de Movilidad Sostenible e Inteligente(102) alaba el trabajo a distancia como uno de los factores de la transformación actual de

(99) Para Manzano Peláez y Sabaté Solanes el teletrabajo «[...] se debe gestionar desde la convicción y la creencia y no como un hecho anecdótico, puntual o únicamente como una medida de conciliación familiar», ya que supone un cambio de cultura en las organizaciones. *Vid.* MANZANO PELÁEZ, E. y SABATÉ SOLANES, M. (2021). «Un año de teletrabajo en la Generalitat de Catalunya». *Revista Vasca de Gestión de Personas y Organizaciones Públicas*, núm. especial 4, pág. 152.

(100) VERANO TACORONTEA, D., SUÁREZ FALCÓN, H. y SOSA CABRERA, S. (2014). «El teletrabajo y la mejora de la movilidad en las ciudades». *Investigaciones Europeas de Dirección y Economía de la Empresa*, núm. 20, pág. 42. Disponible en <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S1135252313000154>.

(101) COMISIÓN EUROPEA. (2007). *Libro Verde Hacia una nueva cultura de la movilidad urbana* [COM(2007) 551 final]. Disponible en <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=LEGISUM%3AI24484>.

(102) COMISIÓN EUROPEA. (2020). Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. *Estrategia de movilidad sostenible e inteligente: encauzar el transporte europeo de cara al futuro* [COM/2020/789 final].



la movilidad (reforzado por la pandemia), aunque no incluye mayores estipulaciones en este sentido.

A nivel interno, la Agenda Urbana Española (103) quiere conseguir una ciudad de proximidad, ya que el modelo urbano está íntimamente relacionado con la sostenibilidad de aquella. El crecimiento disperso y expansivo provoca que las distancias de los viajes sean más grandes, lo que fuerza a los ciudadanos a usar el automóvil y, consiguientemente, se repercute negativamente al medioambiente. Teniendo en cuenta los masivos desplazamientos laborales que se suceden a diario en las ciudades, la Agenda propone racionalizar estos trayectos implantando estrategias de teletrabajo, entre otras.

Por otro lado, la actual tendencia urbanizadora provocará que el entorno rural quede vacío. Para luchar contra ese proceso, el Plan España 2050 apuesta por la integración tecnológica, la digitalización, la diversificación económica y el teletrabajo (104). Éste último puede convertirse en una medida eficaz para mitigar la despoblación del entorno rural, según proyecta la estrategia. De hecho, se considera que el 5G, el internet por satélite o la robótica extenderán el teletrabajo a lugares remotos, lo que ayudará a sentar población en los pueblos de interior (105).

A su vez, considera que el aumento del teletrabajo podrá minorar la congestión en puntos neurálgicos, «ampliar las oportunidades económicas de muchos barrios, y hacer atractiva la residencia en nuevas zonas y municipios». Y estipula que para 2050, los espacios físicos de trabajo evolucionarán. El «trabajo» ya no será un lugar al que se acude, sino una «actividad» que se desarrollará en diferentes lugares, desde una oficina o fábrica tradicional hasta una casa rural o situada en el extranjero o una zona de *coworking*. Y «cada vez habrá más nómadas digitales, tanto nacionales como extranjeros, que combinen el trabajo remoto con el presencial». En cualquier caso, llama a aprovechar las innovaciones tecnológicas para expandir el teletrabajo como una medida real en el tejido empresarial del país.

A su vez, la Estrategia de Descarbonización a Largo Plazo (106) identifica el teletrabajo como uno de los nuevos hábitos de comportamiento

(103) GOBIERNO DE ESPAÑA. Ministerio de Fomento. (2019). *Agenda Urbana Española*. Disponible en <https://apps.fomento.gob.es/CVP/handlers/pdfhandler.ashx?idpub=BAW061>.

(104) Además, considera que es importante establecer un desarrollo territorial equilibrado, justo y sostenible. Frente a urbes extensas e insostenibles, apuesta por un modelo de ciudad compacta y de proximidad, «propio de la cultura mediterránea» entiende que el teletrabajo puede ayudar a reducir las congestiones en puntos neurálgicos.

(105) Según dispone el Plan: «el teletrabajo otorgará una mayor flexibilidad en la elección del lugar de residencia, por lo que la pérdida demográfica anticipada para algunos pueblos podría verse mitigada».

(106) GOBIERNO DE ESPAÑA. Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico. *Estrategia de Descarbonización a Largo Plazo*. Disponible en https://www.miteco.gob.es/es/prensa/documentoelp_tcm30-516109.pdf.



de la sociedad que afectan a la movilidad, «motivados por la adquisición de una mayor conciencia de los efectos de estas actuaciones sobre el cambio climático». Eso sí, no se localiza ninguna medida de estímulo o incentivo para que las empresas recurran a esta modalidad, tan solo se radiografía la misma. Por su parte, el I Programa Nacional de Control de la Contaminación Atmosférica(107) se marca como objetivo el cambio modal para reducir el consumo de energía y las emisiones contaminantes actuando sobre la movilidad urbana para lograr cambios en el reparto modal. En esa línea, se pretende reducir el uso del vehículo privado en entornos urbanos e interurbanos recurriendo, entre otras opciones, al teletrabajo. Además, promueva la suscripción de planes de transporte al trabajo por las empresas donde se incluyan medidas como el trabajo a distancia para, de este modo, reducir la presencia masiva de vehículos en las carreteras.

Por último, la reciente Estrategia de Movilidad Segura, Sostenible y Conectada(108) del Ejecutivo español apunta al teletrabajo como un hábito reciente que afecta a la movilidad, auspiciado por la crisis sanitaria, y, pronostica que continuará «en cierto grado cuando se supere la pandemia». Sin embargo, el documento tampoco entra en mayores consideraciones a pesar de aspirar a configurar un sistema de transporte y movilidad que evite la necesidad de utilizar un vehículo propio. Aunque, en cuanto a los desplazamientos por motivos laborales, recurre a los planes de transporte al trabajo como instrumentos para posibilitar otro tipo de trayectos a las oficinas o fábricas, y con ellos implantar el teletrabajo.

V. Los planes de transporte al trabajo como medio para estimular el teletrabajo

Cada día millones de vehículos son utilizados para ir al trabajo y volver. Esto provoca que las principales vías de nuestro país se encuentren totalmente intransitables a determinadas horas punta. Como sostiene LÓPEZ CANO y GONZÁLEZ CASTILLERO, la movilidad por motivos laborales es «[...] la clase más significativa del movimiento de las personas en las zonas urbanas y una de las causas fundamentales que contribuye a

(107) GOBIERNO DE ESPAÑA. Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico. (2020). *I Programa Nacional de Control de la Contaminación Atmosférica*. Disponible en https://www.miteco.gob.es/es/calidad-y-evaluacion-ambiental/temas/atmosfera-y-calidad-del-aire/primerp-ncca_2019_tcm30-502010.pdf.

