

**MEMORIA DEL ANÁLISIS DE IMPACTO NORMATIVO**

**ANTEPROYECTO DE LEY REGULADORA DEL TRABAJO A  
DISTANCIA**

**22 de junio de 2020**

<b>Ministerio/Órgano proponente</b>	<b>MINISTERIO DE TRABAJO Y ECONOMÍA SOCIAL</b>	<b>Fecha</b>	<b>Junio de 2020</b>
<b>Título de la norma</b>	<b>ANTEPROYECTO DE LEY POR EL QUE SE REGULA EL TRABAJO A DISTANCIA</b>		
<b>Tipo de Memoria</b>	Normal <input checked="" type="checkbox"/> Abreviada <input type="checkbox"/>		
<b>OPORTUNIDAD DE LA PROPUESTA</b>			
<b>Situación que se regula</b>	El trabajo a distancia en el ámbito descrito en el artículo 1 del Estatuto de los Trabajadores		
<b>Objetivos que se persiguen</b>	Proporcionar una regulación suficiente que dé respuestas a las distintas necesidades que plantea esta forma de prestación del trabajo por cuenta ajena, estableciendo un conjunto de derechos y garantías.		
<b>Principales alternativas consideradas</b>	<p>No se han considerado, siendo necesaria una regulación que proporcione la necesaria seguridad jurídica ante la insuficiencia demostrada por el vigente artículo 13 del Estatuto de los trabajadores.</p> <p>Tampoco se ha demostrado suficiente el que su regulación se aborde por pactos individuales o colectivos, siendo necesario garantizar un conjunto de derechos y obligaciones de aplicación general.</p> <p>Dicha regulación deber ser a través de una ley, entre otras razones, porque modifica normas de tal rango.</p>		

## CONTENIDO Y ANÁLISIS JURÍDICO

<b>Tipo de norma</b>	Ley
<b>Estructura de la Norma</b>	<p>El proyecto consta de cuatro capítulos, veintiún artículos, una disposición transitoria y cuatro disposiciones finales.</p> <p>El capítulo I se refiere a las disposiciones generales aplicables al trabajo a distancia, el capítulo II, al acuerdo de trabajo a distancia, el capítulo III a los derechos de las personas trabajadoras a distancia y el capítulo IV, que regula de manera específica el trabajo a distancia ocasional.</p> <p>La disposición transitoria única establece reglas transitorias en relación con situaciones anteriores a la entrada en vigor de la ley.</p> <p>Las disposiciones finales por su parte proceden: a la modificación del texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2015, de 23 de octubre, de la Ley 36/2011, de 10 de octubre, reguladora de la jurisdicción social y del texto refundido de la Ley sobre Infracciones y Sanciones en el Orden Social aprobado por Real Decreto Legislativo 5/2000, de 4 de agosto. La disposición final cuarta establece su entrada en vigor.</p>

<p><b>Informes recabados</b></p>	<p>Este proyecto debe ser informado por la Secretaría General Técnica del Departamento y por la Oficina de Coordinación y Calidad Normativa del Ministerio de Presidencia, Relaciones con las Cortes y Memoria Democrática.</p> <p>Asimismo, debe recabarse informe de la Secretaría General Técnica del Ministerio de Justicia y del Ministerio de Política Territorial y Función Pública.</p> <p>El proyecto debe ser sometido a dictamen del Consejo Económico y Social.</p>
<p><b>Trámite de audiencia</b></p>	<p>El proyecto de real decreto ha sido publicado en el portal web del MITRAMISS, a efectos de consulta pública (<a href="http://www.mitramiss.gob.es/">http://www.mitramiss.gob.es/</a>) del 6 al 22 junio de 2020.</p> <p>No obstante, el Consejo de Ministros ha acordado la tramitación urgente del procedimiento de elaboración en fecha 23.06.2020 de acuerdo con lo previsto en el artículo 27 de la Ley 50/1997.</p> <p>Debe ser objeto de información y audiencia pública mediante su publicación en el portal web del MITRAMISS.</p> <p>Específicamente se debe solicitar informe a las organizaciones empresariales y sindicales más representativas.</p>
<p style="text-align: center;"><b>ANÁLISIS DE IMPACTOS</b></p>	
<p><b>ADECUACIÓN AL ORDEN DE COMPETENCIAS</b></p>	<p>El título competencial prevalente a cuyo amparo se dicta esta norma es el artículo 149.1.7ª CE, que atribuye competencia exclusiva al Estado en materia de legislación laboral, sin perjuicio de su ejecución por los órganos de las</p>

	Comunidades Autónomas.	
<b>IMPACTO ECONÓMICO Y PRESUPUESTARIO</b>	Efectos sobre la economía en general.	La norma tendrá efectos positivos en la economía ya que es una forma de trabajo que supone un ahorro de tiempo, que puede contribuir a la lucha contra la contaminación y que puede tener virtualidad incluso para revitalizar los núcleos de población rural
	En relación con la competencia	<input checked="" type="checkbox"/> la norma no tiene efectos significativos sobre la competencia.  <input type="checkbox"/> la norma tiene efectos positivos sobre la competencia.  <input type="checkbox"/> la norma tiene efectos negativos sobre la competencia.
	Desde el punto de vista de las cargas administrativas  No supone nuevas cargas administrativas	<input type="checkbox"/> supone una reducción de cargas administrativas.  Cuantificación estimada:  <input type="checkbox"/> Incorpora nuevas cargas administrativas.  afecta a las cargas administrativas.
	Desde el punto de vista de los presupuestos, la norma  <input type="checkbox"/> <b>No Afecta a los presupuestos de la Administración del Estado.</b>  <input type="checkbox"/> Afecta a los presupuestos de otras Administraciones Territoriales.	<input type="checkbox"/> implica un gasto:  <input type="checkbox"/> implica un ingreso.

<b>IMPACTO DE GÉNERO</b>	La norma tiene un impacto de género	Negativo <input type="checkbox"/> Nulo Positivo <input checked="" type="checkbox"/>
<b>OTROS IMPACTOS CONSIDERADOS</b>	Impacto en la infancia y en la adolescencia  Impacto en la familia	Positivo <input checked="" type="checkbox"/>  Positivo <input checked="" type="checkbox"/>
<b>OTRAS CONSIDERACIONES</b>		

## **I. OPORTUNIDAD DE LA PROPUESTA**

### **1. MOTIVACIÓN**

La regulación del trabajo a distancia en el ordenamiento español se ha encontrado hasta ahora en el artículo 13 del texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2015, de 23 de octubre. Se trata de una norma sucinta, que muestra la escasa relevancia que el trabajo a distancia ha tenido tradicionalmente y que refleja una realidad muy diferente a la actual. El trabajo a distancia que se advierte en el texto del artículo 13 del Estatuto de los Trabajadores es un trabajo marginal, amenazado por la economía sumergida, en muchas ocasiones degradado y raramente escogido como opción prioritaria por la persona trabajadora. Es evidente que éstas no son las notas características del trabajo a distancia que se desarrolla en la actualidad o, al menos, de todo el trabajo a distancia que actualmente se realiza.

La realidad es que el trabajo a distancia puede tener ventajas para la empresa, para la persona trabajadora e incluso para la sociedad. Es una forma de trabajo que supone un ahorro de tiempo, que puede contribuir a la lucha contra la contaminación y que puede tener virtualidad incluso para revitalizar los núcleos de población rural. Sin embargo, el trabajo a distancia plantea numerosos retos y problemas, a los que debe dar cumplida respuesta la normativa española, de un modo detallado y comprometido. Es necesario en este momento un esfuerzo normativo de mayor entidad, que establezca claramente los límites del ejercicio del trabajo a distancia pero que también le permita desplegar todas sus posibilidades.

