



Consejo Consultivo de Canarias

D I C T A M E N 1 8 1 / 2 0 2 3

(Pleno)

San Cristóbal de La Laguna, a 25 de abril de 2023.

Dictamen solicitado por el Excmo. Sr. Presidente del Gobierno de Canarias en relación con el *Proyecto de Decreto por el que se regula la prestación de servicios en la modalidad de teletrabajo del personal empleado público de la Administración pública de la Comunidad autónoma de Canarias y sus organismos públicos vinculados o dependientes (EXP. 177/2023 PD)**.

F U N D A M E N T O S

I

Solicitud y preceptividad del dictamen.

1. El Excmo. Sr. Presidente del Gobierno de Canarias, mediante escrito de 3 de abril de 2023 -con registro de entrada en este Consejo Consultivo el mismo día- solicita dictamen preceptivo sobre el Proyecto de Decreto por el que se regula la prestación de servicios en la modalidad de teletrabajo del personal empleado público de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias y sus organismos públicos vinculados o dependientes, al amparo de lo previsto en el artículo 11.1.B.b) en relación con el artículo 12.1 de la Ley 5/2002, de 3 de junio, del Consejo Consultivo de Canarias (en adelante, LCCC).

Acompaña a la solicitud de dictamen, el preceptivo certificado del acuerdo de toma en consideración gubernativo del Proyecto de Decreto (en adelante, PD) y de solicitud de dictamen, adoptados en sesión del Consejo de Gobierno celebrada el 31 de marzo de 2023 (art. 50.1 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Consultivo de Canarias, aprobado por Decreto 181/2005, de 26 de julio).

2. La solicitud ha sido cursada por el procedimiento de urgencia *ex art.* 20 LCCC, por lo que el plazo de emisión, de acuerdo con lo previsto en el apartado 3 de dicho

* Ponente: Sra. de León Marrero.

precepto, vence el día 25 de abril, motivándose la reducción de plazo *"debido a la cercanía del final de la presente legislatura, y al objeto de garantizar la aprobación de esta norma, pues tras la celebración de las elecciones al Parlamento de Canarias, el Gobierno cesará, quedando únicamente en funciones; ello conlleva que sus facultades queden limitadas al despacho ordinario de los asuntos públicos, es por lo que resulta conveniente disponer con celeridad del dictamen preceptivo del Consejo Consultivo de Canarias con la finalidad de que el Proyecto de Decreto pueda ser aprobado por el Gobierno antes de que entre en funciones"*.

La solicitud de dictamen por la vía de urgencia que permite el art. 20.3 LCCC constituye un cauce excepcional. Así, hemos manifestado en distintas ocasiones, (por todos, DCC 24/2023, de 19 de enero): «De acuerdo con la Ley reguladora de este Consejo, cabe que la emisión de su Dictamen sea requerida con carácter de urgencia, si bien ésta debe ser motivada por el órgano solicitante. En esta exigencia de motivación subyace el criterio de que la urgencia tiene carácter excepcional y como tal ha de responder a razones que de una manera objetiva muestren la necesidad de que el pronunciamiento de este Consejo lo sea con mayor celeridad de lo que corresponde a una tramitación ordinaria. Es decir, no cabe sostener que cabe cualquier motivación al amparo de la posibilidad prevista en el art. 20 de la Ley del Consejo Consultivo, sino que de la misma ha de derivarse la razonabilidad del acortamiento del plazo con que normalmente cuenta este Organismo para emitir su parecer (...).

Doctrina de la que se extrae que el juicio de razonabilidad para apreciar la urgencia y, por ende, la reducción del plazo para la emisión de dictamen, corresponde exclusivamente a este Organismo consultivo, y ello con independencia de la existencia de una Orden departamental que declare la tramitación urgente del procedimiento, lo que, si bien puede constituir un indicio más para estimar justificada la urgencia de la solicitud, no es vinculante sin más para este Organismo».

En el presente caso, la única motivación que acompaña a la solicitud de dictamen es la finalización del mandato, de manera que se quiere aprobar el PD antes de que, de acuerdo con el art. 52.2 del Estatuto de Autonomía de Canarias, el Gobierno cese, en cuyo caso entra en funciones y sus facultades quedan limitadas al despacho ordinario de los asuntos públicos.

En efecto, el art. 48 de la reciente Ley 4/2023, de 23 de marzo, de la Presidencia y del Gobierno de Canarias (en adelante, LPGC) dispone que el Gobierno en funciones se abstendrá de adoptar decisiones que impliquen dirección de la política general o comprometan la política del Gobierno que vaya a sucederle (apartado 1) y que limitará su gestión al despacho ordinario de los asuntos públicos de su competencia (apartado 2) no pudiendo aprobar el proyecto de ley de

presupuestos de la Comunidad Autónoma ni ejercer, salvo casos de urgencia o interés general debidamente acreditados, las siguientes facultades: a) La iniciativa legislativa b) Hacer uso de las delegaciones legislativas conferidas por el Parlamento de Canarias y c) La potestad reglamentaria, salvo que se limite a la mera organización interna (apartado 3).

Ciertamente, el Gobierno entrará en funciones tras la celebración de elecciones al Parlamento de Canarias, que están convocadas, tras su disolución anticipada (Decreto 26/2023, de 3 de abril, del Presidente, BOC núm. 67 de 4 de abril) para el próximo 28 de mayo. Sin embargo, esta convocatoria era previsible, a lo que se une el tiempo transcurrido desde la entrada en vigor del RD-ley 29/2020 de 29 de septiembre y de la Ley canaria 4/2020 de 26 de noviembre, que son las normas objeto de desarrollo por el presente PD.

Señalábamos en el DCC 133/2023, de 30 de marzo: *«La circunstancia que en primer lugar se esgrime para fundamentar la solicitud de tramitación urgente es la de la inminente convocatoria de elecciones al Parlamento de Canarias, a partir de la cual el Gobierno queda en funciones, por lo que no podrá adoptar este tipo de iniciativas normativas. Este Consejo Consultivo entiende que tal motivo en sí mismo resulta del todo inadecuado para fundar aquella solicitud. En primer lugar, faltando aún dos meses para tal evento, y siendo el sometimiento a consulta de este Organismo el último del proceso inmediatamente anterior a la aprobación del PD por el Gobierno, no aparece fundada la solicitud de urgencia. Y es que, como en esa misma línea doctrinal añade el Dictamen 96/2023, de 9 de marzo, “la motivación contenida en la solicitud de dictamen no resulta suficiente y es evidente que el acortamiento de plazos afecta al ejercicio de la función consultiva, que puede resentirse al privarse a este Consejo del necesario tiempo para reflexionar sobre el contenido de la norma proyectada. Pero además, y en segundo lugar, es doctrina consolidada de este Consejo que tal motivación no resulta suficiente para justificar la solicitud de urgencia, cuando tratándose de una iniciativa legislativa “existen procedimientos (...) sumarísimos en el reglamento parlamentario que pueden permitir la aprobación de la Ley con anterioridad a la finalización de la actual Legislatura” (Dictamen 51/2023, de 9 de febrero), mucho más cuando como en el presente caso se trata de la aprobación de un reglamento, cuya tramitación ya está virtualmente concluida al llegar al Consejo Consultivo».*

Por otra parte, se constata en el expediente remitido que en ningún momento se ha procedido a tramitar el PD con carácter urgente (lo que, en todo caso, tampoco vincularía a este Consejo Consultivo), tal y como permite la norma segunda, apartado 7, en relación con la norma octava, apartado primero, del Decreto 15/2016 de 11 de marzo, del Presidente, por el que se establecen las normas internas para la

elaboración y tramitación de las iniciativas normativas del Gobierno y se aprueban las directrices sobre su forma y estructura (en adelante, Decreto 15/2016) -en la actualidad art. 81 de la Ley 4/2023, de 23 de marzo, de la Presidencia y del Gobierno de Canarias- de modo que el informe de iniciativa reglamentaria que dio inicio a la tramitación del PD se firmó el 7 de mayo de 2022 y de tal manera que, el único trámite del procedimiento de elaboración de la norma reglamentaria que se ha instado por la vía de urgencia ha sido el relativo al dictamen de este Consejo Consultivo de Canarias. Por todo ello, no parece que la motivación contenida en el expediente sea suficiente.

