Consejo Consultivo de Canarias

D I C T A M E N 2 7 5 / 2 0 2 6

(Pleno)

San Cristóbal de La Laguna, a 14 de julio de 2026.

Dictamen solicitado por el Excmo. Sr. Presidente del Gobierno de Canarias en relación con el *Proyecto de Decreto que modifica el Decreto 74/2023, de 11 de mayo, 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 autónomos y entidades públicas dependientes (EXP. 234/2026 PD)*[*].

F U N D A M E N T O S

I

Sobre la solicitud y preceptividad del Dictamen

1. El Sr. Presidente del Gobierno de Canarias, al amparo del art. 11.1.B.b) en relación con el art. 12.1 de la Ley 5/2002, de 3 de junio, del Consejo Consultivo de Canarias (LCCC), solicita Dictamen preceptivo sobre el Proyecto de Decreto que modifica el Decreto 74/2023, de 11 de mayo, 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 autónomos y entidades públicas dependientes.

Se acompaña a la solicitud de Dictamen el preceptivo certificado del acuerdo de toma en consideración gubernativo del Proyecto de Decreto (PD) y de solicitud de Dictamen, adoptados en sesión del Consejo de Gobierno celebrada el 25 de mayo de 2026 (art. 50.1 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Consultivo de Canarias, aprobado por Decreto 181/2005, de 26 de julio).

2. El carácter preceptivo del Dictamen deriva del art. 11.1.B.b) LCCC, ya que se dictaminarán de forma obligatoria los proyectos de reglamento de ejecución de leyes

[*] **Ponente: Sra. de León Marrero.**

autonómicas, de desarrollo de normas básicas del Estado y, en su caso, de normas de la Unión Europea.

En este caso, nos hallamos ante un Reglamento por el que se modifica el Decreto 74/2023 de 11 de mayo, dictado en virtud de la competencia de desarrollo legislativo y de ejecución en materia de función pública y personal al servicio de las administraciones públicas canarias. En particular, desarrolla la norma básica prevista en el art. 47 *bis* de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público (en adelante, EBEP) aprobado por Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre.

3. La solicitud de Dictamen ha sido cursada por el procedimiento ordinario.

II

Procedimiento de elaboración de la norma

1. La presente iniciativa reglamentaria se rige, en cuanto a su procedimiento de elaboración y aprobación, por lo dispuesto en los arts. 68 y 80 de la Ley 4/2023, de 23 de marzo, de la Presidencia y del Gobierno de Canarias -en adelante, LPGC-. Igualmente, resulta de aplicación el 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 lo que no se oponga, contradiga o resulte incompatible con la norma legal citada, de acuerdo con lo establecido en la disposición derogatoria única de la LPGC.

2. Por lo que a la concreta tramitación se refiere, consta en el expediente remitido a este Consejo Consultivo, además del texto del PD y el certificado del Acuerdo gubernativo antes aludido, la emisión y realización de los siguientes informes y trámites preceptivos:

- Informe justificativo de la iniciativa reglamentaria, emitido por la Directora General de Modernización y Calidad de los Servicios Públicos con fecha 1 de septiembre de 2025 (art. 80.4 LPGC) y norma octava, apartado 1, y novena del Decreto 15/2026), en el que se analizan los siguientes aspectos:

1) Justificación de la situación jurídica y de hecho.

2) Justificación del proyecto.

3) Aspectos técnico-jurídicos.

4) Efectos económicos y sociales.

5) Participación ciudadana.

6) Impactos normativos requeridos por las normas sectoriales:

6.1. Informe de impacto por razón de género del proyecto normativo (exigido por el apartado 2 del art. 6 de la Ley 1/2010, de 26 de febrero, Canaria de Igualdad entre Mujeres y Hombres), así como de evaluación de impacto normativo sobre la identidad y expresión de género o las características sexuales (art. 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).

6.2. Informe de impacto empresarial, al amparo de lo dispuesto en el art. 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.

6.3. Informe sobre impacto en la infancia y adolescencia, conforme a lo previsto en el art. 22 *quinquies* de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, de modificación parcial del Código Civil y de la Ley de Enjuiciamiento Civil, en la redacción dada por el apartado veintiuno del art. 1 de la Ley 26/2015, de 28 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia.