Dicha insuficiencia se ha puesto de manifiesto recientemente, debiendo abordarse con carácter urgente a través del artículo 5 del Real Decreto-ley 8/2020, de 17 de marzo, de medidas urgentes extraordinarias para hacer frente al impacto económico y social del COVID-19, en el que se estableció el carácter preferente del trabajo a distancia debiendo la empresa adoptar las medidas oportunas si ello es técnica y razonablemente posible y si el esfuerzo de adaptación necesario resulta proporcionado. Como resulta de las exposiciones de motivos de dicha norma y del Real Decreto-ley 15/2020, en la crisis del COVID-19 el teletrabajo constituye un medio preferente para garantizar la continuidad de la actividad empresarial, para garantizar las medidas de contención y la protección de las personas trabajadoras y para seguir atendiendo a las necesidades de conciliación de la vida laboral y familiar. Dicho precepto ha sido prorrogado en su vigencia durante los dos meses posteriores al cumplimiento de la vigencia prevista en el párrafo primero de la disposición final décima del presente Real Decreto-ley 8/2020.

La extensión y normalización del trabajo a distancia sin un marco legal suficiente que permita establecer las certezas y garantías necesarias puede distorsionar el marco de las relaciones laborales, y afecta a condiciones que se incorporan como esenciales de acuerdo con nuestro marco constitucional (artículo 35 CE y el Estatuto de los Trabajadores) y el acervo de normas internacionales y comunitarias que integran “un suelo social mínimo” (entre otras, Capítulo II del Pilar Social Europeo, Directiva 2003/88/ CE, de 4 de noviembre

de 2003, Carta Social Europea, Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales, la Directiva Marco 89/391/ CEE del Consejo, de 12 de junio de 1989, relativa a la aplicación de medidas para promover la mejora de la seguridad y de la salud de los trabajadores en el trabajo y el propio Texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores).

## 2. OBJETIVOS

El objetivo es proporcionar una regulación suficiente, transversal y agrupada en una norma única que dé respuestas a diversas necesidades, equilibrando el uso de estas nuevas formas de prestación de trabajo por cuenta ajena y las ventajas que suponen para empresas y personas trabajadoras, de un lado, y un marco de derechos que satisfagan, entre otros, los principios sobre su carácter voluntario y reversible, el principio de igualdad de trato en las condiciones profesionales, en especial la retribución incluida la compensación de gastos, la promoción y la formación profesional, el ejercicio de derechos colectivos, los tiempos máximos de trabajo y los tiempos mínimos de descanso, la distribución flexible del tiempo de trabajo, así como los aspectos preventivos relacionados básicamente con la fatiga física y mental, el uso de pantallas de visualización de datos y los riesgos de aislamiento.

Uno de los principales retos a los que se enfrenta el trabajo a distancia está relacionado con los tiempos de trabajo y descanso. El incremento en el uso de los dispositivos electrónicos ha alterado la forma de las horas extraordinarias tradicionales de las personas trabajadoras presenciales hasta el punto de que en la actualidad en muchas ocasiones las horas extraordinarias, muchas veces indebidamente no contabilizadas ni retribuidas, se producen por medio de la conexión al trabajo fuera de la jornada ordinaria de trabajo.

La cuestión del tiempo de trabajo y del derecho a la desconexión adquiere una dimensión especial en el caso de las personas que desarrollan trabajo a distancia, porque la posibilidad de flexibilidad horaria y la propia naturaleza del trabajo a distancia hace que los límites entre la vida profesional y la vida personal a veces se desdibujen. Por ello es necesario que estén especialmente protegidas por la legislación. El derecho a la desconexión digital se encuentra actualmente regulado en el artículo 88 de la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de protección de datos personales y garantía de los derechos digitales, a la que expresamente hace referencia la presente norma. Para garantizar la separación efectiva entre el tiempo laboral y el tiempo personal que asegure a su vez este derecho a la desconexión resulta necesario que el horario de la persona trabajadora a distancia esté específica y claramente identificado en el acuerdo de trabajo a distancia, sin perjuicio del derecho a la alteración del mismo que, con los límites y condiciones establecidos en dicho acuerdo, corresponde a la persona trabajadora. La presente ley pretende de este modo evitar los peligros de una forma de trabajo en cualquier tiempo y en cualquier lugar (lo que se ha dado en llamar “smart working”) que, como cualquier otra forma de trabajo, debe respetar la normativa sobre tiempo de trabajo y el derecho a la



desconexión de las personas trabajadoras tal y como se establece en el Informe de la OIT – Eurofound “Working anytime, anywhere: the effects on the world of work”.

Un aspecto que despierta especial interés, no solo en el trabajo a distancia sino también en el trabajo presencial, es el que tiene que ver con el control de la actividad laboral que corresponde al empresario, cuyo alcance se extiende considerablemente por el uso de las tecnologías digitales. Efectivamente, la tecnología ha incrementado notablemente las posibilidades de control del trabajo por parte del empresario, que en la actualidad puede tener acceso al tiempo invertido, operaciones realizadas, conexiones, pulsaciones, errores e incluso a las pantallas que visualiza la persona trabajadora. El control intensivo y permanente de la actividad del trabajador atenta al derecho a la intimidad de las personas trabajadoras por desproporcionado (por todas, Sentencia del Tribunal Constitucional 98/2000, de 10 de abril) y, por tanto, no podrá utilizarse tampoco en el trabajo a distancia.

El derecho a la intimidad en relación con los instrumentos de control empresarial ha motivado la aprobación de normas específicas sobre la materia, como la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de protección de datos personales y garantía de los derechos digitales; o el Reglamento de la Unión Europea 2016/679, de 27 de abril de 2016, relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos. Expresamente hacen referencia a ello tanto el artículo 20.bis del Estatuto de los Trabajadores, que configura el derecho de las personas trabajadoras a la intimidad en relación con el entorno digital y la desconexión, como el artículo 88 de la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, a la que expresamente se hace referencia en la presente ley.

También en el ámbito jurisprudencial, tanto por parte de órganos internos como internacionales, se han producido relevantes pronunciamientos que han ido reforzando el alcance del derecho a la intimidad de las personas trabajadoras, incluyendo su vertiente de expectativa de intimidad que debe ser respetada y garantizada por parte de las empresas (Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos de 5 de septiembre de 2017, asunto Barbulescu I). Al respecto, el Tribunal Constitucional ha establecido que los mecanismos de control tecnológico de la actividad laboral deben respetar los tres condicionantes de idoneidad, necesidad y proporcionalidad (Por todas, Sentencias del Tribunal Constitucional 98/2000, de 10 de abril; o 186/2000, de 10 de julio). Estos mismos requisitos deben ser también respetados por los sistemas de control que se utilicen por parte de la empresa respecto del trabajo a distancia y, de hecho, en la presente ley se hace expresa referencia a los mismos. En la determinación de la idoneidad de estos mecanismos de control deberán tenerse en cuenta las particularidades del trabajo a distancia. Particularmente debe señalarse que no es adecuado ni proporcionado trasladar los mecanismos de control presencial al trabajo a distancia, sino que el trabajo a distancia requiere el desarrollo de específicos mecanismos de control respetuosos con la intimidad de las personas. En el ámbito del derecho a la intimidad y a la desconexión adquieren gran trascendencia los convenios colectivos, a los que la presente ley hace expresa referencia.

En el ámbito de la retribución y la compensación económica el trabajo a distancia presenta rasgos particulares de gran interés. De un lado, la flexibilidad organizativa que, en numerosas ocasiones lleva aparejada esta forma de prestación de servicios, y particularmente la fórmula de retribución por resultados debe garantizar que la retribución se acomoda al tiempo que realmente requieren los resultados exigidos, porque las retribuciones mínimas garantizadas en nuestro ordenamiento por medio del salario mínimo profesional regulado en el artículo 27 del Estatuto de los Trabajadores y de los salarios profesionales fijados por convenio colectivo están fijados conforme a parámetros temporales. El establecimiento de retribuciones conforme a resultados es una posibilidad legítima, pero debe respetar la retribución mínima en atención al tiempo que requiere.