Hemos reiterado que el acortamiento de plazos afecta *per se* el ejercicio de la función consultiva, que puede resentirse, al privarse a este Consejo del necesario tiempo para reflexionar sobre el contenido de la norma proyectada. No obstante, en virtud de nuestro deber de cooperación y lealtad institucional, se da cumplida respuesta a la solicitud, emitiéndose el dictamen en el plazo establecido.

II

Objeto, justificación y estructura del Proyecto de Decreto.

1. El Proyecto de Decreto tiene por objeto, según explica su preámbulo, dar cumplimiento a lo previsto en la disposición final segunda del 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, que introduce un nuevo artículo 47 bis en el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público y que obliga a las Administraciones Públicas a adaptar su normativa de teletrabajo a lo previsto en el mismo en el plazo de seis meses a contar desde su entrada en vigor, la cual se produjo el 30 de septiembre de 2020.

También el artículo 24 de la Ley 4/2020, de 26 de noviembre, de medidas extraordinarias de carácter económico, financieras, fiscal y administrativas para afrontar la crisis provocada por el COVID-19, mandata a al Gobierno de Canarias para que, con anterioridad al 1 de abril de 2021, apruebe, *"previa negociación en las correspondientes mesas de negociación, un decreto por el que se regule la prestación del servicio en la modalidad no presencial mediante la fórmula del teletrabajo para el personal al servicio de la Administración pública de Comunidad Autónoma de Canarias y las entidades públicas adscritas, vinculadas o dependientes de su sector público"*.

En este sentido, el PD que ahora se somete a dictamen, contiene, en términos generales, la regulación imprescindible para atender el mandato jurídico, sin perder de vista que la prestación de servicios a distancia mediante la modalidad de teletrabajo no será considerada como ordinaria y que la modalidad presencial seguirá siendo la modalidad ordinaria de trabajo. Asimismo, establece un procedimiento sencillo de autorización de prestación de servicios en la modalidad de teletrabajo, con las cargas administrativas estrictamente necesarias.

2. Según el preámbulo del PD, *“el extraordinario avance de las tecnologías de la información y comunicación está introduciendo un creciente dinamismo transformador que alcanza todas las esferas de la sociedad y de las organizaciones, influyendo decididamente en la aparición de nuevos modelos de gobierno, de gestión y de prestación de servicios, asociados a la innovación y al cambio institucional.*

Estos modelos pretenden ir mucho más allá de la mera transformación digital, convirtiéndose en necesarios y eficaces para generar nuevos modelos de relación entre la Administración Pública y la ciudadanía, principalmente; pero también entre las empleadas y los empleados públicos y las instituciones en las que prestan servicios. En particular, esta norma coadyuva al principio de necesidad en la medida en que facilita el despliegue e implantación de un modelo de gestión ordinaria de dirección por objetivos y de transparencia en la rendición de cuentas en la gestión pública.

En ese sentido, la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, aprobada en 2015 por la Asamblea General de las Naciones Unidas, ha sido incorporada a nuestra Comunidad Autónoma a través de la Agenda Canaria de Desarrollo Sostenible 2030, la cual recoge una serie de Retos, conformados por Políticas aceleradoras y éstas, a su vez, por Prioridades de Actuación, entre las que cabe destacar las Prioridades 8.5 (Transformación de las AAPP) y 8.6 (Innovación pública), enmarcadas dentro de la Política Aceleradora 8, que persigue transformar nuestra Administración pública, para hacerla más sencilla y eficiente, y el Reto Región 8, orientado a afrontar las debilidades de nuestro marco institucional y las ineficiencias de diseño y funcionamiento de la Administración pública”.

Por su parte, prosigue el preámbulo, “el Decreto 68/2015, de 30 de abril, por el que se establece el marco general para la innovación y mejora de los servicios públicos de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias, recoge, en su disposición adicional tercera, que “el departamento competente en materia de recursos humanos, inspección y calidad de los servicios públicos y tecnologías de la información adoptará las medidas oportunas para el desarrollo de un programa experimental de teletrabajo con la finalidad de contrastar la viabilidad de la aplicación de este sistema de prestación de servicios en la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias”.

El teletrabajo es una modalidad de prestación de servicios en la que, a través de un uso intensivo de las tecnologías de la información y comunicación, se posibilita que el personal de una organización pueda desarrollar su jornada laboral desde un lugar distinto al de su centro de trabajo, sin que por ello la calidad del servicio que preste y su relación con la ciudadanía se vea afectada.

Esta forma de organización de la prestación laboral puede suponer importantes beneficios al abonar la cultura de la dirección por objetivos y la evaluación del grado de su cumplimiento, reducir los desplazamientos a los espacios donde se desarrolla en trabajo en su modalidad presencial, lo cual redundaría directamente en la calidad de vida de las personas empleadas, una menor contaminación, mayor liberación de espacio público en las ciudades, etc. Igualmente supone favorecer la adquisición de nuevas competencias en materia de gestión de proyectos, uso de las nuevas tecnologías, etc. Por último, el teletrabajo facilita el cumplimiento de los objetivos relacionados con la conciliación de la vida personal, familiar y laboral.

Conscientes de estas ventajas, los poderes públicos de los países avanzados han venido adoptando diferentes medidas para su impulso, entre las que cabría destacar el Acuerdo Marco Europeo sobre Teletrabajo, firmado el 16 de julio de 2002 en Bruselas, a iniciativa de la Comisión Europea, por los interlocutores sociales de ámbito europeo más relevantes, o The Telework Enhancement Act of 2010, desarrollado por la Administración de los Estados Unidos de América.

En nuestro país, además de las experiencias desarrolladas por la Administración General del Estado, buen número de Comunidades Autónomas han regulado el teletrabajo para su personal empleado público. Así, cabe citar a las Comunidades Autónomas de Castilla y León, País Vasco, Illes Balears, Extremadura, La Rioja, Comunitat Valenciana, Cataluña y Comunidad de Madrid, como ejemplos significativos.

La situación de crisis sanitaria que sufre nuestro país desde 2020 propició la promulgación del 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. Su artículo 1 modifica el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público, aprobado por Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, introduciendo un nuevo artículo 47 bis, que regula el teletrabajo como una modalidad de prestación de servicios a distancia. Este artículo será desarrollado, en el ámbito de la Administración General del Estado, sobre la base de los criterios generales acordados en su Mesa General de Negociación en abril de 2021 (...)”.

