

SOBRE EL PROYECTO DE REAL DECRETO POR EL QUE SE REGULA EL TELETRABAJO EN LA ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO



De conformidad con las competencias atribuidas al Consejo Económico y Social por la Ley 21/1991, de 17 de junio, previo análisis y tramitación por la Comisión de Trabajo de Relaciones Laborales, Empleo y Seguridad Social, y de acuerdo con el procedimiento previsto en el Reglamento de Organización y Funcionamiento Interno, el Pleno del Consejo Económico y Social aprueba en su sesión del día 21 de marzo de 2007, el siguiente

D i c t a m e n

I. ANTECEDENTES

Con fecha 7 de marzo, tuvo entrada en el Consejo Económico y Social escrito del Ministro de Administraciones Públicas, por el que se solicitaba, al amparo de lo dispuesto en el artículo 7.1.1.a) de la Ley 21/1991, de 17 de junio, que el Consejo emitiera dictamen sobre el Proyecto de Real Decreto por el que se regula el teletrabajo en la Administración General del Estado. Esta solicitud fue trasladada a la Comisión de Trabajo de Relaciones Laborales, Empleo y Seguridad Social para que procediera a elaborar la correspondiente propuesta de dictamen.

El Proyecto viene acompañado de una Memoria justificativa, una Memoria económica y una Memoria de impacto por razón de género, que argumentan desde estas tres perspectivas el alcance y la oportunidad del proyecto de Real Decreto. En particular, el Ministerio señala la imposibilidad de estimar el gasto público que supondrá la aprobación de esta norma, si bien entiende que «los costes derivados del teletrabajo no serán significativos y que previsiblemente podrán ser fá-

cilmente cubiertos con las asignaciones presupuestarias del ejercicio».

En el ámbito comunitario, dentro de la Estrategia de Lisboa, la Comisión Europea ha adoptado una serie de recomendaciones políticas sobre la dimensión social y del mercado de trabajo en la sociedad de la información, en las que se incluye un compromiso para fomentar el teletrabajo en Europa. En este contexto, los interlocutores sociales europeos (la Confederación Europea de Sindicatos, la Unión de Confederaciones de la Industria y de Empresarios de Europa, la Unión Europea del Artesanado y de la Pequeña y Mediana Empresa y el Centro Europeo de la Empresa Pública, incluyendo representantes del comité de enlace CEC/Eurocuadros) alcanzaron en julio de 2002 el Acuerdo Marco europeo sobre teletrabajo, en el marco del artículo 138 del Tratado CE. Los firmantes consideraron que el teletrabajo es tanto un medio para que las empresas y organizaciones de servicios públicos modernicen la organización del trabajo, como un medio para que los trabaja-

dores concilien vida profesional y vida personal y gocen de una mayor autonomía en el cumplimiento de sus tareas.

El Acuerdo europeo se apoyaba en los siguientes principios generales: naturaleza voluntaria del teletrabajo y del retorno al trabajo presencial en las instalaciones de la empresa; igualdad de tratamiento y de derechos de los teletrabajadores en relación con el resto de la plantilla, incluidos los de representación colectiva, seguridad y salud, formación y puesta a disposición de los equipos de trabajo necesarios. En España, el Acuerdo Interconfederal para la Negociación Colectiva 2003 incorporó dicho Acuerdo europeo, formando parte desde entonces de las orientaciones que, en el marco del diálogo social, se han venido planteando a los negociadores de los convenios colectivos.

En junio de 2006, las organizaciones sindicales y empresariales europeas CES, UNICE, UEAPME y CEEP presentaron el primer Informe de evaluación conjunta del Acuerdo Marco europeo. En él se da cuenta de las actividades e instrumentos adoptados en el ámbito de los Estados miembros, principalmente desde la autonomía colectiva, para su aplicación.

La Declaración para el diálogo social en las Administraciones públicas, firmada por la Administración y las organizaciones sindicales, UGT, CCOO y CSI-CSIF, el 21 de septiembre de 2004, estableció, entre otros objetivos, la mejora

de las condiciones de trabajo y la profesionalización de los empleados públicos para incrementar la calidad de los servicios públicos. Fruto de este compromiso, el Plan Concilia, aprobado mediante Acuerdo del Consejo de Ministros, de 4 de marzo de 2005, contempla una serie de medidas para hacer efectiva la conciliación de las responsabilidades profesionales con la vida personal y familiar en el ámbito público.