De otro lado, forma parte de la propia naturaleza de la relación laboral el que la persona trabajadora sea totalmente compensada por los gastos en los que incurre como consecuencia de la relación de trabajo. De igual modo, es a la empresa a la que corresponde la aportación de todos los medios necesarios para que se desarrolle la prestación de servicios. La presente ley garantiza que, en el caso del trabajo a distancia, se produce la total aportación por parte de la empresa de los medios y de los gastos, como establece el Acuerdo Marco Europeo de Teletrabajo de 2002. Esta Ley reconoce el derecho a que la empresa aporte a la persona trabajadora a distancia todos los medios necesarios para el desarrollo de la actividad laboral. Asimismo, reconoce para todas las personas que desarrollen trabajo a distancia el derecho a que sean totalmente compensados por los gastos, tanto directos como indirectos, que se ocasionaran como consecuencia de esta modalidad de trabajo. La referencia a los gastos indirectos que hace la presente ley es de particular interés, porque incluye la parte proporcional de los gastos de uso y consumo que tuviera la persona trabajadora y de cualquier otro que pudiera tener como consecuencia del trabajo, con un sentido claramente expansivo. También admite la presente ley la posibilidad de que se establezcan por convenio o acuerdo mecanismos de compensación tasados, similares a los sistemas de indemnización por gastos que rigen en países como Francia o Bélgica, si bien debe quedar garantizado en todo caso que se produce la total compensación de todos los gastos.

En el trabajo a distancia las obligaciones preventivas tienen el mismo alcance que en trabajo presencial. No es difícil, sin embargo, advertir que la cuestión preventiva adquiere una dimensión especial en el caso del trabajo a distancia.

De un lado, en el trabajo a distancia concurren riesgos específicos y diferenciados, que deben ser tenidos en cuenta en la política preventiva de la empresa. Estos riesgos específicos pueden ser físicos, como los derivados del sedentarismo o del trabajo frente a pantallas de visualización. Asimismo, las condiciones de aislamiento en que se produce el trabajo y el uso de dispositivos digitales hacen que deba considerarse especialmente la concurrencia de riesgos psicosociales, incluyendo el estrés tecnológico o las adicciones tecnológicas. También procede que la empresa adopte medidas específicas frente al acoso, de cualquier naturaleza, que en el caso del trabajo a distancia pudiera producirse y que puede tener rasgos particulares (ciberacoso). De hecho, a este acoso en el marco de las

comunicaciones hace expresa referencia el artículo 3.d del Convenio 190 de la OIT, de 2019, sobre la violencia y el acoso.

De otro lado, las obligaciones preventivas que corresponden a la empresa requieren de cierto conocimiento del lugar habitual donde se va a llevar a cabo la prestación de servicios. El hecho de que este lugar de trabajo pueda variar debe ser considerado a efectos de determinar el alcance de su obligación preventiva. A tal efecto, puede tener particular relevancia el lugar de trabajo que consta como habitual en el acuerdo de trabajo a distancia, aunque no se especifica en la ley que éste sea el único lugar que deba ser considerado por la empresa a efectos de llevar a cabo sus obligaciones preventivas. Ello implica que, en atención a las circunstancias (particularmente al conocimiento que pudiera tener el empresario) cabría extender la responsabilidad preventiva a lugares que no fueran el lugar de trabajo habitual que se hubiera hecho constar en el acuerdo de trabajo a distancia.

Si el trabajo se desarrolla en el domicilio particular de la persona trabajadora o en cualquier lugar diferente del centro de trabajo, la cuestión que puede surgir es el modo en que debe producirse por parte de la empresa la evaluación de riesgos, dado que el acceso a estos lugares puede implicar intromisión en la esfera privada de la vida de las personas. El Acuerdo marco europeo sobre el teletrabajo de 2002 establece que la empresa puede llevar a cabo el control del lugar donde se desarrolla la actividad laboral por parte de la persona trabajadora a domicilio a efectos de prevención de riesgos laborales, siempre y cuando concurra autorización de acceso por parte de la persona trabajadora y se respeten los derechos constitucionales relacionados con la inviolabilidad del domicilio. También con estas garantías la presente ley establece la posibilidad de que la empresa acceda al lugar donde se presta el trabajo a domicilio a efectos de garantizar sus obligaciones preventivas.

La cuestión preventiva en el caso del trabajo a distancia abarca también la protección en materia de tiempo de trabajo. No puede olvidarse que la Directiva 2003/88, de 4 de noviembre de 2003, relativa a determinados aspectos de la ordenación del tiempo de trabajo, es una Directiva en desarrollo de la Directiva marco de prevención 89/391, de 12 de junio de 1989. Ello implica que las tareas de prevención correspondientes al empresario no solo le obligan a respetar la normativa sobre trabajo y descanso, sino también a asegurarse de que la respete la propia persona trabajadora a distancia.

En tal sentido, la STJUE de 7 de septiembre de 2006, C-484/04, asunto Comisión c. Reino Unido, estableció que las empresas deben tener un papel activo de vigilancia, seguimiento y control del tiempo de trabajo y descanso.

Uno de los principales retos que plantea el trabajo a distancia es el de garantizar que no se resienten los derechos colectivos de las personas trabajadoras. Es un reto complejo porque las condiciones de aislamiento en que se desarrolla el trabajo a distancia pueden dificultar la acción sindical y, con ello, la capacidad reivindicativa de las personas trabajadoras a distancia. Por ello resulta necesario que la normativa asegure la comunicación entre personas trabajadoras a distancia, de un lado, y representación legal de las personas

trabajadoras y resto de personas trabajadoras, de otro. La presente ley asegura esta conexión y, además, promueve la acción de la negociación colectiva en relación con la persona trabajadora a distancia y con el trabajo a distancia.

Un aspecto particularmente complejo del trabajo a distancia es el que guarda relación con la conciliación de responsabilidades y con el cuidado de menores y personas dependientes. De un lado, el trabajo a distancia es una forma de trabajo que puede facilitar el cuidado de los menores y dependientes por la mayor flexibilidad horaria que permite. De otro lado, sin embargo, la posibilidad de trabajo a distancia puede perpetuar roles de cuidado si es utilizado mayoritariamente por las mujeres. Por ello en la configuración del trabajo a distancia que se contiene en la presente ley se han establecido una serie de cautelas.

Primero, el derecho al trabajo a distancia para el ejercicio de derechos de conciliación es el que ya consta en el artículo 34.8 del Estatuto de los trabajadores. En la presente ley se establece una prioridad frente a otras personas trabajadoras de la empresa que también solicitaran desarrollar su trabajo a distancia, pero su contenido y alcance se mantiene en el espacio configurado por el artículo 34.8 del Estatuto de los Trabajadores. El espacio más adecuado para que el trabajo a distancia tenga virtualidad en el ámbito de los cuidados es el de la negociación colectiva y es ella la que debe quedar configurada de modo que no perpetúe roles de cuidado. Por ello se hace expresa referencia a la necesidad de que los convenios eviten la perpetuación de roles y tengan en cuenta el fomento de la corresponsabilidad entre mujeres y hombres.

Segundo, la presente ley hace expresa referencia a la posibilidad de que el trabajo a distancia sea un mecanismo para facilitar el ejercicio de la lactancia natural. Es un derecho que deriva tanto del artículo 34.8 del Estatuto de los Trabajadores como del artículo 26 de la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de prevención de Riesgos Laborales.

Tercero, en esta ley también se contempla el derecho a que se reconozca el derecho a trabajar a distancia en caso de fuerza mayor familiar cuando resultara indispensable la presencia de la persona trabajadora. La fuerza mayor familiar es un supuesto que no ha sido hasta ahora objeto de atención por la normativa española, pese a que tanto la Directiva 96/34, de permisos parentales, como la Directiva 2010/18, también de permisos parentales, y la actualmente vigente Directiva 2019/1158 de conciliación (artículo 7) establecen la obligación de que los Estados Miembros configuren mecanismos que permitan atender la fuerza mayor familiar.