(108) GOBIERNO DE ESPAÑA. Ministerio de Transporte, Movilidad y Agenda Urbana. (2020). *Estrategia de Movilidad Segura, Sostenible y Conectada 2030*. Disponible en [https://cdn.mitma.gob.es/portal-web-drupal/esmovilidad/20200917_Ddebate_\(doble_p\)vf2.pdf](https://cdn.mitma.gob.es/portal-web-drupal/esmovilidad/20200917_Ddebate_(doble_p)vf2.pdf).



su congestión» (109). Este tipo de desplazamientos se caracterizan por la inflexibilidad de los horarios de trabajo que provoca grandes congestiones en unos tramos horarios determinados, así como una alta demanda del transporte público. Todo ello, incide en la necesidad de intervención administrativa para fomentar o estimular unos desplazamientos (o no desplazamientos) al trabajo más eficientes y con menor impacto social y medioambiental (110).

Durante los meses de encierro domiciliario las comunicaciones a distancias estuvieron omnipresentes en el día a día. Ahí, el teletrabajo se erigió como un método eficaz para reducir trayectos y propiciar mayor sostenibilidad al entorno (111). Por lo que su apuesta puede consolidarse como una forma de contribuir a una sociedad más ecológica, aprovechando lo aprendido durante el confinamiento.

En este sentido, los planes de transporte al trabajo se convierten en una herramienta para cambiar los patrones de desplazamientos hacia los centros laborales. Aunque su elaboración y puesta en marcha incumbe a las empresas, la Administración puede actuar como incentivadora y con carácter ejemplarizante de este tipo de planificación, según las previsiones legales.

Los planes de transporte al trabajo suponen «la realización de un conjunto de medidas elaboradas mediante un proceso participativo y ejecutadas por la dirección del centro de trabajo. Dichas medidas tienen por objeto racionalizar los desplazamientos al lugar donde se desarrolla la actividad, tanto de sus propios empleados como de clientes, proveedores y visitantes» (112). El objetivo principal de los mismos es evitar los efectos perjudiciales de la movilidad hacia los centros de actividad.

(109) LÓPEZ CANO, D. y GONZÁLEZ CASTILLERO, M.A. (1996). «La movilidad por motivo de trabajo en la ciudad de Málaga». *Baetica. Estudios de Arte, Geografía e Historia*, núm. 18, pág. 97. Disponible en <https://riuma.uma.es/xmlui/bitstream/handle/10630/9316/06%20L%20C%93PEZ%20CANO%20Y%20GONZ%20%81LEZ%20CASTILLERO.pdf?sequence=1&isAllowed=y>.

(110) Sobre el papel de los entes locales para alcanzar una movilidad sostenible, entre otros, GONZÁLEZ RÍOS, I. (2021). *Los entes locales ante la transición y la sostenibilidad energética. Nuevos desafíos jurídico-administrativos*. Navarra: Aranzadi-Thompson Reuters, pp.255 y ss.

(111) La doctrina ha expuesto la contribución del teletrabajo a una movilidad urbana más sostenible. Vid. LITMAN, T. (2013). «Comprehensive evaluation of energy conservation and emission reduction policies», *Transportation Research Part A: Policy and Practice*, núm. 47, pp.153-166. Y HANDY, S. y MOKHTARIAN, P. (1996). «The future of telecommuting». *Futures*, núm. 28, págs. 227-240.

(112) Según la definición aportada por el Instituto para la Diversificación y Ahorro de la Energía, que es un organismo adscrito al Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico, a través de la Secretaría de Estado de Energía, de quien depende orgánicamente. Fue creado para lograr los compromisos internacionales suscritos por España sobre eficiencia energética, energía renovable y tecnologías orientadas a la descarbonización. Vid. Real Decreto 18/2014, de 17 de enero, por el que se aprueba el Estatuto del Instituto para la Diversificación y Ahorro de la Energía [BOE núm. 24, de 28 de enero de 2014]. E IDAE. (2019). *Planes de transporte al trabajo. Muévete con un plan*. Disponible en https://www.movilidad-idae.com/sites/default/files/2019-06/Guia-IDAe-019_PTT.PDF.



1. La regulación normativa de los planes de transporte al trabajo

En nuestro ordenamiento jurídico existen diversas referencias a los planes de transporte al trabajo. La Ley de Calidad del Aire y Protección de la Atmósfera (LCAPA) (113) establece la posibilidad de que los planes autonómicos de mejora de la calidad del aire se integren en los planes de movilidad urbana, los cuales, podrán incorporar los planes de transporte de empresas que se acuerden mediante la negociación colectiva, con vistas al fomento de medios de transportes no contaminantes (114). Y el Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales (115) permite establecer bonificaciones, a través de las ordenanzas locales, en el Impuesto de Actividades Económicas de hasta el 50% de la cuota a los sujetos pasivos que impulsen un plan de transporte para sus trabajadores, con el objetivo de disminuir el consumo de energía y emisiones causadas por el desplazamiento a los puestos de trabajo (116).

Sin embargo, la regulación central sobre los mismos se localiza en la Ley de Economía Sostenible (LES). Esta establece la obligación de la Administración de fomentar el desarrollo de este tipo de planes en aras de disminuir el uso del automóvil y «promover modos menos contaminantes en los desplazamientos de los trabajadores». Se configuran con carácter voluntario y se acordarán en el ámbito del diálogo social.

Aunque no establece ninguna obligación fija, reseña que se prestará «especial atención» a los centros de trabajo de titularidad pública o privada cuyas características así lo aconsejen por dimensión de la plantilla, actividad, procesos o ubicación. En tales casos, las Administraciones competentes «podrán» impulsar planes mancomunados para empresas que se localicen en un mismo centro o edificio o que desarrollen su actividad en un mismo parque o recinto, así como la designación de un coordinador de movilidad en empresas con más de 400 trabajadores para facilitar la ejecución y seguimiento de los planes de transportes adoptados.

En líneas generales, la regulación concentrada a nivel estatal sobre los planes de transporte al trabajo es bastante escueta. La LES es donde

(113) Ley 34/2007, de 15 de noviembre, de calidad del aire y protección de la atmósfera [BOE núm. 275, de 16 de noviembre de 2007].

(114) Artículo 16.2 de la LCAPA. Incluso en la Disposición Adicional Séptima emplaza al Gobierno a elaborar una ley de movilidad sostenible que incluya la obligación de poner en marcha planes de transporte de empresa que reduzcan el uso del coche para ir al trabajo. En tal sentido, se encuentra en tramitación la futura Ley de Movilidad Sostenible y Financiación del Transporte.

(115) Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley reguladora de las Haciendas Locales [BOE núm. 59, de 9 de marzo de 2004], modificado por la Ley 51/2002, de 27 de diciembre, de reforma de la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las Haciendas Locales [BOE núm. 311, de 28 de diciembre de 2002].

(116) Artículo 28 del Texto Refundido de la Ley reguladora de las Haciendas Locales.



más se remarca la elaboración de este instrumento como medio para reducir la movilidad al centro de trabajo, pero no concreta una ordenación detallada básica del contenido de los mismos que sirva para el conjunto del territorio español. De manera genérica se insta a las Administraciones públicas a redactarlos y fomentar con ellos medios de transportes alternativos para llegar al trabajo, pero no se profundiza más allá (117).