6.4. Informe de impacto en la familia, según lo indicado en la Disposición adicional décima de la Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de Protección a las Familias Numerosas, en la redacción dada por el apartado tres de la Disposición final quinta de la Ley 26/2015, de 28 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia.

6.5. Informe por razón del cambio climático [apartado 3 h) del art. 26 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno].

6.6. Informe de impacto normativo en materia de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad, de conformidad con 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.

- Orden de la Consejera de Presidencia, Administraciones Públicas, Justicia y Seguridad por la que se inicia y se acuerda la tramitación del procedimiento para la elaboración y posterior aprobación por el Gobierno de Canarias del proyecto de decreto por el que se modifica el Decreto 74/2023, de 11 de mayo, 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 autónomos y entidades públicas dependientes.

- Trámite de consulta a las Consejerías en que se organiza la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias [art. 80.6 LPGC y norma tercera, punto 1, letra e), del Decreto 15/2016]. En el plazo concedido formularon observaciones las Secretarías Generales Técnicas de la Consejería de Hacienda y Relaciones con la Unión Europea (13 de octubre de 2025), la Consejería de Turismo y Empleo (3 de octubre de 2025) y la Agencia Tributaria Canaria (14 de octubre de 2025).

- Informe de la Dirección General de Modernización y Calidad de los Servicios públicos sobre las observaciones formuladas por los distintos Departamentos, emitido el 12 de noviembre de 2025.

- Informe de la Oficina Presupuestaria de la Consejería de Presidencia, Administraciones Públicas, Justicia y Seguridad, emitido el 22 de octubre de 2025, de conformidad con el art. 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 supervisión de la valoración del impacto de género de la norma reglamentaria proyectada, elaborado por la Secretaría General Técnica de la Consejería de Presidencia, Administraciones Públicas, Justicia y Seguridad (Unidad de Mejora Continua e Innovación) con fecha 24 de noviembre de 2025 (art. 68.2 de la Ley 1/2010, de 26 de febrero, Canaria de Igualdad entre Mujeres y Hombres).

- Informe de la Dirección General de Planificación y Presupuesto de 3 de diciembre de 2025, de conformidad con el art. 27.2.h) del Reglamento Orgánico de la Consejería de Hacienda y Relaciones con la Unión Europea, aprobado por Decreto 107/2024, de 31 de julio (BOC n.º 156, de 8 de agosto de 2024).

- Informe de la Dirección General de Función Pública de 5 de enero de 2026, de conformidad con el art. 73.i) del precitado Decreto 108/2024, de 31 de julio, que atribuye a la Dirección General de la Función Pública la emisión de informe previo a las normas que regulen la evaluación del desempeño y de los sistemas que permitan la evaluación del personal al servicio de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias, así como las que regulen la prestación de servicios en la modalidad de teletrabajo.

- Certificado de la negociación llevada a cabo por la Mesa General de Negociación de Empleados Públicos de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias, en sesión celebrada el día 26 de febrero de 2026, sobre el Proyecto de Decreto.

- Certificado de la sesión celebrada por la Comisión de la Función Pública Canaria del día 6 de marzo de 2026.

- Informe valorativo de las observaciones formuladas por los Departamentos y los informes preceptivos respecto al Proyecto de Decreto, de 17 de marzo de 2026 de la Dirección General de Modernización y Calidad de los Servicios Públicos, en el que se justifican las modificaciones introducidas en el texto tras la reflexión técnica suscitada en el marco del proceso participativo.

- Informe de la Viceconsejería de los Servicios Jurídicos de 5 de mayo de 2026, emitido de conformidad con lo dispuesto en el art. 20.f) del Decreto 19/1992, de 7 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de Organización y Funcionamiento del Servicio Jurídico del Gobierno de Canarias. Las observaciones efectuadas por la Viceconsejería han sido objeto de valoración en informe de la Dirección General de Modernización y Calidad de los Servicios Públicos de 6 de mayo de 2026.