Finalmente, se configura expresamente el derecho de la persona trabajadora a distancia a que se respeten sus derechos de conciliación. Esta previsión es necesaria porque es errónea la idea de que el tiempo de trabajo y el tiempo del cuidado pueden ser simultáneos. Por ello deben garantizarse a las personas trabajadoras a distancia los mismos derechos de conciliación (incluyendo permisos y derechos de adaptación) que se reconocen a las personas trabajadoras presenciales.

### 3. ANÁLISIS DE ALTERNATIVAS

No se han barajado otras alternativas.

Es necesaria una regulación que proporcione la necesaria seguridad jurídica ante la insuficiencia demostrada por el vigente artículo 13 del Estatuto de los trabajadores.

Tampoco se ha demostrado suficiente el que su regulación se aborde por pactos individuales o colectivos, siendo necesario garantizar un conjunto de derechos y obligaciones de aplicación general.

Recientemente la crisis sanitaria provocada por el COVID-19 hizo necesaria la regulación extraordinaria y urgente en el artículo 5 del Real Decreto-ley 8/2020, de 17 de marzo, de medidas urgentes extraordinarias para hacer frente al impacto económico y social del COVID-19, del carácter preferente del trabajo a distancia.

Dicho precepto ha sido prorrogado en su vigencia durante los dos meses posteriores al cumplimiento de la vigencia prevista en el párrafo primero de la disposición final décima del Real Decreto-ley 8/2020.

En definitiva, la crisis sanitaria ha normalizado el uso del trabajo a distancia eliminando algunos de los prejuicios existentes y ha acelerado una tendencia que ya se advertía con anterioridad, pero, sobre todo, ha permitido advertir no solo las potencialidades, sino también los retos y los peligros de una forma de trabajo que hasta ahora ha sido peculiar en nuestro país, pero que probablemente no lo será tanto a partir de ahora.

Resulta por tanto prioritario establecer a través de una norma legal un marco seguro y transparente de condiciones mínimas que regulen la prestación de trabajo a distancia, sin perjuicio del carácter complementario de la negociación colectiva.

### 4. ADECUACIÓN A LOS PRINCIPIOS DE BUENA REGULACIÓN

Esta Ley cumple con los principios de buena regulación exigibles conforme al artículo 129 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. Tal y como se pone de manifiesto en la motivación y los objetivos la norma está llamada a proporcionar una regulación adecuada y suficiente de los diferentes aspectos que singularizan la prestación del trabajo a distancia y para lo cual no basta con la aplicación de los preceptos vigentes, dejándolo a la autonomía de las partes, lo que podría conllevar situaciones de desprotección, desigualdad y desconocimiento de derechos básicos dada la situación de asimetría y el espacio y medios particulares en los que se desarrolla el trabajo a distancia.

Es eficaz y proporcional, ya que regula los aspectos imprescindibles para posibilitar el cumplimiento de dicho objetivo, aspectos que han sido puestos de manifiesto, entre otros, por el Acuerdo Europeo sobre Teletrabajo de 2002. Cumple también con el principio de transparencia, ya que identifica claramente su propósito y se ofrece una explicación

completa de su contenido en las diferentes fases de su tramitación. Aunque ha sido sometida a consulta pública y va a ser sometida a los trámites de audiencia e información públicas, y de manera específica, a la previa consulta de las organizaciones sindicales y patronales más representativas, se ha acordado en Consejo de Ministros su tramitación urgente, sin perjuicio del cumplimiento de los trámites preceptivos.

Finalmente, es coherente con el resto del ordenamiento jurídico nacional y con el ordenamiento comunitario y cumple con el principio de eficiencia, dado que su aplicación no impone cargas administrativas innecesarias o accesorias.

## **II. CONTENIDO**

1. La estructura y contenido del anteproyecto de ley responde a cuatro capítulos, veintiún artículos, una disposición transitoria única, y cuatro disposiciones finales.

Los principales ejes en torno a los cuales la presente ley establece la regulación del trabajo a distancia son los siguientes:

a) El concepto de trabajo a distancia que se establece en la presente ley se configura en torno a quien desarrolla trabajo a distancia de modo no ocasional. La regularidad en el uso del trabajo a distancia, y no su intensidad, es el rasgo que caracteriza el ámbito de aplicación de la presente ley. Este sistema es diferente al que hasta el momento se encontraba en el artículo 13 del Estatuto de los Trabajadores, que calificaba el trabajo a distancia como aquel que se desarrollaba preponderantemente en el domicilio de la persona trabajadora o en el lugar libremente escogido por ésta. La atribución de la naturaleza de trabajo a distancia por referencia al trabajo no ocasional es similar al sistema establecido en el Acuerdo Marco Europeo sobre teletrabajo de 2002. En este Acuerdo se considera teletrabajo el que se desarrolla “de forma regular” fuera de los locales de la empresa. La presente ley adopta el criterio de no ocasionalidad para calificar no solo el teletrabajo, sino todo el trabajo a distancia.

b) En el capítulo correspondiente a las disposiciones generales existe un precepto específico dedicado a la “Igualdad y la No Discriminación”. Este precepto establece el derecho a la igualdad de trato entre las personas que trabajan a distancia y las que lo hacen presencialmente. Este principio aparece después en otros preceptos de la ley, como por ejemplo en el ámbito de los derechos colectivos. El reconocimiento de la igualdad de trato resulta fundamental porque las condiciones de aislamiento en las que previsiblemente se desarrollará la prestación de servicios por parte de la persona que lleva a cabo el trabajo a distancia requiere que se adopten garantías específicas para asegurarles la conexión con sus representantes y con el resto de personas trabajadoras. Se establece también que no deben existir diferencias injustificadas entre las propias personas trabajadoras a distancia, como por ejemplo las diferencias en la retribución supuestamente motivadas por el diferente nivel de vida.

Se hace también expresa referencia a la prohibición de discriminación, y a la necesidad de que se establezcan las debidas medidas de prevención frente al acoso, que en caso del trabajo a distancia puede tener manifestaciones particulares. Se establece asimismo la obligación de que se garantice que las personas que llevan a cabo trabajo a distancia puedan acceder y ejercitar los derechos de conciliación y corresponsabilidad con el mismo alcance que las personas que trabajan presencialmente, a efectos de evitar que se presuma la simultaneidad de vida profesional y familiar por parte de las personas que llevan a cabo actividades de cuidado.

Un último contenido del derecho a la igualdad de trato se configura en la ley con relación al trabajo a distancia ocasional, porque a las personas que lo desarrollan les corresponderán los mismos derechos establecidos para las personas que desarrollan trabajo no ocasional, y que se encuentran establecidos en los capítulos I y III de la presente ley.

c) En la ley se parte del presupuesto de que el trabajo a distancia es una fórmula de trabajo que ha sido libremente elegida por ambas partes y que no necesariamente es una forma negativa para la persona trabajadora. Sin embargo, es una forma de trabajo que, por sus propias características, y pese a las garantías que la presente ley establece, puede tener repercusiones en la persona trabajadora que esta quiera razonablemente evitar mediante el acceso al trabajo presencial. Por ello la presente ley establece una preferencia de acceso al trabajo presencial de la persona trabajadora a distancia, para lo cual se configura la obligación de que la empresa le informe de las vacantes presenciales que se produzcan. Por la misma razón se establece también un derecho de reversión al trabajo anterior, dentro del tiempo que hipotéticamente se hubiera establecido para el periodo de prueba, si la persona trabajadora hubiera accedido al trabajo a distancia desde un puesto de trabajo presencial. En el marco de derechos y prioridades de acceso, cambio y reversión establecidos en la presente ley, los convenios colectivos tienen competencias para establecer otras preferencias (por ejemplo, por razones de formación, por pluriactividad o pluriempleo, o por cualquier otra circunstancia) así como para ordenar las prioridades establecidas en la propia ley.