3. Se ha justificado muy sucintamente la adecuación de este Proyecto normativo a los principios de necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia y eficiencia, previstos en el artículo 129 de la Ley 39/2015, de 1 de

octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante, LPACAP) cuya aplicación a la potestad reglamentaria de las Comunidades Autónomas confirmó en su Fundamento Jurídico 7º, letra b), la Sentencia n.º 55/2018, de 24 de mayo, del Tribunal Constitucional. Con ello se cumple el mandato legal establecido en el citado precepto, justificándose la adecuación de la norma proyectada a los referidos principios, ahora previstos, además, en el artículo 66 de la LPGC.

4. En cuanto a su estructura, consta el proyecto de Decreto de un preámbulo justificativo de la norma; una parte dispositiva compuesta por 22 artículos, estructurados en 7 capítulos con el siguiente orden:

- Capítulo I, "Del ámbito de aplicación", con 4 artículos: 1, Objeto. 2, Ámbito de aplicación subjetivo. 3, Definición de teletrabajo y 4, Objetivos del teletrabajo.

- Capítulo II, "De los requisitos", comprende los artículos 5, Requisitos personales para acceder a la prestación de servicios mediante teletrabajo y 6, Requisitos organizativos para la implementación de la modalidad de teletrabajo.

- Capítulo III, "Del régimen general de prestación de servicios en la modalidad de teletrabajo", que comprende los artículos 7 a 10: Artículo 7, Régimen de la prestación de servicios mediante teletrabajo. Artículo 8, Distribución del tiempo de trabajo semanal y control de la jornada y horario. Artículo 9, Medios tecnológicos y Artículo 10, Prevención de riesgos laborales.

- Capítulo IV, "Del procedimiento de autorización de prestación de servicios en la modalidad de teletrabajo.", artículos 11 a 17: Artículo 11, Procedimiento administrativo. Artículo 12, Solicitud. Artículo 13, Valoración de la solicitud. Artículo 14, Plan personal de trabajo para la prestación de servicios en la modalidad de teletrabajo. Artículo 15, Resolución de la solicitud. Artículo 16, Suspensión de la autorización y Artículo 17, Reversión de la autorización.

- Capítulo V, "Del Sistema de control de desarrollo del sistema", comprende los artículos 18, Cumplimiento de jornadas y horarios y 19, Rendimiento.

- Capítulo VI, "Del sistema de seguimiento y evaluación del sistema", artículos 20 a 22: Artículo 20, Grupo de Trabajo de Seguimiento y Evaluación del Teletrabajo en la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias. Artículo 21, Departamentos. Artículo 22, Inspección de Servicios.

- Capítulo VII, "Del régimen excepcional de prestación obligatoria de servicios en la modalidad de teletrabajo": Artículo 23, Prestación excepcional obligatoria de servicios en la modalidad de teletrabajo.

A dicho cuerpo normativo se añaden cuatro disposiciones adicionales (primera: Puestos de movilidad; segunda: Formación; tercera: Relaciones de puestos de trabajo y cuarta: Reducción de gastos) tres disposiciones transitorias (primera: Plazos para la autorización del número máximo de jornadas en modalidad de teletrabajo; segunda: Extinción de efectos de las autorizaciones concedidas y tercera: Plazo de resolución de las solicitudes de autorización) una única disposición derogatoria y dos disposiciones finales: La primera facultando para dictar disposiciones de modificación, aplicación y desarrollo y la segunda fijando su entrada en vigor "el día siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial de Canarias".

El PD contiene también como anexos, cuatro modelos de escritos: anexo I: Modelo solicitud de prestación de servicios en la modalidad de teletrabajo; anexo II: Modelo de declaración responsable sobre la suficiencia y adecuación de los medios propios; anexo III-A: Autorización y anexo III-B: Denegación.

III

Procedimiento de elaboración del Proyecto de Decreto.

1. En el procedimiento de elaboración del PD que se dictamina se ha dado cumplimiento a las exigencias legales y reglamentarias de aplicación previstas en el art. 44 de la Ley 1/1983, de 14 de abril, del Gobierno y de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias, así como en el Decreto 15/2016.

La Ley 1/1983, de 14 de abril ha sido derogada por la ya citada LPGC, cuya entrada en vigor se produjo el 4 de abril de este mismo año y que, en su artículo 80, contempla el procedimiento de elaboración y aprobación de las normas reglamentarias, si bien, dado que la presente iniciativa comenzó a tramitarse antes de la entrada en vigor de dicha norma sin que ésta contenga regulación alguna transitoria, la misma no resulta de aplicación al procedimiento de elaboración de la norma, pero sí al texto del PD que se somete a dictamen.

2. Consta en el expediente, además de la certificación del acuerdo gubernativo de toma en consideración del citado Proyecto, la siguiente documentación:

- Informe de iniciativa reglamentaria (normas octava, novena y decimoquinta del Decreto 15/2016). Se integran en el informe los siguientes contenidos:

I.- Justificación de la iniciativa.

II.- Análisis de la iniciativa.

III. Memoria económica.

IV.- Explicación y evaluación de los aspectos relacionados con el proceso de participación ciudadana

V.- Informe de valoración del impacto por razón de género, de conformidad con el artículo 6.2 de la Ley 1/2010, de 26 de febrero, Canaria de Igualdad entre mujeres y hombres, así como, en las Directrices para la elaboración y contenido básico del informe de impacto de género en los proyectos de ley, disposiciones reglamentarias y planes que apruebe el Gobierno de Canarias, y su guía metodológica, aprobadas respectivamente por Acuerdos del Gobierno de Canarias de 26 de junio y 10 de julio de 2017. En dicho informe se contiene la evaluación del impacto sobre la identidad y expresión de género y de diversidad sexual, prevista en el artículo 13 de la Ley 2/2021, de 7 de junio, de igualdad social y no discriminación por razón de identidad de género, expresión de género y características sexuales.

VI.- Informe de evaluación del impacto empresarial, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 17 de la Ley 5/2014, de 25 de julio, de Fomento y Consolidación del Emprendimiento, el Trabajo Autónomo y las Pymes en la Comunidad Autónoma de Canarias.

VII.- Informe del impacto sobre la infancia y la adolescencia, previsto en el artículo 22 quinquies de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor.

VIII.- Informe del impacto de la normativa en la familia, de conformidad con lo establecido en la disposición adicional décima de la Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de Protección a las Familias Numerosas.

IX.- Informe del impacto por razón del cambio climático, de conformidad con el apartado tercero, letra h), del artículo 26 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, en la redacción dada por la Ley 7/2021, de 20 de mayo, de Cambio Climático y Transición Energética, de aplicación supletoria en virtud de la disposición final primera de la Ley 1/1983, de 14 de abril, del Gobierno y de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias -vigente en ese momento- en relación con el artículo 44 de esta última.

X.- Informe de impacto en materia de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad, previsto en la disposición adicional quinta de la Ley 26/2011, de 1 de agosto, de adaptación normativa a la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, que señala que las memorias de análisis de impacto normativo, que deben acompañar a los anteproyectos de ley y a los proyectos de reglamento, incluirán el impacto de la norma en materia de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad, cuando dicho impacto sea relevante.

- Reparto a todos los departamentos para su conocimiento y, en su caso, formulación de observaciones (norma Tercera, apartado 1, e) del Decreto 15/2016).

- Informe de la Oficina Presupuestaria de las Consejería de Administraciones Públicas, Justicia y Seguridad (artículo 2.2.f) del Decreto 153/1985, de 17 de mayo, por el que se crean las oficinas presupuestarias de las Consejerías del Gobierno de Canarias).