- Informe de fecha 15 de mayo de 2026, emitido por la Secretaría General Técnica de la Consejería promotora de la iniciativa reglamentaria [art. 15.5.a) del Decreto 212/1991, de 11 de septiembre, de organización de los Departamentos de la Administración Autonómica de Canarias en relación con la Norma cuarta, apartado 1, del Decreto 15/2016].

- Comunicación y publicación en el portal de transparencia del Gobierno de Canarias de la iniciativa reglamentaria, acompañando a tal efecto, además del texto inicial del Proyecto de Decreto, informe de iniciativa, así como los ulteriores trámites evacuados en el procedimiento, de acuerdo con el art. 22.1.B) de la Ley 12/2014, de 26 de diciembre, de transparencia y de acceso a la información pública.

- Informe de la Comisión Preparatoria de Asuntos del Gobierno de 19 de mayo de 2026 [art. 2 del Decreto 43/2024, de 16 de abril, del Presidente, por el que se regula la Comisión Preparatoria de Asuntos del Gobierno y de las Comisiones Delegadas del Gobierno].

- Ampliación del informe de la iniciativa reglamentaria en atención a la indicación formulada por la Comisión Preparatoria de Asuntos del Gobierno en sesión celebrada el 19 de mayo de 2026.

- No se ha efectuado consulta previa al tratarse de un reglamento organizativo (art. 82.3 LPGC).

3. Por último, en el Preámbulo del PD se alude a que la aprobación de la iniciativa y el texto de la misma aseguran el cumplimiento de los «*principios de buena regulación*» a que hace referencia el art. 129 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, cuya aplicación a la potestad reglamentaria de las Comunidades Autónomas confirmó en su Fundamento Jurídico séptimo, apartado b), la sentencia del Tribunal Constitucional n.º 55/2018, de 24 de mayo, y que han sido recogidos expresamente como mandato para la elaboración normativa en los arts. 66 y 80.5 LPGC.

En este sentido, en el Preámbulo del PD se justifica que «*Esta norma cumple con los principios de necesidad, adaptando la norma a las innovaciones legales que sobre la materia se han producido (cambio de sentido del silencio) y adoptando medidas que eviten autorizaciones de teletrabajo sin el cumplimiento debido de los requisitos mínimos previstos; eficacia, en la medida en que introduce disposiciones que facilitan la gestión de las solicitudes de prestación de servicios bajo la modalidad de teletrabajo; proporcionalidad, en el sentido de que los nuevos plazos introducidos por un lado, tal como se ha dicho, facilitan la gestión, pero, por otro lado, no suponen una prolongación excesiva en la tramitación de este tipo de expedientes; seguridad jurídica, ya que refuerza la organización administrativa dotándola de herramientas suficientes (plazos de tramitación y sentido del silencio) para garantizar una adecuada prestación de los servicios públicos a través de un mejor control del procedimiento de autorización del teletrabajo; transparencia, a través de la participación de los representantes de los trabajadores en la negociación del proyecto normativo; y eficiencia, en el sentido de que ninguna de las medidas que se adoptan suponen incremento del gasto ni del esfuerzo del personal responsable de la gestión de estas solicitudes, previstos en el artículo 129 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, que se recogen en la norma que modifica. En este sentido, la norma, sobre la base del principio de proporcionalidad, contiene la regulación imprescindible para atender los requerimientos normativos y técnicos señalados con anterioridad».*

Con ello se cumple el mandato legal establecido en los citados preceptos, justificándose la adecuación de la norma proyectada a los principios de necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia y eficiencia, sin

perjuicio de lo que más adelante se señalará respecto al principio de seguridad jurídica.

III

Objeto, finalidad, justificación y estructura del PD

El Proyecto de Decreto tiene por objeto la modificación del Decreto 74/2023, de 11 de mayo, 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 autónomos y entidades públicas dependientes.

En particular, la modificación pretendida se refiere o afecta a los siguientes aspectos de la norma reglamentaria:

- Requisitos personales para acceder a la prestación de servicios mediante teletrabajo (art. 5). Se añade la disponibilidad de licencias de aplicaciones de telefonía y conectividad corporativas, o dispositivos de telefonía móvil y el haber prestado servicios en la Administración autonómica al menos un año ininterrumpidamente.