d) La ley configura el acceso al trabajo a distancia por medio del acuerdo de trabajo a distancia. En este documento deben constar elementos esenciales para que se garanticen los derechos de las personas trabajadoras a distancia, como las relacionadas con el horario o con el tiempo de conexión/disponibilidad, con los mecanismos de compensación de gastos o con el lugar habitual de prestación de servicios. La referencia expresa y escrita a estos aspectos resulta fundamental para garantizar el respeto a los derechos económicos, los relacionados con el tiempo de trabajo, los derechos preventivos y el resto de los derechos que con carácter detallado se refieren en la ley.

e) El derecho a desarrollar trabajo a distancia por medio del acuerdo de trabajo a distancia tiene en la presente ley naturaleza totalmente voluntaria. De este modo, no podrá serle impuesta a la persona trabajadora por ninguna vía, ni siquiera por las que en nuestra normativa laboral admiten la modificación de condiciones de trabajo con causa justificada y

procedimiento específico. Sin embargo, no podrá acceder al trabajo a distancia la persona trabajadora que hubiera sido contratada por medio de contrato en prácticas o para la formación y el aprendizaje.

f) En la ley se establecen una serie de prioridades para acceder al trabajo a distancia frente a otras personas trabajadoras. Corresponden a la persona trabajadora a distancia que accede al mismo a partir de lo establecido en el artículo 34.8 del Estatuto de los Trabajadores; para llevar a cabo su derecho al ejercicio de la lactancia natural; o en caso de violencia de género. En relación con este último supuesto se establece también la modificación del artículo 37.8 del Estatuto de los Trabajadores. En estos casos, el derecho de la persona trabajadora es prioritario, frente al derecho que pudiera tener otra persona trabajadora a ocupar esa vacante. De este modo, y aunque el espacio habitual para el establecimiento de preferencias para prestar trabajo a distancia es la negociación colectiva la propia ley establece una protección superior para estos tres supuestos dada la relevancia de los derechos que protege. Existe también un derecho de acceso al trabajo a distancia, aunque sin carácter prioritario frente a otras personas trabajadoras, que se reconoce en favor de las personas cuando cursen con regularidad estudios para la obtención de un título académico o profesional. De este modo, se modifica el artículo 23.1.a) del Estatuto de los Trabajadores a efectos de que las personas que cursen con regularidad estos estudios puedan no solo tener derecho a cambio de turno, sino también derecho de acceso al trabajo a distancia si este es el régimen instaurado en la empresa. Es una previsión consecuente, con el derecho que en este precepto se establece a que la persona trabajadora en estas circunstancias pueda escoger turno de trabajo, y que tiene un alcance similar, desde el punto de vista de su repercusión en la organización empresarial, al que puede tener el acceso al trabajo a distancia. Resulta también consecuente con el papel fundamental que debe tener la formación en el mundo del trabajo y con su conexión con las nuevas formas de trabajo, entre las cuales el trabajo a distancia está destinado a tener una importancia capital.

g) La ley configura detalladamente un sistema de modificaciones y reversiones que, ofreciendo las debidas garantías en el marco de la organización empresarial, puede servir para que el trabajo a distancia cumpla mejor su finalidad. Son derechos de tránsito que, en todo caso, no alteran el carácter estrictamente voluntario con el que se configura el trabajo a distancia.

h) En su capítulo IV la ley establece los derechos de las personas que llevan a cabo trabajo a distancia, estructurándolos en torno a los siguientes apartados: derechos relacionados con la carrera profesional, derechos de contenido económico, derechos con repercusión en el tiempo de trabajo, derechos relacionados con la prevención de riesgos laborales, derechos relacionados con el uso de medios digitales y derechos colectivos.

i) Los derechos vinculados a la carrera profesional se refieren en la presente ley al derecho a la formación y a la promoción profesional. Ambos derechos son especificaciones del derecho a la igualdad de trato con relación a las personas trabajadoras presenciales que



deben acomodarse a las condiciones particulares del trabajo a distancia. En particular se hace expresa referencia a la necesidad de que la persona trabajadora tenga una adecuada cobertura de asistencia técnica y que las dificultades que en este ámbito pudieran surgir no le causen perjuicio alguno.

j) La ley dedica un espacio relevante al tratamiento de los derechos de contenido económico. Uno de los temas que más detalladamente se tratan en la ley es el de la compensación de gastos y la aportación de medios y herramientas de trabajo. Se establece expresamente que la aportación de los medios necesarios para la actividad laboral, conforme a lo establecido en el inventario debe ser responsabilidad integral de la empresa, y que la persona trabajadora tiene, además, el derecho a ser compensado por cualquier gasto, directo o indirecto, que pudiera ocasionarle el desarrollo del trabajo a distancia. Es posible que por medio de convenio colectivo se establezcan percepciones específicas dirigidas a estas compensaciones de gastos, que pueden adoptar formas muy diversas, y que pueden ser de interés para simplificar su cálculo y abono. Sin embargo, las personas trabajadoras tienen derecho a que se les compense por la totalidad de los gastos en los que incurran, por lo que si esta previsión no cubriera dicha compensación total, con carácter general o en algún caso puntual, tendrán derecho a reclamar la diferencia.

k) También los derechos relacionados con el tiempo de trabajo y con el horario son objeto de especial atención en la presente ley. El horario que debe constar en el acuerdo es un punto de referencia que juega en beneficio del trabajador/a, pero que puede ser alterado por este/a, salvo cuando se establezca otra cosa en el propio acuerdo (por ejemplo, por resultar aplicables horarios fijos o por resultar exigibles tiempos de conexión o de disponibilidad obligatorios). De este modo, la presunción es favorable a la flexibilidad horaria en beneficio de la persona trabajadora, y esta flexibilidad se configura en la ley como un rasgo en principio consustancial a la persona trabajadora a distancia. A efectos de garantizar los derechos relacionados con el tiempo de trabajo de la persona trabajadora a distancia se establece que la obligación de registro horario debe reflejar fielmente la jornada de trabajo.

l) Existe un capítulo específico para la prevención de riesgos laborales. Es una referencia imprescindible, de enorme trascendencia en el ámbito del trabajo a distancia, dado que existen riesgos específicos para las personas que lo llevan a cabo. Se hace expresa referencia a la necesidad de que se aplique una política preventiva que tenga particularmente en cuenta los riesgos psicosociales, y también que aplique las medidas necesarias para evitar y prevenir el acoso laboral en cualquier de sus manifestaciones (acoso laboral, sexual, discriminatorio o laboral), teniendo en cuenta las particularidades que se presentan en el teletrabajo.

m) La ley dedica un apartado específico a los derechos relacionados con el uso de medios digitales. La ley garantiza expresamente el derecho a la intimidad de la persona trabajadora y establece que los mecanismos de control que pudieran existir deberán ser idóneos, necesarios y proporcionados. Se refieren expresamente en la ley por tanto los tres criterios

para la determinación del alcance de los mecanismos válidos de control tecnológico que han sido enunciados por la jurisprudencia constitucional.

n) Especial atención se dedica al ejercicio de derechos de carácter colectivo. De un lado, a lo largo de todo el articulado se van especificando aquellos espacios en los que la negociación colectiva puede intervenir para clarificar, garantizar y especificar derechos. Con relación a estas posibilidades de la negociación colectiva la ley especifica que deberán configurarse de modo que se garantice el derecho a la corresponsabilidad, y también de modo que no se perpetúan estereotipos de género. De otro lado, existe un precepto específico en el que se establece el principio de equiparación para el ejercicio de derechos colectivos y, a tal efecto, se establecen y especifican derechos relacionados con la comunicación, por medio de la implantación de mecanismos como el tablón virtual.