- Informe de la Dirección General de Planificación y Presupuesto (artículo 24.2 a) del Reglamento Orgánico de la Consejería de Hacienda, aprobado por Decreto 86/2016, de 11 de julio).

- Informe de la unidad de igualdad de la Consejería de Administraciones Públicas, Justicia y Seguridad (directriz sexta) de las Directrices para la elaboración del informe de impacto de género en los proyectos de ley, disposiciones reglamentarias y planes que apruebe el Gobierno de Canarias, aprobadas por Acuerdo de Gobierno de fecha 26 de junio de 2017.

- Oficio de remisión del proyecto de Decreto y documentación complementaria al Instituto Canario de Igualdad, de conformidad con la directriz séptima del citado Acuerdo de Gobierno de 26 de junio de 2017.

- Informe preceptivo de la Dirección General de la Función Pública (artículo 77 a) e i)) del Reglamento Orgánico de la Consejería de Administraciones Públicas, Justicia y Seguridad, aprobado por Decreto 14/2021, de 18 de marzo.

- Informe de valoración de las observaciones de los departamentos, de la Unidad de Igualdad, así como del informe preceptivo de la Dirección General de la Función Pública.

- Certificado de la Mesa General de Negociación de Empleados Públicos.

- Certificado de la Comisión de la Función Pública Canaria.
- Informe de la Viceconsejería de los Servicios Jurídicos (artículo 20.f) del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Servicio Jurídico, aprobado por Decreto 19/1992, de 7 de febrero).
- Informe de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Administraciones Públicas, Justicia y Seguridad.
- Informe de la Comisión Preparatoria de Asuntos del Gobierno, emitido en sesión celebrada el día 28 de marzo de 2023.

3. Se ha prescindido de los trámites de consulta, audiencia e información pública previstos en el artículo 133 de la LPACAP (y en el artículo 80 LPGC), ya que se trata de una norma organizativa de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias. Así señala el informe de iniciativa normativa que *"este Proyecto de decreto es una norma de carácter interno, reguladora de una modalidad de prestación de los servicios que, en ningún caso afectaría a los servicios prestados de manera presencial a la ciudadanía, por lo que no es precisa la consulta pública previa, y los trámites de audiencia e información pública, de acuerdo con lo establecido en el párrafo segundo del apartado 4 del artículo 133 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas"*.

La Sentencia del TC 55/2018 de 24 de mayo (fundamento jurídico 7 c)), declara ajustado al orden constitucional de competencias, y por tanto, de aplicación a las Comunidades Autónomas, el primer párrafo del apartado 4 del art. 133 LPACAP, -no así el segundo párrafo, al que se refiere el informe de iniciativa normativa- que señala: *"Podrá prescindirse de los trámites de consulta, audiencia e información públicas previstos en este artículo en el caso de normas presupuestarias u organizativas de la Administración General del Estado, la Administración autonómica, la Administración local o de las organizaciones dependientes o vinculadas a éstas, o cuando concurren razones graves de interés público que lo justifiquen"*.

Por su parte, y aunque, como se ha dicho, no resulta de aplicación al procedimiento de elaboración del PD, por ser éste anterior a su entrada en vigor, el art. 80 LPGC establece en su apartado 3: *No será necesaria la consulta previa en los supuestos siguientes: (...) b) Reglamentos organizativos (...)*. A su vez, el apartado 7

preceptúa "cuando una disposición afecte a derechos e intereses legítimos de las personas, será objeto de trámite de audiencia durante un plazo razonable y no inferior a quince días hábiles. Asimismo, cuando por la naturaleza de la disposición lo estime conveniente el órgano responsable de la instrucción, se podrá someter al trámite de información pública por un plazo no inferior a quince días hábiles.

Solo podrá omitirse el trámite de audiencia cuando graves razones de interés público lo exijan, que habrán de constar en el expediente administrativo. No obstante, no será necesario dicho trámite si las organizaciones o asociaciones mencionadas hubieran participado por medio de informes o consultas en el proceso de elaboración".

EL PD fue sometido, como consta en el expediente, a negociación con los representantes sindicales del personal empleado de la Administración autonómica, tal como mandata el art. 24 de la Ley 4/2020, de 26 de noviembre, de medidas extraordinarias de carácter económico, financieras, fiscal y administrativas para afrontar la crisis provocada por el COVID-19, ya citado.

IV

Competencia y rango de la norma.

1. Tal y como se señala en el preámbulo del PD, "la Ley Orgánica 1/2018, de 5 de noviembre, de reforma del Estatuto de Autonomía de Canarias establece, en su artículo 104, que corresponde a la Comunidad Autónoma de Canarias la competencia exclusiva para establecer la organización y el régimen de funcionamiento de su Administración, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 149.1.18 de la Constitución; y en su artículo 107 que corresponde a la Comunidad Autónoma de Canarias la competencia de desarrollo legislativo y de ejecución en materia de función pública y personal al servicio de las administraciones públicas canarias. No obstante, el ejercicio de esta competencia se ha realizado en la materia objeto de esta norma, de manera coherente con el resto del ordenamiento jurídico, en particular la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público, a fin de garantizar el principio de seguridad jurídica".

En relación con el título competencial que permite la organización de la Administración de la Comunidad Autónoma de Canarias, ex art. 104 EAC, decíamos en el Dictamen 145/2021, de 26 de marzo (reiterado en el DCC 356/2021 de 5 de julio): "el Tribunal Constitucional ha reiterado que "Las Comunidades Autónomas tienen la potestad exclusiva de crear, modificar y suprimir los órganos, unidades

administrativas o entidades que configuran sus respectivas Administraciones, de manera que pueden conformar libremente la estructura orgánica de su aparato administrativo, debiendo el Estado abstenerse de cualquier intervención en este ámbito´ (STC 50/1999, de 6 de abril), siempre que tal competencia tenga `proyección sólo hacia el interior de la organización autonómica, no impidiendo que la competencia del Estado reconocida en el art. 149.1.18ª CE se despliegue en los aspectos de la organización que se proyecten sobre los ciudadanos´” (STC 31/2010, de 28 de junio).

En este sentido, tal y como decíamos en nuestros Dictámenes 335/2013, de 8 de octubre y 282/2013, de 25 de julio, la STC 50/1999 ha establecido que la materia competencial “régimen jurídico de las Administraciones públicas” comprende “`la regulación de la composición, estructura y competencias de los órganos de las Administraciones públicas´ (STC 32/1981, FJ 6º), `la organización de todas las Administraciones públicas´ (STC 76/1983, FJ 38º), `los aspectos organizativos e institucionales de esas Administraciones´ (STC 214/1989) o `la composición, funcionamiento y organización´ de las mismas (STC 35/1982)”.