- Aspectos procedimentales por los que se rige la tramitación de las solicitudes presentadas. Se amplían los plazos, tanto el plazo máximo de resolución del procedimiento que pasa de un mes desde la presentación de la solicitud a tres meses, como los plazos máximos para la emisión del informe-propuesta de resolución y de elaboración del plan personal de trabajo -de 20 días a 2 meses-. Finalmente, se modifica el sentido del silencio, que pasa a ser desestimatorio, en consonancia con lo previsto en la disposición adicional décima tercera de la Ley 2/2025, de 26 de junio, de medidas urgentes para la reducción de la temporalidad, la gestión eficiente y la calidad en el empleo público de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias, así como para la protección de la infancia en el ámbito de los juegos de azar y apuestas (en adelante, Ley 2/2025)

- Causas de denegación de la autorización: se añade la falta de disponibilidad de licencias de aplicaciones de telefonía y conectividad corporativas, o dispositivos de telefonía móvil.

- Se establece un plazo para la remisión del informe anual de evaluación a la Comisión Superior de Administración Pública, añadiendo que se hará en el primer trimestre del año siguiente al evaluado.

- Evaluación de la regularización de autorizaciones obtenidas por silencio antes de la entrada en vigor de la Ley 2/2025: Se añade la exigencia de una evaluación por el centro directivo con competencias en materia de inspección de servicios, del cumplimiento del procedimiento para la regularización de las autorizaciones otorgadas por silencio positivo previsto en la disposición transitoria séptima de la Ley 2/2025.

- Se añade una disposición transitoria referida a la regularización de las autorizaciones concedidas antes de la entrada en vigor del PD para adaptarse a los nuevos requisitos exigidos, para lo cual se establece un plazo máximo de tres meses. En caso de incumplimiento de estos requisitos se aplica el procedimiento de reversión de la autorización previsto en el art. 17.1 letra b) del Decreto 74/2023, de 11 de mayo.

La finalidad de esta modificación reglamentaria es, por un lado, adaptar el Decreto 74/2023, de 11 de mayo, a las modificaciones introducidas por la Ley 2/2025 en materia de teletrabajo, que son dos: la obligación de que las relaciones de puestos de trabajo contengan un apartado relativo a si el puesto de trabajo es susceptible o no de ser desempeñado en la modalidad de trabajo en remoto, sin perjuicio de la resolución que en su caso deba dictarse autorizando dicha prestación (art. 56.2); y el sentido del silencio administrativo en los procedimientos de autorización para la prestación de servicios en la modalidad de teletrabajo (disposición adicional decimotercera). Por otro lado, la finalidad del PD es modificar el Decreto 74/2023 según las recomendaciones introducidas en el informe definitivo de 22 de abril de 2025, de la Dirección General de Modernización y Calidad de los Servicios Públicos, correspondiente a la actuación inspectora del Plan Anual de Inspección de la Dirección General de Modernización y Calidad de los Servicios Públicos de 2024, que propone modificar los siguientes aspectos:

La modificación de la letra/) del apartado 1 del artículo 5, incluyendo como requisito que el empleado haya prestado servicios de manera ininterrumpida al menos 12 meses antes de la autorización en la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias.

La modificación del plazo máximo de emisión del informe propuesta de resolución de las solicitudes de autorización de teletrabajo por parte de los responsables de las unidades (artículos 13, 14.3), pasado de veinte días a 2 meses.

Ampliar el plazo máximo de resolución a tres meses, con el objeto de dar más tiempo a los centros directivos de evaluar las solicitudes y, sobre todo, elaborar los planes personales de trabajo (artículo 15.1).

La comprobación del cumplimiento de los requisitos que debe realizar la persona responsable de la unidad, y que debe hacer constar expresamente en su informe propuesta, debe extenderse no solo a los establecidos en el capítulo 11del Decreto (letra b del artículo 13), sino también a la efectiva conectividad del empleado solicitante a través de las aplicaciones de telefonía y conectividad corporativas, tal como prevé el apartado 5 del artículo 8. En este sentido se debería también ampliar la vía de conectividad a través de los teléfonos móviles corporativos de que pudieran disponer los empleados.