ñ) La presente ley considera expresamente la posibilidad de trabajo a distancia ocasional a instancia de la empresa como consecuencia de fuerza mayor empresarial. La crisis sanitaria evidenció que la posibilidad de situaciones de fuerza mayor graves e imprevisibles hacían necesaria la existencia de mecanismos alternativos a las suspensiones o extinciones por fuerza mayor. La presente ley cuya existencia ha sido fuertemente influenciada por la crisis sanitaria, incorpora a su articulado en parte lo establecido en el artículo 5 del Real Decreto-Ley 8/2020, de 17 de marzo, un artículo de emergencia que tuvo una importancia capital para mantener la actividad empresarial durante la pandemia, y que puede ser también relevante en otros casos de fuerza mayor empresarial.

o) También se establece la posibilidad de trabajo a distancia ocasional por fuerza mayor familiar en aquellos casos en que, con relación a determinados/as familiares, se requiriera la presencia de la persona trabajadora para su atención y cuidado. Se establece al respecto el límite del 60% de la jornada ordinaria, sin que la norma especifique el parámetro de referencia por lo que, en principio, corresponde al trabajador/a.

p) Se establece un procedimiento judicial especial, mediante la introducción de un nuevo artículo, el 138 bis, a la Ley 36/2011, de 10 de octubre, reguladora de la jurisdicción social, aplicable a las reclamaciones relacionadas con el acceso y las modificaciones del trabajo a distancia y del trabajo a distancia ocasional. Es un procedimiento específico, que otorga agilidad y rapidez a las reclamaciones judiciales, y que guarda similitudes tanto con el procedimiento especial de modificación sustancial de condiciones de trabajo del artículo 138 de la Ley 36/2011, de 10 de octubre, (por su causa) como con el procedimiento especial de conciliación de responsabilidades del artículo 139 de dicha ley (por su procedimiento).

q) La ley también altera el texto refundido de la Ley sobre Infracciones y Sanciones en el Orden Social aprobado por Real Decreto Legislativo 5/2000, de 4 de agosto, a efectos de establecer la aplicación de las sanciones correspondientes a las infracciones graves cuando no existiera formalización del acuerdo de trabajo a distancia o cuando éste tuviera defectos esenciales.

### **III. ANÁLISIS JURÍDICO**

#### **1. FUNDAMENTO JURÍDICO Y RANGO NORMATIVO**

Desde el punto de vista formal, el anteproyecto es conforme con la atribución genérica- artículos 87 y 88 CE- prevista en los artículos 5.1.a) y el artículo 22 de la Ley 50/1997, de 27 de Noviembre, conforme a las cuales el Gobierno ejercerá la iniciativa y la potestad reglamentaria de conformidad con los principios y reglas establecidos en el Título VI de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas y en el presente, correspondiendo al Consejo de Ministros aprobar los proyectos de ley y su remisión al Congreso de los Diputados o, en su caso, al Senado.

Asimismo, el artículo 127 de la Ley 39/2015, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, el Gobierno de la Nación ejercerá la iniciativa legislativa prevista en la Constitución mediante la elaboración y aprobación de los anteproyectos de Ley y la ulterior remisión de los proyectos de ley a las Cortes Generales.

#### **2. CONGRUENCIA CON EL ORDENAMIENTO JURÍDICO**

El texto que se propone es congruente con la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de protección de datos personales y garantía de los derechos digitales; o el Reglamento de la Unión Europea 2016/679, de 27 de abril de 2016, relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos.

La citada Ley Orgánica en su título X relativo a los derechos digitales se ocupa en sus artículos 86 a 91 de los derechos digitales en el ámbito laboral.

Con los artículos 4, 20 y 20 bis, 23, 24, 24, 34, 37, 38 y Título III entre otros, del Estatuto de los Trabajadores, relativos de manera específica a los derechos laborales, los medios de control empresarial, el derecho a la desconexión, los derechos a la promoción económica y profesional, los derechos a un tiempo máximo de trabajo y mínimo de descanso, el disfrute de distintos derechos parentales y de conciliación y los derechos colectivos correspondientes a las personas trabajadoras.

Asimismo, es congruente con la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales, en especial en lo referido al artículo 14, 15 y 16 de dicha norma legal.

Desde la perspectiva comunitaria resulta conforme con la Directiva 89/391/CEE del Consejo, de 12 de junio de 1989, relativa a la aplicación de medidas para promover la mejora de la seguridad y de la salud de los trabajadores, así como con la Directiva 2003/88/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 4 de noviembre de 2003, relativa a determinados aspectos de la ordenación del tiempo de trabajo.

#### **3. DEROGACIÓN NORMATIVA Y ENTRADA EN VIGOR**

### 3.1. Derogación normativa

El anteproyecto no incluye disposición derogatoria.

### 3.2. Entrada en vigor

La disposición final cuarta ordena la entrada en vigor al día siguiente de su publicación en el Boletín Oficial del Estado.

A propósito de la entrada en vigor de las leyes cuya propuesta corresponda al Gobierno, el artículo 23 de la Ley del Gobierno establece que, sin perjuicio de lo establecido en el artículo 2.1 del Código Civil, cuando aquellas “impongan nuevas obligaciones a las personas físicas o jurídicas que desempeñen una actividad económica o profesional como consecuencia del ejercicio de ésta, preverán el comienzo de su vigencia el 2 de enero o el 1 de julio siguientes a su aprobación”, regla que, no obstante, “no será de aplicación... cuando el cumplimiento del plazo de transposición de directivas europeas u otras razones justificadas así lo aconsejen, debiendo quedar este hecho debidamente acreditado en la respectiva Memoria”.

Por ello, y en virtud de lo establecido en el artículo 2.1 del Código Civil, se entiende jurídicamente no hay obstáculo a que se establezca una fecha concreta de entrada en vigor, que será la descrita en la disposición final cuarta de la presente ley.

## **IV. ADECUACIÓN AL ORDEN CONSTITUCIONAL DE DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS EN LA MATERIA**

El título competencial prevalente del presente proyecto normativo es el artículo 149.1.7ª de la Constitución Española, que atribuye al Estado la competencia exclusiva en materia de legislación laboral, sin perjuicio de su ejecución por parte de las Comunidades Autónomas.

Respecto al concepto legislación en esta materia, el Tribunal Constitucional ha señalado que el término “legislación” ha de ser entendido en sentido amplio o material, comprendiendo tanto las leyes formales como los reglamentos que las desarrollan (SSTC 33/1981, 18/1982, de 4 de mayo; 39/1982, de 30 de junio; 57/1982, de 27 de julio; 7/1985, de 25 de enero; 249/1988, de 20 de diciembre; 190/2002, de 17 de octubre; 30/2003, de 18 de diciembre). Sobre la “materia laboral” reservada a la legislación estatal, ha indicado que no es la que se refiere genéricamente al mundo del trabajo, sino en un sentido concreto y restringido, la que “regula directamente la relación laboral, es decir, [...] la relación que media entre los trabajadores que presten servicios retribuidos por cuenta ajena y los empresarios en favor de los que y bajo la dirección de quienes se prestan estos servicios” (STC 35/1992, 360/1993). Por tanto, para el Tribunal Constitucional, legislación laboral la que regula el trabajo asalariado, cuyo estatuto jurídico propio surge de la existencia de un contrato de trabajo.

En cuanto a la competencia de “ejecución por los órganos de las Comunidades Autónomas”, estas gozan, de acuerdo con esta doctrina del tribunal Constitucional, de potestad para promulgar disposiciones administrativas ad intra, que afecten a la “organización de los servicios correspondientes en materia de su competencia” (SSTC 57/1982 y 360/1993, de 3 de diciembre). En consecuencia, tan solo pueden dictar las normas necesarias, para la ejecución regular de los servicios estatales que les sean transferidos, siempre que no alteren su régimen jurídico general, que es competencia del Estado.