A nivel autonómico se ha procurado dotar de rango legal la consecución de una movilidad más sostenible. Aunque por el momento, el panorama es bastante desigual. En las últimas décadas, diferentes Comunidades Autónomas han aprobado sus propias normas específicas en la materia (118), a las que en un plazo no muy lejano se espera que se incorporen otras Comunidades que se encuentran en fase de elaboración de su normativa (119). Mientras, existen otras tantas regiones que no gozan de ley específica para regular la movilidad sostenible.

Entre los territorios que cuentan con su propia legislación, no es extraño que esta se pronuncie sobre la movilidad laboral debido a los graves perjuicios que entraña. En este sentido, la Ley de la Movilidad catalana (120) obliga a elaborar un plan de movilidad específico para los polígonos industriales y zonas de actividades económicas que cumplan unos determinados requisitos reglamentarios (superficie, trabajadores,

(117) A su vez, el denominado Plan MOVES, ya finiquitado, estableció ayudas para la implantación de medidas de los planes de transporte al trabajo. Se subvencionaban actuaciones que facilitarían el acceso al centro laboral a pie o en bicicleta (inversión en aparcamiento de bicicletas, dotación de vestuarios...), se disponían líneas específicas de transporte público y autobuses lanzaderas a las empresas, actuaciones para fomentar el uso del transporte público o colectivo y plataformas y sistemas de vehículos compartidos. En la segunda edición del plan, que terminó recientemente, se mantuvo esta línea de ayuda y se ampliaron los supuestos subvencionables a: medidas de fomento de desplazamientos individuales a pie, en bicicleta, en moto o en otros medios de desplazamiento unipersonal a través de la implantación de sistemas de préstamos o la implantación o adaptación de carriles para estos usos, calmado de tráfico, establecimiento de espacios compartidos o ampliación de aceras y espacios públicos; y medidas de refuerzo del transporte público que permitan a este modo de transporte ganar la confianza de los usuarios y fomentar su uso, cumpliendo los requisitos impuestos en el periodo post-COVID (integración multimodal, carriles exclusivos, tarificación flexible y sencilla, digitalización para dar información en tiempo real, etc.). En la última edición del Plan, MOVES III, no se localizan ayudas en tal sentido, ya que se centra en la adquisición de vehículos eléctricos enchufables y de pila de combustible y la implantación de infraestructura de recarga. *Vid.* Real Decreto 72/2019, de 15 de febrero, por el que se regula el programa de incentivos a la movilidad eficiente y sostenible (Programa MOVES) [BOE núm. 41, de 16 de febrero de 2019]. Real Decreto 569/2020, de 16 de junio, por el que se regula el programa de incentivos a la movilidad eficiente y sostenible (Programa MOVES II) y se acuerda la concesión directa de las ayudas de este programa a las comunidades autónomas y a las ciudades de Ceuta y Melilla [BOE núm. 169, de 17 de junio de 2020]. Y Real Decreto 266/2021, de 13 de abril, por el que se aprueba la concesión directa de ayudas a las comunidades autónomas y a las ciudades de Ceuta y Melilla para la ejecución de programas de incentivos ligados a la movilidad eléctrica (MOVES III) en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia Europeo [BOE núm. 89, de 14 de abril de 2021].

(118) En concreto, Cataluña, Valencia, Islas Baleares y Asturias.

(119) Como el País Vasco, Navarra, Andalucía y Madrid.

(120) Ley 9/2003, de 13 de junio, de la movilidad [BOE núm. 169, de 16 de julio de 2003].



número de empresas, etc.) bajo la gestión de un responsable y en colaboración con los Ayuntamientos afectados. La financiación del plan correrá a cargo de las empresas que operen en dichas áreas(121). A su vez, el Decreto 152/2007 de aprobación del Plan de actuación para la mejora de la calidad del aire en los municipios declarados zonas de protección especial del ambiente atmosférico(122), establece que los centros de trabajo deberán dotarse de planes de movilidad. En concreto, las Administraciones y empresas públicas con más de 200 trabajadores propios o externos; y los centros de trabajo con más de 500 trabajadores propios o externos o centros generadores de movilidad con más de 500 visitantes habituales (salvo que se incluyan en un plan de movilidad del área industrial al que pertenecen). Dichos documentos son aprobados por la autoridad territorial de la movilidad(123).

Por su parte, la Ley de Movilidad valenciana(124) obliga a los Ayuntamientos a redactar planes de movilidad en áreas concretas de su municipio que presenten problemas de movilidad como las zonas de concentración terciaria, zonas acústicamente saturadas y zonas con usos determinados como transporte y carga y descarga de mercancías, entre otras(125). A su vez, obliga a las nuevas instalaciones de áreas terciarias, deportivas, comerciales, hoteleras o de ocio que superen los 10.000 metros cuadrados, así como las de servicios públicos de carácter supramunicipal y las áreas o instalaciones destinadas a la actividad productiva en donde se prevean más de 100 puestos de trabajo, a disponer de un plan de movilidad específico(126). Éste evaluará la demanda asociada a la nueva implantación y señalará las soluciones posibles bajo la existencia de una conexión peatonal-ciclista con los núcleos urbanos próximos y una participación adecuada del transporte público en relación con el conjunto de modos motorizados. Además, para asegurar la accesibilidad a las áreas terciarias, deportivas, comerciales, hoteleras o de ocio señaladas y las de servicios públicos supramunicipales, se emplazarán preferentemente junto a paradas o estaciones de transporte público que tengan una

(121) Disposición Adicional Tercera de la Ley de la Movilidad catalana.

(122) Decreto 152/2007, de 10 de julio, de aprobación del Plan de actuación para la mejora de la calidad del aire en los municipios declarados zonas de protección especial del ambiente atmosférico mediante el Decreto 226/2006, de 23 de mayo.

(123) Artículo 18 del Decreto 152/2007, de 10 de julio, de aprobación del Plan de actuación para la mejora de la calidad del aire en los municipios declarados zonas de protección especial del ambiente atmosférico mediante el Decreto 226/2006, de 23 de mayo.

(124) Ley 6/2011, de 1 de abril, de Movilidad de la Comunidad Valenciana [BOE núm. 98, de 25 de abril de 2011].

(125) Artículo 10.8 de la Ley de Movilidad valenciana.

(126) Artículo 12.1 y 3 de la Ley de Movilidad valenciana.



frecuencia adecuada de al menos un servicio cada quince minutos, capacidad para atender al menos al 50% de la demanda de transporte asociada y un sistema de conexiones que garantice un tiempo de acceso razonable desde el conjunto del ámbito de servicio de la implantación (127).

El plan de movilidad que se diseñe propondrá las soluciones adecuadas para la conexión al sistema de transporte público, bien mediante la modificación o prolongación de servicios ya existentes, o bien mediante la creación de servicios alimentadores, estacionamientos disuasorios y otras medidas similares. Incluirá, en los casos de ámbitos con distancias internas entre sus elementos de más de 1.000 metros o pendientes superiores al 5% en una parte significativa de su viario, aquellas soluciones específicas para los desplazamientos internos, para poder asegurar la habitabilidad de tales ámbitos a las personas que no dispongan de vehículo privado. La aprobación de tales planes corresponderá a la Consejería competente en materia de transporte (128).