En el Preámbulo del PD se justifica la modificación proyectada en la actualización de la norma a los cambios normativos introducidos en la Ley 2/2025, y en la necesidad de mejorar la eficacia de la prestación de servicios en la modalidad de teletrabajo desde el punto de vista de la dirección por objetivos, así como en la mejora de la gestión de los procedimientos de autorización al ampliar los plazos máximos dentro del principio de proporcionalidad.

En cuanto a su estructura la norma proyectada consta de:

1) Un Preámbulo, donde se explica el objeto y finalidad perseguida con el PD y a los principios de buena regulación.

2) Artículo único, referido a la modificación proyectada. Se divide en ocho apartados, con el siguiente contenido:

- Uno, referido a la modificación de la letra b) del apartado 1 del artículo 5.

- Dos, relativo a la modificación de la letra e) del apartado 1 del artículo 5.

- Tres, por el que se modifica la letra f) del apartado 1 del artículo 5.

- Cuatro, por el que se modifica el primer párrafo del artículo 13.

- Cinco, referente a la modificación del apartado 3 del artículo 14.

- Seis, relativo a la modificación del apartado 1 del artículo 15.

- Siete, por el que se modifica la letra c) del apartado 2 del artículo 15.

- Ocho, que modifica el apartado 3 del artículo 21.

3) Una parte final integrada por una disposición adicional, otra transitoria, una derogatoria y una disposición final referida a su entrada en vigor.

IV

Marco competencial de la Comunidad Autónoma y rango de la norma proyectada

1. El título competencial de la Comunidad Autónoma de Canarias en que se ampara la norma proyectada, es el recogido en el art. 104 de la Ley Orgánica 1/2018, de 5 de noviembre, de reforma del Estatuto de Autonomía de Canarias (en adelante, EAC), por el que se atribuye 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 art. 149.1.18.ª de la Constitución; en el art. 106 EAC que atribuye la competencia en materia de régimen jurídico y procedimiento de las administraciones públicas canarias, sin perjuicio de lo dispuesto en el art. 149.1.18.ª de la Constitución; así como en su art. 107 EAC que atribuye 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.

En relación con el referido título competencial *ex* art. 107 EAC, nos hemos pronunciado, entre otros, en nuestro Dictamen 260/2023, de 13 de junio, en los siguientes términos:

«Como es sabido, el art. 149.1.18ªCE atribuye al Estado la competencia exclusiva en materia de «bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas y del régimen estatutario de sus funcionarios que, en todo caso, garantizarán a los administrados un tratamiento común ante ellas».

Por su parte, el art. 107 EAC atribuye a la Comunidad Autónoma de Canarias la competencia en materia de Función Pública y personal al servicio de las administraciones públicas de Canarias en los siguientes términos:

"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".

De lo anterior se colige que el Estado ostenta la competencia exclusiva para establecer las bases del régimen estatutario de los funcionarios públicos, 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 ejercitarse 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 (en adelante, TREBEP) (Doctrina reiterada en nuestros Dictámenes 100/2020, de 17 de abril, 104/2020, de 8 de mayo, y 105/2020, de 8 de mayo).

La Sentencia del Tribunal Constitucional 116/2022, de 27 de septiembre, anteriormente mencionada, ha venido a clarificar el régimen competencial en la materia al razonar lo siguiente: " (...) por lo que respecta a su contenido material, hemos señalado que el art. 149.1.18 CE, puesto en conexión con el art. 103.3 CE, reserva al legislador estatal un ámbito "cuyos contornos no pueden definirse en abstracto y a priori, pero en el que ha de entenderse comprendida, en principio, la normación relativa a la adquisición y pérdida de la condición de funcionario, a las condiciones de promoción en la carrera administrativa y a las situaciones que en esta 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". Se trata, por lo tanto, de normas que "interesarán directamente a las relaciones entre estos y las administraciones a las que sirven, configurando así el régimen jurídico en el que pueda nacer y desenvolverse la condición de funcionario y ordenando su posición propia en el seno de la administración [STC 99/1987, de 11 de junio, FJ 3 c), seguida de otras muchas].