Así, el Tribunal Constitucional delimita el alcance de esta competencia básica estatal, de acuerdo con lo dispuesto en el art. 149.1. 18º CE, en la citada STC 55/1999, en el sentido de que el Estado no puede hacerlo con un grado tal de detalle y de forma tan acabada o completa que prácticamente impida la adopción por parte de las Comunidades Autónomas de políticas propias en la materia, señalando lo siguiente:

“En virtud de esta competencia básica el Estado puede establecer los elementos esenciales que garanticen un régimen jurídico unitario aplicable a todas las Administraciones públicas. Con todo, es cierto que, como queda dicho, la intensidad y extensión que pueden tener las bases no es la misma en todos los ámbitos que integran ese régimen jurídico. Así, el alcance de lo básico será menor en aquellas cuestiones que se refieren primordialmente a la organización y al funcionamiento interno de los órganos de las Administraciones públicas, que en aquellas otras que inciden más directamente en su actividad externa, sobre todo cuando afectan a la esfera de derechos e intereses de los administrados, aunque ciertamente no cabe trazar una distinción tajante entre unos aspectos y otros. No debe olvidarse que, según establece el art. 149.1.18 CE, el objetivo fundamental, aunque no único, de las bases en esta materia es el de garantizar `a los administrados un tratamiento

común ante ellas´ y no cabe duda de que cuanto menor sea la posibilidad de incidencia externa de las cuestiones reguladas por los preceptos impugnados, más remota resultará la necesidad de asegurar ese tratamiento común y, por el contrario, mayor relieve y amplitud adquirirá la capacidad de las Comunidades Autónomas de organizar su propia Administración según sus preferencias.

No obstante, en ambos supuestos deberá recordarse que, como hemos declarado en múltiples resoluciones, el Estado, al establecer el común denominador normativo que encierran las bases, y a partir del cual cada Comunidad Autónoma con competencias de desarrollo legislativo puede regular la materia con arreglo a sus peculiaridades e intereses (por todas, SSTC 49/1988, fundamento jurídico 3º; 225/1993, fundamento jurídico 3º, y 197/1996, fundamento jurídico 5º), no puede hacerlo con un grado tal de detalle y de forma tan acabada o completa que prácticamente impida la adopción por parte de las Comunidades Autónomas de políticas propias en la materia mediante el ejercicio de sus competencias de desarrollo legislativo. Como se afirma, entre otras, en la STC 147/1991 «la definición de las bases, en el ámbito de la legislación compartida, tiene por objeto crear un marco normativo unitario, de aplicación a todo el territorio nacional, dentro del cual las Comunidades Autónomas dispongan de un margen de actuación que les permita, mediante la competencia de desarrollo legislativo, establecer los ordenamientos complementarios que satisfagan sus peculiares intereses, por ello, en principio, debe entenderse que excede de lo básico toda aquella ordenación que, por su minuciosidad y detalle, no deja espacio alguno a la competencia autonómica de desarrollo legislativo, produciéndose en tal caso, por regla general, un resultado de vulneración competencial que priva a lo presentado como básico de su condición de tal” (fundamento jurídico 5º)».

2. Por otra parte, el PD se dicta en el ejercicio de la potestad reglamentaria y la función ejecutiva que la Comunidad Autónoma de Canarias ostenta en materia de función pública. Así, señala el art. 107 EAC:

«Corresponde a la Comunidad Autónoma de Canarias la competencia de desarrollo legislativo y de ejecución en materia de función pública y personal al servicio de las administraciones públicas canarias, con el objetivo de garantizar la plenitud de los principios de mérito y capacidad en el ingreso y la provisión de plazas y empleos. Esta competencia incluye, en todo caso:

a) El régimen estatutario del personal funcionario de la Comunidad Autónoma y de su Administración local.

b) La regulación de las especialidades del personal laboral derivadas de la organización administrativa y la formación del mismo.

c) La planificación, la organización general, la formación, la promoción profesional y la acción social en todos los sectores materiales de prestación de los servicios públicos de la Comunidad Autónoma».

Ha de advertirse que el Estado, de acuerdo con lo anterior, ostenta la competencia tanto para establecer la legislación laboral, art. 149.1.7 C E, como las bases del régimen estatutario de los funcionarios públicos, art. 149.1.18 CE, por lo que la competencia autonómica de desarrollo legislativo y de ejecución en materia de función pública y personal al servicio de las administraciones públicas canarias, tendrá que desarrollarse en el marco y respeto de la legislación básica del Estado, contenida esencialmente en el 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 (Doctrina reiterada en los DDCC 100/2020 de 17 de abril, 104/2020 y 105/2020, ambos de 8 de mayo).

En el Dictamen 198/2022 de 18 de mayo manifestábamos, de acuerdo a la jurisprudencia del TC (Sentencia 154/2017, de 21 diciembre), que *“al Estado le corresponde, en virtud de lo dispuesto por el art. 149.1.18 CE, la competencia exclusiva para establecer las bases del régimen estatutario de los funcionarios públicos, expresión que ha de entenderse referida a los funcionarios de todas las Administraciones públicas, debiendo, por consiguiente, entenderse incluidos en dicho título competencial tanto los funcionarios de la Administración del Estado como los de las Administraciones de las Comunidades Autónomas y los de las Corporaciones Locales. Además señala dicha jurisprudencia que, «en relación con el contenido de la expresión “régimen estatutario de los funcionarios públicos”, empleada por los arts. 103.3 y 149.1.18 CE, hemos tenido ocasión de declarar, poniendo en conexión ambos preceptos constitucionales, “que sus contornos no pueden definirse en abstracto y a priori”, debiendo entenderse comprendida en su ámbito, “en principio, la normación relativa a la adquisición y pérdida de la condición de funcionario, a las condiciones de promoción de la carrera administrativa y a las situaciones que en ésta puedan darse, a los derechos y deberes y responsabilidad de los funcionarios y a su régimen disciplinario, así como a la creación e integración, en su caso, de cuerpos y escalas funcionariales y al modo de*

provisión de puestos de trabajo al servicio de las Administraciones públicas» (por todas, STC 156/2015, de 9 de julio, FJ 8”).

Por su parte, el art. 47 bis, referido al teletrabajo, del texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público (en adelante, EBEP) aprobado por Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, en la redacción dada por el 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, norma básica de acuerdo con los arts. 149.1.18 y 149.1.7 CE, establece:

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

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

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

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

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

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

3. Aunque el preámbulo no lo mencione, también se están ejerciendo la competencia en materia de régimen jurídico y procedimiento prevista en el art. 106 EAC.

En efecto, el artículo 106 asume la competencia en materia de procedimiento de las administraciones públicas canarias, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 149.1. 18.ª de la Constitución. Esta competencia incluye, conforme a lo previsto en la letra c) del precepto, *“la aprobación de las normas de procedimiento administrativo que deriven de las particularidades del derecho sustantivo de Canarias o de las especialidades de la organización de la Administración Pública canaria”*.

Respecto a los procedimientos especiales *ratione materiae* ya en el reciente DCC 42/2023 de 1 de febrero manifestábamos que *“son objeto de una competencia conexa a la competencia sustantiva sobre el correspondiente ámbito material. El Tribunal Constitucional se pronuncia sobre esta cuestión en los términos que siguen: “La Constitución no reserva en exclusiva al Estado la regulación de los procedimientos administrativos especiales. Antes bien, hay que entender que ésta es una competencia conexa a las que, respectivamente, el Estado o las Comunidades Autónomas ostentan para la regulación del régimen sustantivo de cada actividad o servicio de la Administración. (...) En consecuencia, cuando la competencia legislativa sobre la materia ha sido atribuida a una Comunidad Autónoma, a ésta cumple también la aprobación de las normas de procedimiento administrativo destinadas a ejecutarla, si bien deberán respetarse las reglas del procedimiento establecidas en la legislación del Estado dentro del ámbito de sus competencias” (STC 166/2014, FJ 4).*

Este Consejo Consultivo ha tenido ocasión de pronunciarse sobre esta cuestión, entre otros, en el Dictamen 370/2021, de 12 de julio, en el que señalamos:

«El Estatuto de Autonomía de Canarias, por un lado, atribuye competencia exclusiva a esta Comunidad Autónoma en relación con “el procedimiento administrativo derivado de las especialidades de la organización propia” (art. 30.30 EAC). Canarias ostenta, por ello, la potestad normativa para regular en el ámbito de su territorio y conforme con los principios y reglas de la normativa aplicable, cualquier procedimiento relativo a materias asumidas con carácter exclusivo mediante ley o a través de reglamento. Y competencia de desarrollo legislativo y ejecución en materia de normas de procedimiento administrativo, económico

administrativo y fiscal que se deriven de las especialidades del régimen económico y fiscal de Canarias (art. 32.14). En consecuencia, tanto el Estado como la Comunidad Autónoma de Canarias ostentan competencias concurrentes en materia de procedimientos administrativos. Pero ello no agota la competencia de la Comunidad Autónoma de Canarias para establecer determinadas especialidades en los procedimientos siempre que se respeten los criterios básicos, límites y garantías, tal como señala -entre otras- la STC 227/1988, de 21 de noviembre)».