Los centros anteriormente señalados que ya existieran antes de la entrada en vigor de la Ley podrán ser obligados, por parte de la autoridad competente en materia de transporte y mediante una resolución motivada, a formular un plan de movilidad si generan niveles relevantes de movilidad. En dicho plan, se establecerá medidas para estimular los desplazamientos no motorizados y en transporte público (129). Por su parte, las instalaciones productivas o de servicios podrán formular planes de movilidad para ordenar los desplazamientos cotidianos de su personal, bien de forma individualizada bien conjuntamente en el seno de asociaciones extendidas a ámbitos o sectores homogéneos. Estos serán elaborados en contacto con las asociaciones de usuarios para posteriormente ser puestos en conocimiento de la autoridad competente (130).

Por último, la Ley de Transportes y Movilidad Sostenible de Asturias (131) obliga al fomento de los planes de movilidad sostenible a los centros de trabajo con 200 o más trabajadores o en zonas de gran afluencia de usuarios (con 2000 o más asistentes diarios habituales) (132). Para

(127) Artículo 12.4 y 5 de la Ley de Movilidad valenciana.

(128) Artículo 12.6 y 7 de la Ley de Movilidad valenciana.

(129) Artículo 13 de la Ley de Movilidad valenciana.

(130) Artículo 14 Ley de Movilidad valenciana.

(131) Ley 12/2018, de 23 de noviembre, de Transportes y Movilidad Sostenible [BOE núm. 14, de 16 de enero de 2019].

(132) Según la Ley se entiende por centro de trabajo o de gran afluencia de usuarios «cualquier instalación de empresa u organismo, público o privado, en la que se desarrolle una actividad que genere una movilidad significativa y presente características comunes idóneas para la implantación de un plan de movilidad, tales como proximidad en el destino de los viajes, horarios similares de entrada y salida, y posibilidad de oferta común de transporte público o de aplicación de medidas de coche compartido».



la elaboración de estos planes se contará con la participación de los empresarios y trabajadores, los miembros del comité de empresa y los sindicatos. Se crea la figura de la Gestoría de Movilidad para velar por la supervisión e implantación del plan. Además, estos planes contendrán un diagnóstico de la movilidad y sus necesidades logísticas; los objetivos establecidos y las medidas para que la movilidad del colectivo sea sostenible, entre las que se contemplarán acciones de teletrabajo, bonificación del tiempo de trabajo para las personas que opten por desplazarse a pie o en bicicleta, compartan vehículos, y transportes colectivos de empresa, así como el contenido mínimo dispuesto en la norma, con carácter general, para los instrumentos de planificación de la movilidad.

2. La intervención administrativa mediante los planes de transporte para implantar el teletrabajo

La suscripción de planes de transporte al trabajo se encuentra con diversas dificultades en su camino: el coste económico de los mismos, la negociación con los actores implicados o la falta de sensibilización de los empresarios sobre esta cuestión (133). Pero la Administración también ostenta responsabilidad. La falta de una oferta pública de transporte (escasez de frecuencia, horarios no coincidentes, poca accesibilidad, etc.) o la no disponibilidad de vías ciclistas o peatonales accesibles y seguras involucran directamente a la Administración dada sus competencias. La pasividad de esta antes los aspectos relacionados con la movilidad al trabajo provocan que la suscripción de estos planes de transporte carezca de sentido al no existir alternativas viables al vehículo particular y repercutir negativamente en el medioambiente.

Por lo tanto, entendemos que cuando la Ley de Economía Sostenible llama al fomento por parte la Administración pública para que las empresas elaboren planes de transporte, no puede descuidar los aspectos expuestos anteriormente que actúan como frenos al desarrollo de este tipo de iniciativas. Para que el sector privado adopte planes para propiciar una movilidad más sostenible a la hora de llegar a las instalaciones laborales es necesario reivindicar el papel de la Administración para contribuir en este sentido, teniendo en cuenta las competencias que posee (134).

(133) Según identifica el IDAE.

(134) Como sostiene la doctrina, el Derecho administrativo tiene a extenderse y hay que «atribuirle un papel más relevante en el desenvolvimiento de la convivencia económica y social. Vid. ORTEGA BERNARDO, J. (2020). «Reflexiones sobre los desafíos del Derecho Administrativo contemporáneo: ¿De dónde venimos y hacia dónde vamos? *Revista Andaluza de Administración Pública*, núm.106, pág. 29.



Así, se requiere una acción proactiva de la Administración para que la proliferación de este instrumento planificador sea una realidad y cambie los patrones de movilidad hacia los lugares de trabajo. No obstante, los planes de transporte al trabajo tratan de favorecer trayectos más sostenibles hacia los centros de empleo, pero, en definitiva, desplazamientos. Algo que confronta con el fomento del teletrabajo. Por ello, apostamos por una redefinición de estos planes para que integren también la regulación del teletrabajo, porque una buena planificación para llegar a la empresa también puede abarcar la posibilidad de no realizar viajes a las dependencias laborales como forma de conseguir una mayor sostenibilidad del medioambiente.

De hecho, en la Guía de Planes de Transporte al Trabajo, de 2019, se concreta el teletrabajo como una medida a incluir en los planes de movilidad a las empresas para cercenar los trayectos masivos al centro de trabajo. Pero va más allá y cita el emplazamiento de reuniones a través de videoconferencias o teleconferencias para evitar que los empleados o visitantes se desplacen a las instalaciones empresariales (135).

En cualquier caso, mediante estos instrumentos se pueden incluir medidas más flexibles de prestar servicios, recurriendo al trabajo a distancia todos los días de la semana laboral o algunos de ellos con el objetivo de reducir los movimientos. Incluso se podría aludir a la responsabilidad social de las mismas para implantar esta práctica dado los beneficios para el ecosistema que conllevan, sin perjuicio del papel de la Administración en defensa de los intereses generales (136).

A su vez, no se debe olvidar que la Administración también es empleadora. Cada día millones de empleados y funcionarios se desplazan a las dependencias públicas para prestar servicios. Por lo tanto, esta no debe olvidar tal cuestión y tiene que incentivar el teletrabajo en su seno, ya que existen multitud de tareas administrativas fácilmente susceptibles de realizarse a distancia. De hecho, el Plan de Digitalización de las Administraciones Públicas (137) que pretende reformar los procesos y procedi-

(135) La anterior guía, de 2006, ya resaltaba esta técnica, particularmente para organizaciones que emplearan herramientas informáticas, situadas en entornos muy congestionados o con dificultades de aparcamiento y en organizaciones con mala accesibilidad y mal comunicadas por transporte público. Pero ahora lo hace extensible a la totalidad de las empresas que puedan adaptarse a este modo de proceder. Vi. IDAE. (2006). *PTT: Guía práctica para la elaboración e implantación de Planes de Transporte al centro de Trabajo*. Disponible en https://www.idae.es/uploads/documentos/documentos_10250_Guia_PTT_A2006_A_8ab6195c.pdf.

(136) La autorregulación en el sector privado ha sido asumida por el poder público en ocasiones. Vid. DARNACULLETA I GARDELLA, M. (2005). *Autorregulación y Derecho público: la autorregulación regulada*. Madrid: Marcial Pons.