En aplicación de dicho criterio general hemos confirmado que se encuentran cubiertos por esta competencia básica estatal, entre otros extremos, la reserva al personal funcionario del ejercicio de determinadas funciones [STC 236/2015, de 19 de noviembre, FJ 5 a)]; la regulación del requisito de titulación en el ámbito de la función pública y sus excepciones, ya sea en relación con el acceso o la integración de los funcionarios en escalas o grupos, ya sea para su promoción interna (por todas, STC 171/2020, de 16 de noviembre, FJ 2, y las allí citadas); las situaciones administrativas que puedan acontecer a lo largo de la carrera

funcionarial (STC 1/2003, de 16 de enero, FJ 3); la determinación de los supuestos en los que pueden ser concedidos permisos o licencias (STC 156/2015, de 9 de julio, FJ 8); la fijación de la duración mínima de la jornada de trabajo (STC 99/2016, de 25 de mayo, FJ 7); la determinación de los diversos conceptos retributivos de los funcionarios comunes a todas las administraciones públicas (STC 148/2006, de 11 de mayo, FJ 6); ciertos elementos del régimen disciplinario (STC 39/2014, de 11 de marzo, FJ 5); reglas sobre representación y acción colectiva de los funcionarios (STC 102/1988, de 28 de junio, FJ 4); o la regulación de la pérdida de la condición de funcionario (STC 1/2003, FJ 3). En todo caso, conviene recordar que los arts. 23.2 y 103.3 CE imponen ciertas exigencias formales y materiales sobre la regulación del estatuto de los funcionarios públicos, que habrán de ser observadas, en sus respectivos ámbitos de competencia, tanto por el Estado como por las comunidades autónomas. Así, hemos dicho que del art. 103.3 CE se desprenden, entre otros extremos, una reserva de ley de alcance relativo [STC 99/1987, FJ 3 c)] y la opción constitucional por una relación funcionarial de naturaleza estatutaria que, por lo tanto, ubica al funcionario público en "una situación jurídica objetiva, definida legal y reglamentariamente y, por ello, modificable por uno u otro instrumento normativo de acuerdo con los principios de reserva de Ley y de legalidad" (STC 99/1987, FJ 6). En cuanto al derecho fundamental a acceder en condiciones de igualdad a las funciones públicas (art. 23.2 CE), hemos señalado, por lo que ahora interesa, que se trata de una especificación del principio de igualdad que consagra el art. 14 CE (por todas, STC 363/1993, de 13 de diciembre, FJ 4); que no otorga el derecho a desempeñar determinadas funciones públicas, sino solamente a impugnar toda medida que quiebre la igualdad (STC 192/2012, de 29 de octubre, FJ 5, y las allí citadas); y que de él se deriva la exigencia de respetar la igualdad (garantizada a través de los principios de mérito y capacidad) no solo en el acceso a la función pública, sino también, aunque con intensidad diferente, en toda la relación funcionarial, incluyendo el desarrollo o promoción de la carrera administrativa (por todas, STC 131/2017, de 13 de noviembre, FJ 4)».

Como se ha indicado, 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. Ha de advertirse que el Estado, de acuerdo con lo anterior, ostenta la competencia tanto para establecer la legislación laboral, art. 149.1.7.ª CE, como las bases del régimen estatutario de los funcionarios públicos, art. 149.1.18.ª 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 este sentido, el art. 47 *bis*, referido al teletrabajo, del texto refundido 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.ª y 149.1.7.ª 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 regirá, en materia de teletrabajo, por lo previsto en el presente Estatuto y por sus normas de desarrollo.

2. En cuanto al rango de la norma, el art. 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, 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.

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

El contenido del PD se ajusta al Ordenamiento jurídico de aplicación, sin que su articulado presente reparos, ajustándose al contenido de los preceptos y disposiciones legales que desarrolla.

No obstante, procede realizar las siguientes observaciones:

1. Observaciones al Preámbulo

De acuerdo con el art. 80.5 LPGC, *«en el texto del proyecto, antes de su parte dispositiva se incluirá un breve preámbulo en el que se justifique la iniciativa y su adecuación a los principios de buena regulación».*

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»*.

Pues bien, en el presente caso, el preámbulo omite las referencias al título competencial de la Comunidad Autónoma de Canarias en la materia. Se debería incluir una mención a las competencias autonómicas en virtud de las cuales se aprueba el Decreto.