En definitiva, la Comunidad Autónoma de Canarias ostenta títulos competenciales bastantes para dictar la norma que se pretende.

4. En cuanto al rango de la norma, el artículo 103.3 CE establece una reserva de ley en lo que se refiere al estatuto de los funcionarios públicos, sin que quepa duda de que el teletrabajo, como modalidad de prestación de servicios a distancia por parte del personal empleado público, forma parte de ese estatuto.

No obstante ello, como menciona el preámbulo del PD, tanto el art. 24 de la Ley 4/2020, de 26 de noviembre, de medidas extraordinarias de carácter económico, financieras, fiscal y administrativas para afrontar la crisis provocada por el COVID-19, en lo referente a la prestación del servicio en la modalidad no presencial mediante la fórmula del teletrabajo, que mandata al Gobierno a que apruebe, previa negociación en las correspondientes mesas de negociación, un decreto por el que se regule la prestación del servicio en la modalidad no presencial mediante la fórmula del teletrabajo para el personal al servicio de la Administración pública de Comunidad Autónoma de Canarias y las entidades públicas adscritas, vinculadas o dependientes de su sector público, como la disposición final segunda del 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, que también requiere a las Administraciones Públicas a adaptar su normativa de teletrabajo en un plazo de seis meses, constituyen marco suficiente para la aprobación de la norma reglamentaria.

De lo anterior se desprende que, en la medida que el PD se limite a desarrollar la normativa básica sobre el teletrabajo, tal reserva estará cubierta por el art. 47 bis EBEP.

En suma, el Gobierno de Canarias tiene atribuida, por el art. 50 EAC, la potestad reglamentaria, lo que le habilita para dictar la presente norma reglamentaria mediante Decreto, que es la forma que adoptan las normas reglamentarias (o

disposiciones generales sin fuerza de ley) del Consejo de Gobierno, según el art. 77.1 a) LPGC.

V

Sobre el contenido del Proyecto de Decreto.

Observaciones generales:

1.1. El objeto del PD, como afirman el preámbulo y el art. 1, es regular la prestación de servicios en la modalidad de teletrabajo del personal empleado público de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias y sus organismos públicos vinculados o dependientes, que viene derivado de los mandatos contenidos tanto en la disposición final segunda del Real Decreto-ley 29/2020, de 29 de septiembre, que obliga a las Administraciones Públicas que deban adaptar su normativa de teletrabajo a lo previsto en ese Real Decreto-ley, a hacerlo en un plazo máximo de seis meses desde su entrada en vigor (que se cumplió hace más de dos años, el 1 de abril de 2021) como en el art. 24 de la Ley canaria 4/2020, de 26 de noviembre, de medidas extraordinarias de carácter económico, financieras, fiscal y administrativas para afrontar la crisis provocada por el COVID-19, que dispone esa misma fecha como límite para la regulación del teletrabajo.

Con independencia de otros reproches, lo cierto es que el vencimiento de tal plazo no puede producir la caducidad de la potestad reglamentaria del Gobierno en absoluto; y no solo porque tal potestad está sujeta a la ley y al Derecho y, por tanto, subsiste el deber de cumplir con el doble mandato legal -incumplimiento que incluso puede ser causa de condena judicial con imposición de un nuevo plazo para el ejercicio de la potestad reglamentaria, como dispuso, entre varias, la STS 1519/2018, de 5 de abril- sino porque, por un lado, la potestad reglamentaria del Gobierno es originaria *ex art. 50 EAC*- mientras que, por otro, el ejercicio de las competencias atribuidas también estatutariamente son irrenunciables. Es decir, ese incumplimiento del plazo legal para regular el teletrabajo no puede impedir el ejercicio de la potestad reglamentaria en la materia en la que la Comunidad Autónoma es la competente para su regulación.

La aludida STS entiende que, aunque el plazo es así imperativo, tampoco puede considerarse esencial a los efectos de provocar un vicio invalidante de un reglamento tardío.

En consecuencia, pese a que se ha incumplido sobradamente el plazo para regular el teletrabajo del personal empleado público, subsiste el deber del Gobierno de Canarias de hacerlo.

1.2. Se observan ciertas incoherencias en el procedimiento de autorización previsto en el Capítulo IV del PD, toda vez que el art. 13 supedita el informe propuesta de la persona responsable de la unidad, a la presencia de un plan de trabajo personal para cuya elaboración -de no existir previamente- el art. 14.2 que lo regula no establece plazo. Podría darse la paradoja de que la persona responsable no pueda elevar informe-propuesta (ni favorable ni desfavorable) en el plazo de un mes que establece el art. 15 para la resolución de la solicitud, por no haberse elaborado el plan de trabajo personal.

Por otra parte, el apartado 3 del art. 14, establece un requisito más antes del comienzo de la prestación del servicio en modalidad de trabajo temporal y una vez que se haya emitido el informe propuesta de resolución, cual es la elaboración de un plan de trabajo individual, para el cual tampoco se establece plazo y sólo se dice que se elaborará una vez se haya informado favorablemente la solicitud.

Por último, se echa en falta en el PD, un precepto que establezca fórmulas o criterios preferentes cuando existan varias personas en una misma unidad que deseen acceder a la modalidad de teletrabajo y por necesidades del servicio no fuera posible otorgar dicha modalidad de trabajo a todas ellas en un mismo período temporal, como sí hacen el art. 9 del *Decreto 9/2023 de 3 de febrero que regula el teletrabajo como modalidad de prestación de servicios a distancia en la Administración del Principado de Asturias, sus organismos y entes públicos*, o el art. 6 del *Decreto 3/2023 de 6 de febrero que regula la modalidad de prestación de servicios mediante teletrabajo en la Administración de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears*, entre otros Decretos autonómicos. Llegado este caso, procedería también determinar en la resolución de autorización los concretos períodos o jornadas en que se permite teletrabajar.

Observaciones a las partes expositiva, dispositiva y final.

Se realizan las siguientes observaciones:

Al preámbulo del Proyecto de Decreto.

De acuerdo con lo previsto en el apartado 3 de la directriz decimonovena del Decreto 15/2016 -aplicable a las iniciativas reglamentarias conforme a lo establecido en la directriz décima- la parte expositiva "*declarará breve y concisamente sus*

objetivos, con alusión a sus antecedentes y a las competencias en cuyo ejercicio se dicta así como a su contenido, cuando sea preciso para la comprensión del texto, y evitará en todo caso las exhortaciones, declaraciones didácticas o laudatorias u otras análogas"; el apartado 4 a su vez señala que "si la exposición de motivos es larga, podrá dividirse en apartados, al comienzo de cada uno de los cuales se utilizarán números romanos, centrandos las cifras en el texto".