## **V. DESCRIPCIÓN DE LA TRAMITACIÓN**

5.1 En cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 26. 2 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, el texto del proyecto ha sido objeto de publicación en el portal web del Ministerio de Trabajo y Economía Social, a efectos de consulta pública del 6 al 22 de junio de 2020.

Durante dicho periodo se han realizado un total de 417 aportaciones

5.2. No obstante lo anterior de conformidad con artículo 27 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, en su redacción dada por la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, que establece que las iniciativas normativas en el ámbito de la Administración General del Estado pueden tramitarse con carácter urgente cuando concurren otras circunstancias extraordinarias que, no habiendo podido preverse con anterioridad, exijan la aprobación urgente de la norma, el Consejo de Ministros ha acordado en su reunión del día 23 de junio de 2020, lo siguiente:

*“Primero. - Autorizar la tramitación administrativa urgente del procedimiento de elaboración y aprobación del Anteproyecto de Ley relativo al trabajo a distancia, al amparo de lo previsto en el artículo 27.1.b) de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno.*

*Segundo. - De acuerdo con lo previsto en el artículo 27.2.a) de la citada ley, mediante el presente acuerdo se autoriza a requerir con carácter de urgencia la emisión de los informes de órganos consultivos que resulten preceptivos.”*

Las razones que fundamentan lo anterior son las siguientes:

El Anteproyecto de Ley que se propone tiene por objeto cubrir el vacío legal sobre condiciones mínimas aplicables al trabajo a distancia, dada la insuficiencia del marco regulatorio actual constituido por el artículo 13 del Estatuto de los Trabajadores.

Dicha insuficiencia se ha puesto de manifiesto recientemente, debiendo abordarse con carácter urgente a través del artículo 5 del Real Decreto-ley 8/2020, de 17 de marzo, de medidas urgentes extraordinarias para hacer frente al impacto económico y social del COVID-19, en el que se estableció el carácter preferente del trabajo a distancia debiendo la empresa adoptar las medidas oportunas si ello es técnica y razonablemente posible y si el esfuerzo de adaptación necesario resulta proporcionado. Como resulta de las exposiciones

de motivos de dicha norma y del Real Decreto-ley 15/2020, en la crisis del COVID-19 el teletrabajo constituye un medio preferente para garantizar la continuidad de la actividad empresarial, para garantizar las medidas de contención y la protección de las personas trabajadoras y para seguir atendiendo a las necesidades de conciliación de la vida laboral y familiar. Dicho precepto ha sido prorrogado en su vigencia durante los dos meses posteriores al cumplimiento de la vigencia prevista en el párrafo primero de la disposición final décima del presente Real Decreto-ley 8/2020.

En definitiva, la crisis sanitaria ha normalizado el uso del trabajo a distancia y ha acelerado una tendencia que ya se advertía con anterioridad, pero, sobre todo, ha permitido advertir no solo las potencialidades, sino también los retos de una forma de trabajo que hasta ahora ha sido peculiar en nuestro país, pero que probablemente no lo será tanto a partir de ahora. En países de nuestro entorno las cifras reflejan claramente el aumento exponencial del uso de estas formas de prestación no presenciales situándose por encima del 50%.

La extensión y normalización del trabajo a distancia sin un marco legal suficiente que permita establecer las certezas y garantías necesarias puede distorsionar el marco de las relaciones laborales, y afecta a condiciones que se incorporan como esenciales de acuerdo con nuestro marco constitucional (artículo 35 CE y el Estatuto de los Trabajadores) y el acervo de normas internacionales y comunitarias que integran “un suelo social mínimo” (entre otras, Capítulo II del Pilar Social Europeo, Directiva 2003/88/ CE, de 4 de noviembre de 2003, Carta Social Europea, Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales, la Directiva Marco 89/391/ CEE del Consejo, de 12 de junio de 1989, relativa a la aplicación de medidas para promover la mejora de la seguridad y de la salud de los trabajadores en el trabajo y el propio Texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores).

Así puede afectar:

- a) A las condiciones de retribución, al desplazar a la persona trabajadora costes que deben ser asumidos por la empresa.
- b) A los tiempos máximos de trabajo y tiempos mínimo de descanso, haciendo inoperantes derechos básicos relativos a la distribución, certeza y previsibilidad de los tiempos de trabajo, en sus diferentes aspectos sustantivos e instrumentales.
- c) A las condiciones de seguridad y salud de los trabajadores y a una política eficaz de prevención de riesgos laborales.
- d) Al derecho básico de las personas trabajadoras a una ocupación efectiva al no preverse la entrega por parte de la empresa de los equipos necesarios para la realización efectiva de su trabajo.
- e) Al derecho a una promoción profesional y al desarrollo en condiciones de igualdad de acciones formativas tendentes a favorecer su mayor empleabilidad.

f) Al respeto de su intimidad y a la consideración debida a su dignidad, al no preverse las limitaciones necesarias en el uso de medios, acceso y tratamiento de datos personales y el ámbito privado de la persona trabajadora.

5.3. En virtud de lo anterior los plazos se reducirán a la mitad y no será necesario el trámite de consulta pública.

Conforme al artículo 26.6 de la Ley 50/1997, Ley del Gobierno, establece además que cuando la norma afecte a los derechos e intereses legítimos de las personas, el centro directivo competente publicará el texto en el portal web correspondiente, con el objeto de dar audiencia a los ciudadanos afectados y obtener cuantas aportaciones adicionales puedan hacerse por otras personas o entidades.

Asimismo, podrá recabarse directamente la opinión de las organizaciones o asociaciones reconocidas por ley que agrupen o representen a las personas cuyos derechos o intereses legítimos se vieran afectados por la norma y cuyos fines guarden relación directa con su objeto. El plazo de dicha audiencia e información será de 7 días hábiles

5.4. El proyecto debe ser informado, de acuerdo con el artículo 26.5 de la Ley 50/1997, por los siguientes Ministerios:

- Ministerio de Política Territorial y Función Pública

- Ministerio de Justicia

- Ministerio de Presidencia, Relaciones con las Cortes y Memoria Democrática, y dentro del mismo por la Oficina de Coordinación y Calidad Normativa, artículo 26.9 de la Ley 50/1997.

5.5. Asimismo, debe recabarse dictamen del Consejo Económico y Social, que deberá solicitarse con carácter de urgencia.

## **VI. ANÁLISIS DE IMPACTOS**

### **1. IMPACTO ECONÓMICO**

Tendrá un impacto económico positivo al favorecer a personas trabajadoras y empresas, hace posibles empresas eficientes y con una alta especialización, permite la aceleración económica de las zonas rurales e incrementa las posibilidades de empleo.

El trabajo a distancia soluciona y facilita el acceso al mercado laboral de grandes colectivos, resuelve los problemas de congestión de las ciudades, reduce la contaminación ambiental, facilita el desarrollo de las zonas rurales, evitando la despoblación de zonas deprimidas y contribuye a la inserción de personas con discapacidad y a la conciliación.