Por otra parte, se advierte que en el Preámbulo no se hace referencia a los motivos o justificación de una de las modificaciones más importantes de la norma, cual es la de incluir el requisito la prestación de servicios en la Administración autonómica al menos un año ininterrumpidamente, para acceder a la prestación de servicios mediante teletrabajo.

Si bien en el Preámbulo se alude a las modificaciones introducidas como consecuencia de la aprobación de la Ley 2/2025 que afectan al contenido de las relaciones de puestos de trabajo, que deberán especificar si el puesto es susceptible o no de ser desempeñado en la modalidad de teletrabajo, y al sentido del silencio administrativo en los procedimientos de autorización, no obstante, se omite la referencia a la justificación que ha llevado a introducir ese requisito adicional para acceder al teletrabajo. Por lo que sería deseable, que, ante esta modificación sustancial, se incluyera una breve referencia a los motivos en los que se sustenta a efectos de comprender el cambio normativo.

En el informe de valoración de las observaciones realizadas por la Viceconsejería de los Servicios Jurídicos en su informe preceptivo, emitido por la Dirección General de Modernización y Calidad de los Servicios Públicos, se remitía a lo indicado en el informe de la iniciativa reglamentaria, en el que se explica que el motivo está en la necesidad de garantizar el conocimiento por el trabajador de las funciones y habilidades necesarias para el desempeño del puesto y en el conocimiento mínimo de la cultura de la organización, siendo un plazo razonable y proporcionado para el cumplimiento de estos objetivos.

Se explicita también que esta modificación obedece a las recomendaciones contenidas en el informe definitivo de 22 de abril de 2025, de la Dirección General de Modernización y Calidad de los Servicios Públicos, correspondiente a la actuación inspectora del Plan Anual de Inspección de la Dirección General de Modernización y Calidad de los Servicios Públicos de 2024.

Por tanto, este Consejo Consultivo no se cuestiona la inclusión de este requisito para acceder a la modalidad del teletrabajo, por cuanto parece proporcional, razonable y acorde a los preceptos legales de aplicación, ahora bien, en el Preámbulo de la norma deberá hacerse mención a la justificación y motivación que ha llevado a su inclusión a través del PD, a fin de que los destinatarios de la norma puedan entender el fin de la modificación reglamentaria, en su totalidad.

2. Disposición transitoria única. Adaptación de las autorizaciones concedidas

«En el plazo máximo de tres meses desde la entrada en vigor de este decreto, las autorizaciones concedidas con anterioridad deberán regularizarse conforme a los nuevos requisitos establecidos en el mismo. Cumplido ese plazo, el incumplimiento de estos requisitos dará lugar al inicio del correspondiente procedimiento de reversión de la autorización concedida, de acuerdo con lo previsto en la letra b) del apartado 1 del artículo 17 del Decreto 74/2023, de 11 de mayo, 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 autónomos y entidades públicas dependientes».

A esta disposición transitoria procede realizar las siguientes observaciones:

En primer lugar, la Disposición transitoria única del PD lleva por rúbrica «*Adaptación de las autorizaciones concedidas»,* y establece el plazo máximo para regularizar las autorizaciones concedidas conforme a los nuevos requisitos, transcurrido el cual el incumplimiento de estos requisitos dará lugar al inicio del procedimiento de reversión de la autorización concedida, de acuerdo con lo previsto en la letra b) del apartado 1 del art. 17 del Decreto 74/2023, de 11 de mayo. En consonancia con el contenido de la Disposición, su título debe modificarse: en lugar de *«adaptación»* debe decir *«regularización»* pues resulta más acorde al contenido de la disposición y está en sintonía con los términos empleados en la Ley 2/2025, cuya Disposición transitoria séptima lleva por rúbrica *«Regularización de las autorizaciones de prestación de servicios en la modalidad de teletrabajo»,* para referirse -en términos similares a la disposición transitoria única del PD- a la regularización de las autorizaciones que se hubieran obtenido por silencio

administrativo positivo bajo la vigencia del Decreto 74/2023, de 11 de mayo y antes de la entrada en vigor de la Ley 2/2025.