Pues bien, en el presente caso, el preámbulo es largo y está desordenado y sin divisiones, lo que dificulta su comprensión.

Artículo 1. Objeto.

El precepto, antes de establecer el objeto del PD, señala que *"La forma ordinaria de prestación del servicio en el ámbito de aplicación de este decreto es presencial"*. Esta aseveración no forma parte del objeto del PD, por lo que resulta asistemática, debiendo señalarse en otro apartado.

Artículo 2. Ámbito de aplicación subjetivo.

El apartado 1 del precepto precisa que el PD será de aplicación "al personal empleado público de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias, y sus organismos públicos vinculados o dependientes, así como al personal funcionario de las entidades públicas empresariales (...)" .

A su vez, el apartado 2 establece una serie de exclusiones, señalando el apartado 3 que la prestación de servicios en la modalidad de teletrabajo del personal empleado público excluido del ámbito de aplicación del PD podrá ser objeto de una regulación específica.

De una parte, debe tenerse en cuenta que el apartado 1 del artículo 2 amplía su ámbito subjetivo respecto a lo señalado en el art. 1, puesto que incluye al personal funcionario de las entidades públicas empresariales (ha de entenderse como personal funcionario adscrito a dichas entidades).

De otra parte, el art. 24 de la Ley 4/2020, de 26 de noviembre, de medidas extraordinarias de carácter económico, financieras, fiscal y administrativas para afrontar la crisis provocada por el COVID-19, en lo referente a la prestación del servicio en la modalidad no presencial mediante la fórmula del teletrabajo, se refiere al *personal al servicio de la Administración pública de Comunidad Autónoma de Canarias y las entidades públicas adscritas, vinculadas o dependientes de su sector público*.

La redacción dada a este art. 2 obvia toda referencia al personal laboral de las entidades públicas empresariales así como al personal de otras entidades públicas como fundaciones o sociedades mercantiles públicas, que sí se incluyen en el ámbito subjetivo del art. 24 de la Ley 4/2020, por lo que no se está dando cumplimiento completo al mandato legal, sin que tampoco se prevea su exclusión en el apartado 2.

Artículo 6. Requisitos organizativos para la implementación de la modalidad de teletrabajo.

El apartado 4 excluye de la modalidad de teletrabajo una serie de puestos de trabajo.

Este apartado no es congruente con el título del artículo, pues no se refiere a requisitos organizativos, pudiendo constituir un precepto autónomo o integrarse en otro ya existente.

Artículo 7. Régimen de la prestación de servicios mediante teletrabajo.

Empieza el apartado 1 de este precepto apuntando que “El teletrabajo no constituye un derecho de la empleada o empleado público ni está asociado a la ocupación de ninguna plaza en la Relación de Puestos de Trabajo correspondiente”.

En la medida en que el art. 47 bis del EBEP se incluye en el Capítulo V del Título III del citado Estatuto, denominado “Derecho a la jornada de trabajo, permisos y vacaciones”, este precepto cabe interpretarlo en el sentido de que el derecho a la prestación del teletrabajo se hace efectivo cuando la solicitud de la misma es autorizada, tal como dispone el apartado 2 del citado art. 47 EBEP.

Por otra parte, el que no esté asociado a la ocupación de ninguna plaza en la Relación de Puestos de Trabajo no se compadece con lo señalado en la disposición adicional tercera del PD, que ordena que las futuras relaciones de puestos de trabajo señalen los puestos de trabajo que, por su contenido competencial, en ningún caso pueden ser desempeñados bajo la modalidad de teletrabajo, lo que, *a contrario sensu*, viene a significar que aquellos puestos que no se señalen sí pueden ser desempeñados bajo la modalidad de teletrabajo. En consecuencia, el teletrabajo sí está asociado, aunque sea de esa manera, con la ocupación de determinados puestos de trabajo.

Artículo 8. Distribución del tiempo de trabajo semanal y control de la jornada y horario.

El apartado 4 preceptúa que la jornada diaria de trabajo no se puede fraccionar entre las modalidades de servicio presencial y de teletrabajo. Sin embargo, tal prohibición debe matizarse, pues el apartado 5 permite que, puntualmente -con la antelación suficiente que permita garantizar la disponibilidad de la persona convocada- en la parte fija del horario, los empleados pueden ser requeridos para reuniones presenciales en cualquier momento en ese espacio de tiempo. De la redacción del apartado 6 (*La convocatoria de una reunión presencial habilita al trabajador para que esa jornada pueda realizarla en su totalidad de manera presencial*) no se infiere la obligatoriedad de que la totalidad de la jornada tenga que ser presencial en ese caso, al no utilizar un verbo imperativo, por lo que nos hallamos ante una excepción al apartado 4.

Artículo 10. Prevención de riesgos laborales.

El apartado 2 establece que “Los departamentos adoptarán las medidas organizativas y se dotarán de los recursos que sean precisos para favorecer las relaciones interpersonales entre las personas trabajadoras en modalidad de teletrabajo y en modalidad presencial, así como la comunicación de aquellos con los representantes sindicales”. Este apartado no se corresponde con el título del precepto.

Artículo 12. Solicitud.

En el apartado 1 se establece que “El personal que desee adscribirse a la modalidad de teletrabajo presentará la solicitud dirigida a la persona superior responsable de la unidad a la que esté adscrito (...)”. En la medida en que el teletrabajo es una forma de prestación de servicios a distancia, más que el verbo adscribir -que según la RAE es, en su segunda acepción, asignar a una persona a un servicio o a un destino concretos- es más acertado utilizar el verbo acceder o similar.

La referencia que en este apartado se hace al domicilio, debe entenderse también como “lugar que cumpla los requisitos recogidos en el capítulo III en cuanto a seguridad, protección de datos personales y prevención de riesgos laborales, y que en ningún caso podrá ser un lugar de pública concurrencia”, tal como dispone el art. 8.2 del PD.

Artículo 13. Valoración de la solicitud.

El precepto establece que “En el plazo máximo de 10 días, o, en su caso, a partir de la aprobación del plan de trabajo personal, la persona responsable de la unidad a la que se encuentre adscrito (sic) la persona solicitante emitirá un informe propuesta de resolución de la solicitud, de acuerdo con el modelo que figura como Anexo III de este decreto, en el que se harán constar expresamente, al menos: (...) señalándose en el precepto siete aspectos en las letras a) hasta la g).

En el precepto se alude al “plan de trabajo personal”, pero en los siguientes artículos se hace referencia al “plan personal de trabajo”, debiendo unificarse la nomenclatura.

Por otro lado, el PD no se acompaña de un solo Anexo III, como dice el artículo, sino de un Anexo III-A (autorización) y un Anexo III-B (denegación). Si se mantiene esa fórmula, deberá adecuarse el contenido del informe propuesta en función de que sea favorable o desfavorable, de modo que la letra a) (*“las razones, en su caso, de carácter organizativo, debidamente motivadas que aconsejan la no autorización”*) sólo tendrá sentido en el informe desfavorable.