(137) GOBIERNO DE ESPAÑA. (2021). *Plan de Digitalización de las Administraciones Públicas 2021-2025*. Disponible en https://administracionelectronica.gob.es/pae_Home/dam/jcr:ae43f87a-9cdb-4ed9-9d78-d665a5d8491a/20210127_Plan_Digitalizacion_AP_2021-2025.pdf.



mientos administrativos para mejorar la atención a la ciudadanía y contribuir a una mejora en las políticas públicas, ensalza el teletrabajo como forma para conseguir esos objetivos (entre otras herramientas)(138). Tal y como se ha expuesto anteriormente, aún está por ver el desarrollo del teletrabajo en la Administración a raíz de la regulación básica establecida recientemente(139).

En definitiva, los planes de transporte al trabajo son un instrumento eficaz para garantizar otros patrones de movilidad hacia los centros laborales, incluyendo el «no transporte o desplazamiento». Se debería avanzar hacia un concepto amplio de esta planificación para que no solo se focalice en los trayectos para llegar al trabajo y volver a los hogares (los cuales, a su vez, se deben procurar realizar, principalmente, en transporte público o mediante una movilidad activa para ser más eficientes), sino que también integre la no necesidad de desplazarse a las oficinas físicas. Existen multitud de tareas, tanto en el ámbito público como privado, que no requieren la presencia directa del trabajador en las dependencias laborales. Para estos casos se puede recurrir al teletrabajo como método para evitar la utilización de modos contaminantes para ir a trabajar y, así, contribuir a la sostenibilidad del medioambiente.

Un buen documento de este tipo no solo será el que provea un sistema eficiente de movilidad laboral, sino el que también contemple la posibilidad de teletrabajar como vehículo para contribuir a la sostenibilidad (siempre que tal opción sea posible). Si un trabajador puede prestar servicios desde su casa, se evita poner en circulación un coche en la carretera (ya que es el medio preferente para acudir al trabajo).

De manera que las organizaciones empresariales, sobre todo las de mayor dimensión, deberían incluir entre sus responsabilidades la movilidad hacia sus centros, teniendo presente la evitación de desplazamientos (teletrabajo). Pero la actual configuración normativa de los planes em-

(138) Con respecto a las Comunidades Autónomas y Entidades Locales, el Plan estipula apoyo financiero en proyectos vinculados con el teletrabajo, entre otros. Especialmente, trata de fomentar el trabajo a distancia en la Administración de Justicia.

(139) El Ejecutivo junto con los sindicatos llegó a un acuerdo que sienta las bases de la regulación e implantación del teletrabajo en la Administración General del Estado. *Vid.* Acuerdo de la mesa general de negociación de la Administración General del Estado (artículo 36.3 del TREBEP) sobre desarrollo del teletrabajo en la Administración General del Estado. Disponible en https://www.gestha.es/archivos/informacion/legislacion/2021/Acuerdo_MGNAGE_Art_36.3_TREBEP_Teletrabajo_12-4-2021_1.pdf. La regla general consistirá en dos días en modalidad presencial y tres en modalidad de teletrabajo y afectará a 230.000 funcionarios nacionales. *Vid.* URRUTIA, C. (12 de abril de 2021). «230.000 empleados de la Administración podrán teletrabajar hasta tres días a la semana». *El Mundo*. Disponible en <https://www.elmundo.es/economia/2021/04/12/60742cc3fdddffb9908b4629.html>. Próximamente, se espera poder aprobar un Real Decreto que regule el teletrabajo de los trabajadores de la Administración General del Estado.



presariales de movilidad, al resultar recomendables (solo obligatorios a partir de un cierto número de trabajadores, en el caso de algunas legislaciones autonómicas), se vuelve insuficiente para abordar este fenómeno. Quizá junto a una redefinición de dichos planes sería necesario cambiar su carácter voluntario, especialmente, en aquellas empresas que reúnan una serie de características concretas (número de trabajadores, procesos productivos...) y movilicen una gran masa de empleados diariamente. Y, sobre todo, el marco normativo de la movilidad laboral con respecto a su incidencia medioambiental (y la consecución de una movilidad sostenible) aun es parco, con obligaciones limitadas tanto para los centros públicos como privados.

VI. Conclusiones

La digitalización ha provocado que los trabajos directos y rutinarios sean ejercidos por las máquinas, lo que provoca que «[...]la presencia continuada del trabajador en el centro de trabajo pierda su sentido» (140). En este nuevo devenir «[l]a unidad locativa por excelencia, o sea, el puesto de trabajo, se antoja movable, abierto, multifuncional y des-especializado» (141).

Junto a ello, la reciente crisis sanitaria de la COVID-19 obligó a una rápida adaptación al teletrabajo. Aunque tal idea ya se contemplaba en las políticas públicas de movilidad sostenible, fue durante la pandemia cuando se forzó su implantación, descubriéndose como una medida eficaz para reducir los continuos desplazamientos que por motivos laborales se suceden a diario en las ciudades.

Tras superar los momentos más difíciles de la pandemia, el teletrabajo se está consolidando. Actualmente, se apuestan por métodos de trabajo más flexibles que combinen la presencialidad con la virtualidad. No se trata ya de teletrabajar todos los días de la semana laboral, sino de combinar esta práctica con la presencia física en las oficinas.

Todo este panorama ha desembocado en una normativa específica sobre el trabajo a distancia, hasta ahora inexistente. En el ámbito de las relaciones laborales privadas, el Real Decreto-ley 28/2020 supuso un importante hito en la regulación del teletrabajo. Tras tramitarse

(140) RODRÍGUEZ ESCANCIANO, S. (2020). «La promoción de la salud mental de los trabajadores ante la tecnificación de los procesos productivos: apuntes sobre cuestiones pendientes». *Revista Jurídica de Investigación e Innovación Educativa. Nueva época*, núm. 22 extraordinario, pág. 47.

(141) ALEMÁN PÁEZ, F. (2017). «El derecho de desconexión digital. Una aproximación conceptual, crítica y contextualizadora al hilo de la Loi travail núm. 2016-1088». *Trabajo y Derecho*, núm. 30, pág. 12.



como proyecto de ley, se promulgó la Ley 10/2021. En el ámbito público, destaca el Real Decreto-ley 29/2020, el cual, introduce un nuevo artículo, el 47 bis, en el Estatuto Básico del Empleado Público. Así, para el sector privado se ha dispuesto una Ley que profundiza en los aspectos esenciales del teletrabajo, con un matiz más cercano a la realidad. En cambio, para la Administración se ha optado por introducir un único artículo en la norma estatutaria del empleado público que genera incertidumbre y deja abiertas muchas cuestiones. Como ha expuesto la doctrina, se observa, por paradójico que parezca, una regulación más amplia del teletrabajo (o trabajo a distancia) en el sector privado que en el público.

En consecuencia, nos encontramos con un marco normativo del teletrabajo en el sector público, a nivel básico, poco exhaustivo, a falta de ver cómo cada Administración regula esta práctica en las normas de desarrollo. Ello nos abocará a un panorama normativo muy heterogéneo en este sentido. Habrá, pues, que esperar a la normativa de desarrollo en virtud de lo establecido en el artículo 47 bis y a los planteamientos de la negociación colectiva para verificar cómo se desenvuelve el teletrabajo en el aparato burocrático de nuestro Estado. Hubiera sido una ocasión perfecta para configurar un marco básico sólido y certero para implantar de manera definitiva y con seguridad jurídica esta práctica laboral en el sector público.