En el marco de este Plan, el Ministerio de Administraciones Públicas ha desarrollado en sus servicios centrales, durante el último trimestre de 2005 y el primero de 2006, un Plan piloto para la aplicación de técnicas de teletrabajo para los empleados públicos con la finalidad de favorecer la conciliación de la vida laboral, familiar y personal. Los participantes y los evaluadores de este Plan han valorado positivamente la experiencia, destacando que durante este periodo la productividad se mantuvo o aumentó en todos los puestos acogidos a la prueba piloto¹.

Estos resultados han llevado al propio Ministerio a hacer extensiva la posibilidad de realizar este tipo de experiencias en otros departamentos, a través de la Orden APU/1981/2006, de 21 de junio, como paso previo a una posterior regulación de esta forma de organización del trabajo. La Orden ministerial contiene una definición del teletrabajo, los requisitos que deberían contemplar estos programas piloto, así como la necesidad de efectuar una evaluación de sus resultados, que permita un análisis global integrado sobre su implantación.

II. CONTENIDO

El Proyecto de Real Decreto consta de diez artículos, además de una disposición adicional, sobre aplicación a los teletrabajadores de criterios generales en materia de jornada y horarios en la AGE, y una disposición final, sobre su entrada en vigor.

En el artículo 1 se concreta el objeto: la regulación del teletrabajo en la Administración General del Estado y sus organismos públicos, como instrumento para favorecer la conciliación de la vida personal, familiar y laboral.

¹ Ministerio de Administraciones Públicas: *Libro electrónico sobre el Plan concilia: horarios y teletrabajo*, mayo de 2006.

Los artículos 2 y 3 contienen las definiciones de «teletrabajo» y «teletrabajador», respectivamente. El teletrabajo objeto del Proyecto se define como «toda modalidad de prestación de servicios de carácter no presencial en virtud de la cual una persona, funcionaria o laboral empleada en la Administración General del Estado o en un organismo público dependiente de ésta, desarrolla parte de su jornada laboral desde su domicilio mediante el uso de medios electrónicos». Por su parte, el «teletrabajador» aparece definido como «aquel empleado o empleada pública que, en el desempeño de su puesto de trabajo, alterna su presencia en el centro de trabajo en el que desarrolla sus funciones con alguna de las modalidades de jornada de carácter no presencial establecidas en los programas de teletrabajo aprobados anualmente por los departamentos ministeriales o sus organismos públicos».

El artículo 3 completa la definición de «teletrabajador», recogida en su apartado 1, con la referencia al carácter voluntario que reviste dicha modalidad para el trabajador y requisitos tales como la necesidad de autorización por los órganos correspondientes para adquirir tal condición. Asimismo, delimita otros aspectos como la parte de la jornada semanal que podrá prestarse en este régimen, que no podrá exceder del 40 por 100, y la no disminución de retribuciones del teletrabajador,

por su condición de tal, con respecto a las que correspondan ordinariamente al puesto de trabajo.

El artículo 4 regula los programas de teletrabajo, instrumento en el que se concretará la implantación y desarrollo del teletrabajo dentro de cada departamento ministerial u organismo público. Tales programas se pondrán en marcha anualmente por los citados departamentos u organismos públicos, oídas las organizaciones sindicales. Deberán hacer referencia a una serie de contenidos mínimos, como los objetivos, puestos de trabajo susceptibles de ser desempeñados en ese régimen, modalidades de jornada, condiciones y procedimiento de selección de los teletrabajadores, valoración de las solicitudes y evaluación del trabajo.

Los restantes artículos se dedican a la regulación de los requisitos y condiciones que habrán de reunir los empleados de la AGE para participar en los programas (artículo 5), aspectos de organización de la prestación de servicios y de suministro al trabajador de los medios técnicos necesarios por parte de la Administración (artículo 6), evaluación del trabajo (artículo 7), garantía de la protección y de la confidencialidad de los datos (artículo 8), seguridad y salud en el trabajo (artículo 9), y seguimiento y evaluación de los programas de teletrabajo (artículo 10).

III. OBSERVACIONES

1. La Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, establece el procedimiento de elaboración al que debe atender el proyecto de Real Decreto objeto de dictamen. A este respecto, en opinión del CES, para garantizar su acierto y legalidad, debería haberse dado audiencia previa, conforme establece el artículo 24.1 de la citada Ley, a «las organizaciones y asociaciones reconocidas por la Ley que los representen y cuyos fines guarden relación directa con el objeto de la disposición». En consecuencia, el dictamen del CES debería haberse recabado en último término una vez agotado este trámite legal.