En la letra b) hay un error gramatical, debiendo ser la redacción correcta: “b) el cumplimiento, en su caso, de los requisitos, personales y organizativos, en los términos establecidos en el Capítulo II de este decreto”.

En la letra f), relativa a la fecha de comienzo, duración y número de jornadas semanales que se propone, se debe especificar, al igual que ya está en la a), que ha de motivarse debidamente la fijación de la fecha de comienzo, de la duración del teletrabajo y del número de jornadas semanales que se propone realizar bajo esta modalidad, así como los días de la semana de desempeño, puesto que tales cuestiones no pueden quedar a la voluntad discrecional del responsable de la unidad.

Artículo 15. Resolución de la solicitud.

El apartado 4, que establece que “La resolución de autorización será notificada a la persona interesada, a la unidad a la que se encuentre adscrito su puesto de trabajo, y a la Secretaría General Técnica u órgano equivalente” debe cerrarse diciendo: “del departamento en el que se preste el servicio”.

En el apartado 6 se hace referencia al cambio de domicilio, pero, como ya se dijo en la observación al art. 12, éste debe entenderse referido también a *“lugar que cumpla los requisitos recogidos en el capítulo III en cuanto a seguridad, protección*

de datos personales y prevención de riesgos laborales, y que en ningún caso podrá ser un lugar de pública concurrencia", tal como dispone el art. 8.2 PD.

Artículo 17. Reversión de la autorización.

El apartado 1 establece que la autorización podrá ser revertida en cualquier momento sobre la base de determinados motivos. Más que reversión, que según el Diccionario panhispánico del español jurídico es la restitución de algo al estado que tenía -la autorización no vuelve a ningún estado anterior- se trata de una revocación -que según el mismo diccionario es la decisión administrativa por la que se deja sin efecto un acto administrativo anterior, entre los cuales están el cambio de circunstancias o el cambio de criterio por parte de la Administración- por lo que tal expresión del título del precepto, así como del contenido del mismo, debe ser sustituido.

En las letras c), d) y e), se ha de expresar la obligatoriedad de dar audiencia a la persona afectada, para que pueda alegar lo que estime oportuno en defensa de sus intereses, a fin de evitar su indefensión.

Artículo 18. Cumplimiento de jornadas y horarios.

Como se expresó en la observación anterior, el término adecuado es revocación, no revisión.

Artículo 20. Grupo de Trabajo de Seguimiento y Evaluación del Teletrabajo en la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias.

En el apartado 2, referido a las personas que formarán parte del grupo de trabajo, es incorrecta la utilización del término *organismo*, debiendo ser sustituida por la de "centro directivo".

Artículo 21. Departamentos.

En consonancia con lo regulado en el precepto, su título debe ser "Informe anual de evaluación", que es el objeto principal de su contenido.

Disposición transitoria primera. Plazos para la autorización del número máximo de jornadas en modalidad de teletrabajo.

Esta disposición escalona el número máximo de jornadas en modalidad de teletrabajo que se puede autorizar, de tal manera que los primeros seis meses solo se podrá autorizar hasta un máximo de un día a la semana, mientras que los seis

siguientes, hasta un máximo de dos, todo ello en función de las necesidades organizativas de cada centro directivo.

La vigencia de seis meses dispuesta en el apartado 1 de la disposición no es real, puesto que el plazo de resolución de las solicitudes presentadas en los tres primeros meses de vigencia del presente decreto, según la disposición transitoria tercera, es de tres meses, y la extinción de las autorizaciones concedidas con anterioridad a la publicación del PD en el Boletín Oficial de Canarias, va a ser, en todo caso, según señala la disposición transitoria segunda, a los tres meses de esa fecha, por lo que posiblemente se agote ese plazo de 6 meses antes de que se autorice el teletrabajo.

Disposición transitoria tercera. Plazo de resolución de las solicitudes de autorización.

Esta disposición establece que *“Las solicitudes presentadas en los tres primeros meses de vigencia del presente decreto tendrán un plazo máximo de tres meses”*. Posiblemente esta disposición provoque, si las solicitudes no se presentan al día siguiente de la entrada en vigor del PD, que las autorizaciones concedidas con anterioridad a la publicación del PD en el Boletín Oficial de Canarias se extingan antes de tener nueva autorización, pues en el inciso primero de la disposición transitoria segunda, relativa a la extinción de efectos de las autorizaciones concedidas se establece idéntico plazo.

Por otra parte, sólo se modifica transitoriamente el plazo de resolución de las solicitudes, no así el plazo del informe propuesta de resolución previsto en el art. 13 del PD.

Disposición derogatoria única. Derogación normativa.

Esta disposición utiliza la cláusula general de salvaguardia, en cuya virtud quedan derogadas todas las normas de igual o inferior rango en lo que contradigan o se opongan a lo dispuesto en el presente decreto.

Sin embargo, la directriz vigesimosexta del Decreto 15/2016 señala que las disposiciones derogatorias recogerán una relación de las normas que se derogan y cerrándose la lista con una cláusula general de salvaguardia que acotará la materia objeto de derogación.

En este caso, el teletrabajo en la Administración Pública canaria se viene regulando en la Resolución 1.616/2021, de 19 de octubre, de la Dirección General de la Función Pública, por la que se fijan los criterios para la recuperación de la actividad administrativa presencial ante la evolución de la situación sanitaria

derivada del COVID-19 -se menciona expresamente en la disposición transitoria segunda-. Dicha Resolución tiene evidente carácter normativo, por lo que se deberá derogar de manera expresa, ya que el PD viene a sustituirla, lo cual, además, contribuirá a la seguridad jurídica de la norma.

Disposición final primera. Facultad para dictar disposiciones de modificación, aplicación y desarrollo.

El título del precepto no se corresponde con su contenido, pues no se habilita al titular del Departamento para dictar disposiciones de modificación, aplicación y desarrollo.

Por su parte, aunque la iniciativa reglamentaria comenzó a tramitarse antes de la entrada en vigor, la LPGC, al no contener ninguna regulación transitoria, resulta de aplicación desde su entrada en vigor, el 4 de abril de 2023, al contenido sustantivo del PD.

Pues bien, en el art. 76.3 de la citada LPGC se dice que los titulares de los departamentos tienen potestad reglamentaria en lo relativo a la organización y funcionamiento de sus departamentos, añadiéndose que “asimismo, podrán dictar reglamentos cuando sean específicamente habilitados para ello por ley”.

Como en el presente caso no existe habilitación legal expresa al titular de la consejería competente, este ha de limitarse a la concreción, actualización de los aspectos estrictamente técnicos o de mero ajuste.

De lo que resulta que el contenido de esta disposición sí se adecua a nuestra doctrina, que se resume en lo siguiente:

“(…) con carácter general ha de entenderse que la atribución de la potestad reglamentaria al titular de la consejería competente ha de limitarse a la concreción, actualización o ajuste de los aspectos estrictamente técnicos o de mero ajuste. En otro caso, requeriría dicha potestad de un apoderamiento legal expreso. (V.gr., DDCCC 352/2022, de 27 de septiembre y 384/2022, de 13 de octubre).

C O N C L U S I Ó N

El Gobierno de Canarias tiene competencia para aprobar el Proyecto de Decreto por el que se regula la prestación de servicios en la modalidad de teletrabajo del personal empleado público de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma

de Canarias y sus organismos públicos vinculados o dependientes, ajustándose al ordenamiento jurídico que le es de aplicación, sin perjuicio de las observaciones formuladas en el Fundamento V de este Dictamen.