En segundo lugar, ha de plantearse el acomodo de esta disposición transitoria única a los preceptos y criterios jurisprudenciales sobre la retroactividad de las normas, pues la regulación pretendida pudiera ser restrictiva de derechos.

Puede afirmarse que no existe una interdicción general de la retroactividad de las normas, ya que fuera de las materias respecto de las que el art. 9.3 CE prohíbe la retroactividad, es posible que se dote a la ley del ámbito de retroactividad que el legislador considere oportuno, disponiendo éste, por consiguiente, de un amplio margen de discrecionalidad política (STC 150/1990, FJ 8.º). Ahora bien, resultan ineficaces, con nulidad absoluta, en principio, las normas reglamentarias retroactivas que sean claramente restrictivas de derechos individuales.

Como ha expresado la STS de 15 noviembre de 1999, entre otras, *«La retroactividad de las normas en nuestro ordenamiento viene marcada por los determinados preceptos y criterios jurisprudenciales. El artículo 2.3 del Código Civil contiene una norma de aplicación subsidiaria, al establecer la irretroactividad de las Leyes, si éstas no dispusieran lo contrario. El artículo 9.3 CE eleva a rango constitucional la prohibición de retroactividad de las disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de derechos individuales. Y, en fin, el artículo 62.2 LRJ-PAC establece la sanción de nulidad para los reglamentos que establezcan la retroactividad de disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de derechos».*

Podemos plantearnos si la prestación de servicios en la modalidad de teletrabajo constituye un derecho individual del empleado público. Para ello debemos remitirnos al art. 47 *bis* del Texto refundido del EBEP, aprobado por Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, que fue introducido por 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.

Este precepto regula el teletrabajo, definiendo el mismo como «*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».*

En el apartado 2 del art. 47 bis se dispone: *«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».

Por tanto, el hecho de configurarse esta modalidad de prestación de servicios como *«reversible»* implica que no nos hallamos ante un derecho adquirido, consolidado del empleado público, en el sentido de que pase a formar parte del patrimonio de la persona con carácter irrevocable. Por el contrario, el teletrabajo se configura legalmente como un derecho reversible, en el sentido de que son condiciones o beneficios que se otorgan temporalmente o condicionados a que se mantengan las circunstancias que los originaron.

Por todo lo cual, es perfectamente posible que una norma reglamentaria prevea la aplicación retroactiva a las autorizaciones ya concedidas a efectos de su regularización, y en su caso, reversión. La norma, por tanto, no es restrictiva de derechos individuales.

Por otra parte, en la medida de que el teletrabajo está supeditado a las necesidades del servicio y tiene como objetivo una mejor organización del trabajo, entra dentro de la esfera de las potestades de autoorganización de la Administración Pública, y debe supeditarse a los principios del art. 3.1 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público como la planificación, la racionalización, la eficacia, la economía y la eficiencia, que también han de regir la actuación y las relaciones de las Administraciones públicas.

Por todo ello, el derecho a teletrabajar se configura tanto en el art. 47 *bis* EBEP como en el Decreto 74/2023 de 11 de mayo, como reversible (art. 17).

En este caso, se dispone que el incumplimiento de los nuevos requisitos previstos en el PD, tras el plazo de regularización, supone que se ponga en marcha el procedimiento de reversión de la autorización, en particular se remite al art. 17.1 letra b), que regula como motivo de las reversión: *«b) previo informe del responsable de la unidad, debidamente justificado, por incumplimiento sobrevenido de alguno de los términos establecidos en el Capítulo II de este decreto, previa audiencia de la persona interesada».*

Dicho precepto, garantiza la audiencia a la persona afectada, para que pueda alegar lo que estime oportuno en defensa de sus intereses, a fin de garantizar el principio de contradicción y el derecho de defensa.

C O N C L U S I Ó N

El Proyecto de Decreto por el que se modifica el Decreto 74/2023, de 11 de mayo, 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 autónomos y entidades públicas dependientes, se considera conforme al parámetro constitucional, estatutario y legal de aplicación, en términos generales sin perjuicio de las observaciones contempladas en el Fundamento V del presente Dictamen.