En cuanto a la definición normativa del teletrabajo establecida legalmente, la contemplada en la Ley 10/2021 consideramos que resulta más correcta que la establecida en el Real Decreto-ley 29/2020, ya que en el ámbito público parece vetarse cualquier otra posibilidad que no sea prestar servicios mediante el uso de las TIC. Así, el teletrabajo es aquel que solo se realiza mediante tecnologías de la información y de las comunicaciones. Un concepto estricto que no contemplaría, en principio, un examen de documentos en papel, tareas de análisis, etc. Aunque esta descripción tenderá a modularse reglamentariamente.

Además, de la regulación del trabajo a distancia se evidencia un aspecto llamativo. Mientras que antaño se concebía el teletrabajo como una medida enfocada a la conciliación familiar y laboral, ahora también se entiende como una forma para reducir los desplazamientos y contribuir a la salvaguarda del entorno. En la actualidad, esta manera de prestar servicios se está asociando a la sostenibilidad del medioambiente. Un cambio de paradigma que también se vislumbra en las políticas públicas de transporte y movilidad sostenible, donde se ensalza el teletrabajo como método para evitar la congestión vehicular.

Así, las implicaciones medioambientales y sociales que conlleva el transporte y los continuos desplazamientos a los centros laborales que se



sucedan en las ciudades provocan que esta cuestión no puede considerarse de carácter privado. Los bienes jurídicos implicados fuerzan la actuación de la Administración pública. En este sentido, destacan los planes de transporte al trabajo como un medio al que pueden recurrir las Administraciones para promover modos no contaminantes en los desplazamientos de los empleados. Pero, aunque estos instrumentos buscan patrones de movilidad laboral más sostenibles, se centran en los desplazamientos. Una cuestión que choca con el teletrabajo.

Por tal motivo, sería conveniente que estos planes avanzaran hacia un concepto amplio de los mismos para integrar también la regulación del teletrabajo, ya que una óptima planificación para llegar a las instalaciones laborales también debería incluir la posibilidad de trabajar desde casa como medio para reducir los masivos viajes que por motivos de trabajo se realizan a diario (142). Así, las estipulaciones planificadoras no solo deben basarse en los trayectos para llegar a la oficina y volver a los hogares (los cuales, a su vez, se deben procurar realizar, principalmente, en transporte público, a pie o en bicicleta), sino que también deben contemplar los «no desplazamientos» (teletrabajo), siempre que sea posible.

Tal y como ha demostrado la pandemia, existen multitud de tareas, tanto en el ámbito público como privado, que no requieren de la presencia física del trabajador. Para estos casos se puede recurrir al teletrabajo como forma de contribuir a la sostenibilidad. Si un empleado puede trabajar desde su casa se evita poner en circulación un coche en la carretera (ya que es la opción preferente para llegar al trabajo). E incluso se pueden celebrar reuniones virtuales para con el mismo fin.

No debemos olvidar que el objetivo de los planes es lograr una movilidad más sostenible, eficiente y menos contaminante. Por lo tanto, un buen documento de este tipo no solo será el que provea un sistema eficiente para llegar a las oficinas y volver al hogar, sino el que también integre la posibilidad de teletrabajar como medio para contribuir a la sostenibilidad del medioambiente. No hay nada más ecológico que evitar coger un coche.

A su vez, esta concepción amplia de esta técnica de planificación debería plasmarse a nivel normativo y remarcar con mayor hincapié el papel fomentador de la Administración pública en estos planes. Actualmente, en la regulación de los mismos, nos encontramos con varias normas estatales que los referencian, así como leyes autonómicas de

(142) Aunque a nivel autonómico hay algunas normas que siguen esta línea. Así, la Ley asturiana de Transportes y Movilidad Sostenible contempla que los planes de movilidad sostenible a los centros de trabajo o de gran afluencia de usuarios establezcan medidas de teletrabajo para que los trayectos sean eficientes (artículo 20.5.b).



movilidad sostenible que los abordan (aunque es un número residual). El marco a nivel estatal sobre estos planes es bastante escueto. La LES es la norma donde más se subraya la elaboración de este instrumento como medio para reducir el uso del automóvil para llegar al centro de trabajo, pero no se localiza una ordenación básica del contenido. Se insta a las Administraciones públicas a fomentar su elaboración, pero no se profundiza. Por su parte, las normas autonómicas de movilidad sostenible reproducen el esquema que recoge la mencionada ley estatal.

Así pues, tanto la LES como las leyes autonómicas piensan en empresas que generen importantes desplazamientos, bien sea por la actividad que desarrollen o por el número de empleados. Efectivamente, la Ley de Economía Sostenible alude al establecimiento de planes de movilidad en los centros de trabajo que tengan características que por la dimensión de la plantilla, actividad, procesos o ubicación lo aconsejen. Sin embargo, no señala el número mínimo de trabajadores por los cuales se deberá prever un plan, ni la actividad, ni la localización a la que se refiere. Tan solo remite su concreción a la autoridad competente (143). En contraste, las leyes autonómicas sí suelen concretar estos aspectos.

No obstante, cuando la LES obliga al estímulo de este tipo de planes en los centros de trabajo privados y públicos, entendemos que la Administración no debe descuidar tal obligación. Debe proveer formas que alienten la suscripción de estos documentos. Aunque su carácter voluntario invita a reflexionar sobre la necesidad de imponer los mismos bajo determinadas circunstancias dado las repercusiones negativas de la movilidad por motivos laborales. No estaría de más establecer su obligatoriedad en las empresas o Administraciones que reúnan una serie de características especiales (dimensión de plantilla, actividad, ubicación), definiéndolas normativamente. Y, de este modo, incitar al teletrabajo cuando no sea imprescindible la presencia física del trabajador, junto con la promoción de modos menos contaminantes en los desplazamientos de los empleados. En cualquier caso, se trata de apostar por una idea amplia de estos planes que también incluyan los «no desplazamientos».

Por el momento, esa voluntariedad actual de los planes se puede completar con medidas incentivadoras para que los empleadores pongan en marcha planes de movilidad. La Administración podría recurrir a medidas

(143) Aunque sí dispone que, a partir de 400 trabajadores, las empresas se deberán contar con un coordinador de movilidad.



fiscales para fomentar su recurso (144). Y, sobre todo, incluir el teletrabajo regulado con vistas a reducir el uso del automóvil para ir a trabajar. Un asunto que en el ámbito público aún deja mucha incertidumbre jurídica.