En la Unión Europea según datos de la IX Asamblea Europea del Teletrabajo, hay 21 millones de personas que practican el teletrabajo, lo que representa el 13% de la población

ocupada. Según datos de Eurostat, de la Encuesta de Fuerzas de Trabajo, referidos a 2019, son alrededor de 28 millones de personas en la Unión Europea, el 14,3% de los ocupados de 15 a 64 años (22 millones en la Eurozona, el 14,9%, y 1,6 millones en España, el 8,3%)

De un lado, el desarrollo de las tecnologías de la información ha facilitado las formas de trabajo alternativas a las estrictamente presenciales, lo que se ha reflejado en una tendencia al incremento del trabajo a distancia, siquiera de forma parcial, particularmente en la forma de teletrabajo. Ciertamente, no todo el trabajo a distancia es teletrabajo ni todo el teletrabajo es a distancia, pero en atención a las circunstancias que actualmente concurren es razonable llegar a la conclusión de que el auge reciente del trabajo a distancia se ha producido como consecuencia del teletrabajo, y también es previsible que sea en el ámbito del teletrabajo en el que siga creciendo el volumen del trabajo a distancia. Conforme a datos de Eurostat, en 2019 la media en la Unión Europea de uso de teletrabajo, tanto ocasional como habitual, fue del 14,3%, debiendo destacarse el elevado uso del teletrabajo que en 2019 se hizo en países como Suecia (34,7%) u Holanda (39,9%). En España, conforme a datos de la Encuesta de Población Activa, en 2019 el uso del teletrabajo fue inferior a la media de la Unión Europea (8,3%), aunque se advierte una clara tendencia al incremento de su uso durante los últimos diez años (en 2009 el uso del teletrabajo en nuestro país fue del 5,8%). Según el Boletín informativo del INE de febrero 2020 “El teletrabajo en España y Europa antes del Covid-19”<sup>1</sup>, una tendencia común que se observa en todos los países es el incremento del porcentaje de empleados conforme aumenta la edad. En el caso de España, entre los 15 y 24 años, los que trabajan desde casa representan solo un 1,8% del total; entre los 25 y 54, la cifra sube al 7,7%; y entre los de 55 años o más se sitúa en el 8,4%. Atendiendo al tipo de hogar, los hogares formados por algún adulto viviendo en pareja con hijos registran el porcentaje más alto de trabajadores desde casa (9,3%), seguidos de los formados por un adulto con hijos (8,5%), los de parejas sin hijos (8,3%) y un adulto sin hijos (8,1%). La pauta es similar entre los tipos de hogar dentro de la eurozona, aunque siempre con valores más altos.

Según la encuesta sobre el uso de TIC y del comercio electrónico de empresas del Instituto Nacional de Estadística, en 2019 el 98,4% de las empresas de 10 o más empleados dispone de conexión a internet. El uso de ordenadores está prácticamente extendido en la totalidad de las empresas, el 99,3%; el 59% de los trabajadores asalariados utilizan ordenador, y el 52% utiliza ordenador conectado a internet. Además, el 59% de las empresas proveen a sus trabajadores de acceso remoto al correo electrónico, documentos o aplicaciones de la empresa, y al 30% de los trabajadores se les proporcionó un dispositivo portátil que permite la conexión móvil a internet para uso empresarial, según datos de Eurostat referidos al año 2016. Por su parte el 86,4 % tiene instalada una Red de Área Local y el 45,3% cuenta con una Red de Área sin hilos.

Todos estos datos deben acogerse con prudencia, ya que tales cifras pueden ocultar un volumen de teletrabajo mucho mayor, dado que el teletrabajo ha sido adoptado como

---

<sup>1</sup>[https://www.ine.es/ss/Satellite?L=es\\_ES&c=INECifrasINE\\_C&cid=1259952649680&p=1254735116567&pagename=ProductosYServicios%2FINECifrasINE\\_C%2FPYSDetalleCifrasINE](https://www.ine.es/ss/Satellite?L=es_ES&c=INECifrasINE_C&cid=1259952649680&p=1254735116567&pagename=ProductosYServicios%2FINECifrasINE_C%2FPYSDetalleCifrasINE)



estrategia de autoempleo y para flexibilizar la mano de obra. Por otro lado, un reciente artículo del Banco de España<sup>2</sup> estima que el 30% de los ocupados podría teletrabajar, al menos ocasionalmente, por lo que aun existe un amplio margen de mejora en el uso de esta modalidad de trabajo, señalando también que este incremento potencial es asimétrico y no todos los trabajadores se van a aprovechar de él. En este sentido, cabe destacar que el trabajo a distancia es más frecuente entre los autónomos, en las empresas pequeñas y entre las ocupaciones cualificadas.

En todo caso, la figura del teletrabajo como forma de trabajo a distancia está cogiendo auge frente a la organización empresarial tradicional, lo que sin duda trae consigo prácticas novedosas y más flexibles, lo que estimula cambios organizativos en las empresas, favorece la eficiencia, fortalece la formación y empleabilidad de las personas trabajadoras y que estas tengan una mayor implicación en todos los aspectos concernientes a la empresa.

El teletrabajo se ha advertido como una fuente de ventajas y oportunidades para la persona trabajadora, la sociedad y la empresa.

Y, así, se ha reseñado que: □ Facilita la conciliación en tanto permite al trabajador permanecer en su domicilio y combinar su trabajo con la atención a la familia, siempre que las condiciones de prestación sean flexibles. □ Supone un ahorro de tiempo para la persona trabajadora en tanto obvia el dedicado a los desplazamientos. □ Su uso disminuye la contaminación en tanto decrece el número de desplazamientos y el uso del vehículo privado. □ Facilita la vida en zonas y núcleos no urbanos en tanto permite el desarrollo del trabajo sin la cercanía a un centro de trabajo que habitualmente se hallaría cerca de una gran urbe. □ También plantea ventajas para las empresas: ahorro de costes de todo tipo vinculados a la desaparición o reducción de la necesidad de instalaciones físicas en la cual se presta el trabajo. (Fuente: **El teletrabajo en la encrucijada. Análisis y propuestas**. 26 de mayo de 2020)

De otro lado, la crisis sanitaria ha hecho que el trabajo a distancia se mostrara como el mecanismo más eficaz para asegurar el mantenimiento de la actividad durante la pandemia y para garantizar la prevención frente al contagio. Durante la crisis sanitaria no solo se ha reforzado la tendencia a la normalización del trabajo a distancia que ya se anticipaba con anterioridad a la misma, sino que incluso su utilización se ha llegado a configurar como preferente. En algunos países las cifras reflejan claramente esta preferencia de uso: por ejemplo, en Finlandia durante la pandemia el uso del teletrabajo alcanzó el 60%. Asimismo, en países como Francia, Portugal o Italia, el uso del trabajo a distancia se configuró con cierto grado de obligatoriedad o de preferencia frente a otras formas de actuación empresarial durante la pandemia. Según la encuesta de Eurofound *Living, working and COVID-19*<sup>3</sup>, casi cuatro de cada diez trabajadores (un 37%) empezaron a teletrabajar a causa de la pandemia (un 30% en España). Esto ha contribuido a que el número de horas

---

<sup>2</sup><https://www.bde.es/f/webbde/SES/Secciones/Publicaciones/InformesBoletinesRevistas/ArticulosAnaliticos/20/T2/download/Fich/be2002-art13.pdf>

<sup>3</sup><https://www.eurofound.europa.eu/publications/report/2020/living-working-and-covid-19-first-findings-april-2020>

trabajadas haya disminuido menos en aquellos países en que el teletrabajo ha aumentado en mayor proporción.

### 3. ANÁLISIS DE LAS CARGAS ADMINISTRATIVAS Y PRESUPUESTARIAS

Esta norma carece de impacto presupuestario y no impone cargas administrativas adicionales o accesorias

### 4. IMPACTO POR RAZÓN DE GÉNERO

Esta norma tendrá un impacto positivo por razón de género, ya que prevé de manera equilibrada y corresponsable el trabajo a distancia como forma de hacer efectivo el derecho a la conciliación, evitando perpetuar roles de género.

### 5 IMPACTO EN LA INFANCIA Y LA ADOLESCENCIA

El presente real decreto contribuye a la promoción de la igualdad, por lo que tiene un impacto positivo desde el punto de vista de la prevención y sensibilización en la infancia y la adolescencia, y de la promoción del interés superior del menor.

### 6. IMPACTO SOBRE LA FAMILIA

De acuerdo con lo previsto en la disposición adicional décima de la Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de protección a las familias numerosas, introducida por 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, debe señalarse que el proyecto normativo tendrá un impacto positivo en la familia, al aumentar la renta disponible de las familias de los trabajadores referidos en el apartado anterior.