2. Las ventajas que puede reportar el teletrabajo para empresas, trabajadores y el conjunto de la sociedad, avalan la oportunidad y el interés de iniciativas que permitan avanzar en la implantación de esta forma de organización y ejecución de la prestación laboral. El CES comparte el interés de tales iniciativas, que han venido siendo impulsadas en el ámbito europeo por las instituciones comunitarias y los interlocutores sociales. El consenso generado en torno a las posibilidades del teletrabajo para modernizar la organización del trabajo y conseguir el equilibrio necesario entre flexibilidad y seguridad, llevó a las organizaciones sindicales

y empresariales europeas CES, UNICE, UEAPME y CEEP (incluyendo representantes del Comité de Enlace CEC/Eurocuadros) a negociar y firmar en 2002 el Acuerdo Marco europeo sobre teletrabajo, contribuyendo de esta forma a objetivos más amplios de la entonces incipiente Estrategia de Lisboa. Este Acuerdo vertebró el teletrabajo en torno a una serie de principios o criterios básicos, entre los que cabe destacar los siguientes:

- Su consideración como forma de organizar o realizar un trabajo, utilizando las tecnologías de la información, en el marco de una relación laboral por cuenta ajena en la que un trabajo, que también hubiera podido ser realizado en las instalaciones de la empresa, se realiza fuera de esas instalaciones de manera regular.
- El carácter voluntario y reversible del teletrabajo, tanto para el trabajador como para la empresa.
- La igualdad de derechos, legales y convencionales, de los teletrabajadores respecto a los trabajadores comparables que trabajan en las instalaciones de la empresa.

El Acuerdo Marco europeo es resultado de la iniciativa comunitaria planteada en su día para avanzar en el desarrollo de esta forma de organización del trabajo, con base en los artículos 138 y 139 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea (Tratado CE), por lo que el CES entiende que los principios y criterios en que se basa deberían ser respetados por las iniciativas públicas nacionales en este ámbito.

El significado e implicaciones que presenta el teletrabajo son múltiples y complejos, como lo son los objetivos e intereses que puede llegar a satisfacer. Desde las primeras aportaciones comunitarias con reflexiones y propuestas para promover la adaptación a la sociedad de la información aparecen referencias al teletrabajo en este sentido, como recogen, entre otros, el «Libro

Blanco Delors»² y el conocido como «Informe Bangemann»³.

Además de su contribución a la modernización social y a la mejora de la productividad y la competitividad en el contexto de la sociedad de la información, el teletrabajo ha sido señalado también progresivamente como un medio para alcanzar otros fines, entre ellos conciliar la vida laboral, personal y familiar de los trabajadores. Recientemente, el Acuerdo Interconfederal para la Negociación Colectiva (ANC) 2007, firmado por las organizaciones sindicales y empresariales más representativas, señala el teletrabajo como un medio de modernizar la organización del trabajo para hacer compatible la flexibilidad para las empresas y la seguridad para los trabajadores. Por todo ello, el CES entiende que resulta limitada la óptica desde la que se plantea el proyecto sometido a dictamen, basada casi exclusivamente en la finalidad de conciliar vida laboral y familiar, ya que no refleja adecuadamente la complejidad de fines que subyacen a esta figura.

3. A efectos de la incorporación del teletrabajo en el ámbito de la Administración General del Estado, diversas normas recogen los derechos de participación y negociación colectiva de los empleados públicos, en cuyo contexto debería plantearse la regulación del teletrabajo.

Respecto a los funcionarios públicos, la Ley 9/1987, de Órganos de representación, determinación de las condiciones de trabajo y participación del personal al servicio de las Administraciones públicas, establece que deben ser objeto de negociación en su ámbito respectivo, entre otras, aquellas materias que afecten a las condiciones de trabajo y al ámbito de relaciones de los funcionarios públicos y sus organizaciones sindicales con la Administración. En lo que afecta al personal laboral, el II Convenio Único para el personal laboral de la Administración General del Estado, publicado por resolución de 20 de octubre de 2006, regula las condiciones de trabajo de

² Libro Blanco de la Comisión Europea: *Crecimiento, competitividad y empleo. Retos y pistas para entrar en el siglo XXI*. Diciembre de 1993.