VII. Bibliografía

- AHRENDT, D., CABRITA, J., CLERICI, E. [et al.] (2020). *Living, working and COVID-19*. Luxemburgo: Publications Office of the European Union. Disponible en <https://www.eurofound.europa.eu/publications/report/2020/living-working-and-covid-19>.
- ALEMÁN PÁEZ, F. (2017). «El derecho de desconexión digital. Una aproximación conceptual, crítica y contextualizadora al hilo de la lo Loi travail n.º 2016-1088». *Trabajo y Derecho*, núm. 30, pp.12-33.
- ALMONACID LAMELAS, V. (30 de septiembre de 2020). «Regulado el teletrabajo para la Administración Pública: el nuevo artículo 47 bis del TREBEP». *Noticias Jurídicas*. Disponible en <https://noticias.juridicas.com/conocimiento/articulos-doctrinales/15595-regulado-el-teletrabajo-para-la-administracion-publica:-el-nuevo-articulo-47-bis-del-trebep/>.
- ÁLVAREZ RUIZ, A. (2012). «La introducción del teletrabajo en la Administración General del Estado. Mejoras profesionales y personales». *Sociología del Trabajo*, núm. 75, pág. 73 y ss.
- ANTELO MARTÍNEZ, A. R. (2018). «El teletrabajo en la Administración local». *La Administración práctica: enciclopedia de Administración municipal*, núm. 1, págs. 63-72.
- BARUCH, Y. (2001). «The status of research on teleworking and an agenda for future research». *International Journal of Management Reviews*, vol. 3, núm. 2, págs. 113-129.
- BELZUNEGUI-ERASO, A. y ERRO-GARCÉS, A. (2020). «Teleworking in the Context of the Covid-19 Crisis». *Sustainability*, núm. 12, págs. 1-20. Disponible en https://www.researchgate.net/publication/341080024_Teleworking_in_the_Context_of_the_Covid-19_Crisis.

(144) Los Ayuntamientos pueden establecer bonificaciones en el Impuesto de Actividades Económicas para empresas que cuenten con un plan de transporte, e incluso, en la contratación pública, no estaría de más valorar positivamente a las empresas que dispongan de un plan de transporte a la hora de adjudicar contratos públicos. De hecho, la Estrategia de la Unión Europea sobre la Responsabilidad Social de las Empresas aunaba la contratación pública a criterios medioambientales. Así, los poderes públicos adjudicadores podrían valorar positivamente aquellas empresas con un plan de movilidad sostenible. Por su parte, la Directiva europea de contratación pública introduce requisitos medioambientales y sociales en la contratación pública. Vid. COMISIÓN EUROPEA. (2011). Comunicación de la Comisión al Parlamento europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social europeo y al Comité de las Regiones. *Estrategia renovada de la UE para 2011-2014 sobre la responsabilidad social de las empresas* [COM(2011) 681 final]. Y Directiva 2014/24/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014, sobre contratación pública y por la que se deroga la Directiva 2004/18/CE [DOUE de 28 de marzo de 2014].



- BRINDUSA, A., COZZOLINO, M. y LACUESTA, A. (2020). «El teletrabajo en España». *Artículos Analíticos, Boletín Económico*, núm. 2, págs. 1-18. Disponible en <https://www.bde.es/f/webbde/SES/Secciones/Publicaciones/Informes-BoletinesRevistas/ArticulosAnaliticos/20/T2/descargar/Fich/be2002-art13.pdf>.
- BUIRA, J. (2012). *El teletrabajo. Entre el mito y la realidad*. Barcelona: Universitat Oberta de Catalunya (UOC).
- CAMPOS ACUÑA, C. (2020). «La nueva regulación del teletrabajo en el sector público: claves para su traslación al ámbito local». *Revista digital CEMCI*, núm. 47, págs. 1-21. Disponible en <https://revista.cemci.org/numero-47/pdf/tribuna-1-la-nueva-regulacion-del-teletrabajo-en-el-sector-publico-claves-para-su-traslacion-al-ambito-local.pdf>.
- CANALS, C., CARRERAS BAQUER, O., MONTORIOL GARRIGA, J. y SCHAEFER, L. (2020). «¿Cómo modificará el teletrabajo la movilidad urbana y las decisiones residenciales?». *Informe Mensual - La Caixa* (Ejemplar dedicado a: Teletrabajo, una herencia de la pandemia: desafíos y oportunidades), núm. 283, pp. 34-36. Disponible en <https://www.caixabankresearch.com/es/economia-y-mercados/mercado-laboral-y-demografia/como-modificara-teletrabajo-movilidad-urbana-y>.
- CASTILLO RAMOS-BOSSINI, S. E. «Administración digital y teletrabajo». *Documentación Administrativa. Nueva Época*, núm. 7, págs. 104-125. Disponible en: <https://doi.org/10.24965/da.i7.1089>.
- DARNACULLETA I GARDELLA, M. (2005). *Autorregulación y Derecho público: la autorregulación regulada*. Madrid: Marcial Pons.
- EUROPA PRESS. (12 de enero de 2017). «Mapa del ruido: este es el nivel de contaminación acústica que soportan los españoles». *Europa Press*. Disponible en <https://www.europapress.es/sociedad/noticia-mapa-ruido-nivel-contaminacion-acustica-soportan-espanoles-20170112101349.html>.
- FERNÁNDEZ NIETO, L. A. (2020). «El teletrabajo: de actor secundario a protagonista en el escenario del Covid-19». *Diario La Ley*, núm. 9.703.
- FORTES MARTÍN, A. (2021). *Los desplazamientos sostenibles en el derecho a la ciudad*. Madrid: lustel.
- GALÁN DURÁN, C. (2021). «La reciente regulación del teletrabajo en el sector privado: ¿un modelo a seguir?». *Revista Vasca de Gestión de Personas y Organizaciones Públicas*, núm. especial 4, págs. 40-53.
- GALA DURAN, C. (2020). «La diversificación del trabajo a distancia tras el Real Decreto-Ley 28/2020». *Derecho de las relaciones laborales*, núm. 11, págs. 1.473-1.493.
- GODINO REYES, M. (coord.) (2020). *La nueva regulación del trabajo a distancia y el teletrabajo*. Madrid: Francis Lefebvre.
- GONZÁLEZ RÍOS, I. (2021). *Los entes locales ante la transición y la sostenibilidad energética. Nuevos desafíos jurídico-administrativos*. Pamplona: Thomson Reuters Aranzadi.
- GOULD ELLEN, I. y HEMPSTEAD, K. (2002). «Telecommuting and the demand for urban living: a preliminary look at white-collar workers». *Urban Studies*, vol. 39, núm. 4, pp. 749-766. Disponible en <https://doi.org/10.1080/00420980220119552>.



- GUTIÉRREZ, E., MORAL-BENITO, E. y RAMOS, R. (2020). «Tendencias recientes de la población en las áreas rurales y urbanas de España». *Banco de España, Documentos ocasionales*, núm. 2.027. Disponible en <https://www.bde.es/f/webbde/SES/Secciones/Publicaciones/PublicacionesSeriadas/DocumentosOcasionales/20/Fich/do2027.pdf>.
- HANDY, S. y MOKHTARIAN, P. (1996). «The future of telecommuting». *Futures*, núm. 28, págs. 227–240.
- JIMÉNEZ ASENSIO, R. (2021). «El marco regulador del teletrabajo en la Administración Pública y en las entidades de su sector público». *Revista Vasca de Gestión de Personas y Organizaciones Públicas*, número especial 4, págs. 18-39.
- LAKE, A. (2008). «The impacts of e-Work and e-Commerce on transport, the environment and the economy» en JENSEN-BUTLER, C., SLOTH, B., LARSEN, M., MADSEN, B. y NIELSEN, O. (eds.). *Road Pricing, the Economy and the Environment*. Berlín: Springer.
- LITMAN, T. (2013). «Comprehensive evaluation of energy conservation and emission reduction policies», *Transportation Research Part A: Policy and Practice*, núm. 47, págs. 153–166.
- LLAMOSAS TRAPAGA, A. (2015). *Relaciones laborales y nuevas tecnologías de la información y de la comunicación*. Madrid: Dykinson.
- LÓPEZ CANO, D. y GONZÁLEZ CASTILLERO, M.A. (1996). «La movilidad por motivo de trabajo en la ciudad de Málaga». *Baetica. Estudios de Arte, Geografía e Historia*, núm. 18, págs. 97-128. Disponible en <https://riuma.uma.es/xmlui/bitstream/handle/10630/9316/06%20L%c3%93PEZ%20CANO%20Y%20GONZ%c3%81LEZ%20CASTILLERO.pdf?sequence=1&isAllowed=y>.
- LOUSADA AROCHENA, J.F. y RON LATAS, R.P. (2016). «Una mirada periférica al teletrabajo, el trabajo a domicilio y el trabajo a distancia en el derecho español» en MELLA MÉNDEZ, L. (ed.) y VILLALBA SÁNCHEZ, A. (coord.). *Trabajo a distancia y teletrabajo*. Navarra: Aranzadi-Thompson Reuters.
- MANZANO PELÁEZ, E. y SABATÉ SOLANES, M. (2021). «Un año de teletrabajo en la Generalitat de Catalunya». *Revista Vasca de Gestión de Personas y Organizaciones Públicas*, núm. especial 4, págs. 148-163.
- MATTHES, K. (1992), «Telecommuting: balancing business and employee needs». *Human Resources Focus*, vol. 69, núm. 12, págs. 3-17.
- MELLADO RUIZ, L. (2021). «La nueva regulación del teletrabajo en las administraciones públicas: entre la urgencia y la flexibilidad de mínimos en tiempos de pandemia». *Revista General de Derecho Administrativo*, núm. 57, págs. 1-68.
- MAURI MAJÓS, J. (2021). «La regulación del teletrabajo en las entidades locales». *Revista Vasca de Gestión de Personas y Organizaciones Públicas*, número especial 4, págs. 54-75.
- MERCADER UGUINA, J.R. (2017). *El futuro del trabajo en la era de la digitalización y la robótica*. Valencia: Tirant Lo Blanch.



- MOKHTARIAN, P. (2000), *Telecommunications and Travel*. Washington, D.C.: Transportation Research Board.
- MOKHTARIAN, P. (2009). «If telecommunication is such a good substitute for travel, why does congestion continue to get worse?». *Transportation Letters: The International Journal of Transportation Research*, núm. 1, págs. 1-17.
- MONTALVO ROMERO, J. (2020). «Teletrabajo: modalidad en expansión». *Enfoques Jurídicos*, núm. 2, págs. 122-124.
- MURCIA, J. (21 de marzo de 2019). «El transporte por carretera se come la mitad del petróleo». *El Correo*. Disponible en <https://www.elcorreo.com/economia/tu-economia/transporte-carretera-come-20190320173735-nt.html>.
- ORTEGA BERNARDO, J. (2020). «Reflexiones sobre los desafíos del Derecho Administrativo contemporáneo: ¿De dónde venimos y hacia dónde vamos? *Revista Andaluza de Administración Pública*, núm. 106, págs. 19-50.
- PÉREZ, G.R. (17 de marzo de 2021). «La pandemia impulsa el teletrabajo en España: casi tres millones de empleados a distancia». *El País*. Disponible en <https://elpais.com/economia/2021-03-17/la-pandemia-impulsa-el-teletrabajo-en-espana-ya-son-3-millones-las-personas-que-operan-desde-su-hogar.html>.
- PÉREZ PÉREZ, M., MARTÍNEZ SÁNCHEZ, A., DE LUIS CARNICER, M. P. y VELA JIMÉNEZ, M.J. (2004). «The environmental impacts of teleworking: A model of urban analysis and a case study». *Management of Environmental Quality*, vol. 15, núm. 6, págs. 656-671. Disponible en <https://doi.org/10.1108/14777830410560728>.
- PLATERO, J. (17 de marzo de 2021). «La edad media nacional pasa de 12,7 a 13,2 años en 2021». *Faconauto*. Disponible en <https://www.faconauto.com/la-edad-media-del-parque-automovilistico-de-espana-se-situa-en-los-132-anos/>.
- RASTROLLO SUÁREZ, J. J. (2021). *Crisis, reacción y evolución: el teletrabajo en el sector público*. Navarra: Aranzadi-Thompson Reuters.
- REMACHA, B. y ORDAZ, A. (27 de febrero de 2019). «Casi un tercio de la población española vivirá concentrada en Madrid y Barcelona dentro de 15 años». *Eldiario.es*. Disponible en https://www.eldiario.es/sociedad/espana-vaciada-poblacion-madrid-barcelona_1_1677170.html.
- RODRÍGUEZ FERNÁNDEZ, M.L. (2021). «Empleo tecnológico y teletrabajo en el empleo público». *Revista Vasca de Gestión de Personas y Organizaciones Públicas*, núm. especial 4, págs. 92-109.
- RODRÍGUEZ ESCANCIANO, S. (2020). «La promoción de la salud mental de los trabajadores ante la tecnificación de los procesos productivos: apuntes sobre cuestiones pendientes». *Revista Jurídica de Investigación e Innovación Educativa. Nueva época*, núm. 22 extraordinario, págs. 39-72.
- RODRÍGUEZ-CHAVES MIMBRERO, B. (2020). «Hacia un salto disruptivo verde. El potencial de los montes ante el green new deal y la nueva PAC 2021-2027». *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, núm. 47.



- SANGUINETI RAYMOND, W. (2020). «La noción jurídica de teletrabajo y el teletrabajo realmente existente». *Trabajo y Derecho*, núm. 72, págs. 1-6.
- SUÁREZ, R. (20 de diciembre de 2013). «Qué es el coworking: ventajas y desventajas». *Eldiario.es*. Disponible en https://www.eldiario.es/tecnologia/diario-turing/coworking-ventajas-desventajas_1_5113007.html.
- THIBAUT ARANDA, X. (2020). «Toda crisis trae una oportunidad: el trabajo a distancia». *Trabajo y Derecho*, núm. extra 12, págs. 1-15
- TRUJILLO PONS, F. (2020). «Camino a una nueva ley sobre el trabajo a distancia (teletrabajo) y el derecho a la «desconexión digital en el trabajo». *Revista Aranzadi Doctrinal*, núm. 8.
- URRUTIA, C. (12 de abril de 2021). «230.000 empleados de la Administración podrán teletrabajar hasta tres días a la semana». *El Mundo*. Disponible en <https://www.elmundo.es/economia/2021/04/12/60742cc3fdddfb9908b4629.html>.
- VERANO TACORONTEA, D., SUÁREZ FALCÓN, H. y SOSA CABRERA, S. (2014). «El teletrabajo y la mejora de la movilidad en las ciudades». *Investigaciones Europeas de Dirección y Economía de la Empresa*, núm. 20, págs. 41-46. Disponible en <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S1135252313000154>.