³ «Europa y la Sociedad Global de la Información. Recomendaciones al Consejo Europeo». Mayo de 1994.

este personal, lo que debería considerarse en la aplicación del teletrabajo en este ámbito.

La Declaración para el diálogo social en las Administraciones públicas, de 21 de septiembre de 2004, puso de manifiesto la importancia de impulsar la mejora de la calidad en la prestación de los servicios públicos, incrementando la productividad, mejorando las condiciones de trabajo y optimizando el funcionamiento de las Administraciones públicas, dentro del marco de la política presupuestaria. Entre otras medidas, se acordó iniciar un proceso de negociación tendente a realizar las reformas normativas necesarias para mejorar las condiciones de trabajo de los empleados públicos, en cuyo marco se inscribe la aprobación del futuro Estatuto Básico del Empleado Público, y establecer diferentes marcos de negociación, dando carta de naturaleza a los mecanismos de negociación conjunta de los distintos colectivos que componen las Administraciones públicas.

Es por ello que el CES considera que el Proyecto de Real Decreto tiene que ser coherente tanto con los objetivos acordados en el marco del citado Estatuto básico, como con el referido proceso de negociación de las mejoras de las condiciones de trabajo de los empleados públicos.

Por otra parte, la puesta en marcha del Real Decreto, en opinión del CES, necesitará de una serie de tareas previas, entre ellas la de determinar los procedimientos de evaluación. La evaluación del rendimiento o del desempeño de los puestos de trabajo a que alude reiteradamente el Proyecto objeto de dictamen constituye una herramienta central del Proyecto de Ley de Estatuto Básico del Empleado Público, aspecto que no ha sido desarrollado al estar pendiente de la negociación de los sistemas de evaluación. A este respecto, en la Declaración sobre el Estatuto Básico del Empleado Público, de 13 de junio de 2006, suscrita por el Ministerio de Administraciones Públicas y las organizaciones CC.OO., UGT y CSI-CSIF, se señala que la eva-

luación del rendimiento y del desempeño serán factores decisivos en la carrera profesional, a través de sistemas objetivos y transparentes pactados con las organizaciones sindicales representativas en el conjunto de las Administraciones públicas, para lo que se ha acordado la creación de un grupo de trabajo que estudiará las medidas oportunas.

4. Por último, las memorias que acompañan al Proyecto de Real Decreto objeto de dictamen deberían contener una explicación clara y suficiente sobre la introducción del teletrabajo en la Administración.

El CES estima que las afirmaciones contenidas en la Memoria justificativa sobre las ventajas del teletrabajo contienen una formulación diferente de la que se da en la Exposición de Motivos del Proyecto sometido a dictamen, considerando que deberían reflejar mayor congruencia. Por otro lado, no se aportan análisis o evaluaciones previas que sustenten las ventajas a que alude la citada Memoria, evaluación que estaba apuntada en la Orden APU/1981/2006, de 21 de junio, por la que se promueve la implantación de programas piloto de teletrabajo en los departamentos ministeriales, lo que podría ocasionar cierta confusión sobre el alcance y propósito de la norma.

En lo que concierne a la Memoria económica, y pese a las dificultades manifestadas en la misma, debería haberse incluido al menos una aproximación estimativa de la repercusión de la medida en el gasto público.

En cuanto al Informe sobre el impacto por razón de género, el CES considera que debería haber tomado en consideración la posibilidad de que sean las mujeres quienes de forma mayoritaria terminen acudiendo a la fórmula del teletrabajo en la Administración del Estado, ya que, de ser así, se profundizaría en el desequilibrio en el reparto de responsabilidades familiares y, por tanto, en la desigualdad.

IV. CONCLUSIÓN

Como se ha apuntado al inicio de las observaciones, y como también ha señalado el CES recientemente, se quiere llamar la atención sobre la dificultad añadida que comporta dictaminar un texto que debe someterse a fases previas de consulta y negociación, y ante el que las organizaciones pueden aún separadamente emitir sus opi-

niones, razón por la cual estima oportuno no entrar a formular observaciones particulares. En este sentido, el Consejo manifiesta su disponibilidad para formular su opinión sobre el proyecto normativo que resulte una vez que se lleven a cabo los trámites de consulta y negociación a los que se ha hecho referencia.

Madrid, 21 de marzo de 2007

V.º B.º
El Presidente
Marcos Peña Pinto

La Secretaria General
Soledad Córdova Garrido