
ESTUDIO COMPARADO DEL TELETRABAJO EN EMPLEADOS PÚBLICOS. APLICACIÓN AL CUERPO DE INSPECTORES DE EDUCACIÓN.

Manuel Martínez Mira.

Inspector de Educación. Toledo.

Resumen

La aún vigente situación acaecida en España y el mundo entero a raíz del Covid-19 ha provocado, en parte, una reinención de la Administración, la cual, en muy breve espacio de tiempo ha tenido que ver adaptada sus modalidades de trabajo para todo su personal. Esto, entre otras medidas, ha hecho que el teletrabajo haya cobrado una relevancia inusitada en todos los trabajadores, independientemente del sector, que, en el caso del funcionariado español ha podido verse amparado, por la existencia en su caso de una normativa previa a tal efecto. En cualquier caso, la existencia de distintos cuerpos funcionariales hace que toda normativa referida a teletrabajo deba ser interpretada y aplicada a cada caso concreto. El cuerpo de Inspectores de Educación, por sus particularidades y atribuciones no resulta exento de aplicación de toda normativa referida a teletrabajo y sí necesario de su correcta interpretación y ajuste. Analizaremos pues en el siguiente artículo la normativa vigente en las distintas comunidades y su estudio comparado, a la vez que un modo acorde con los criterios de interpretación de las leyes para su correcta aplicación al cuerpo de Inspectores de Educación.

Palabras clave: *Teletrabajo, inspección educativa, interpretación legal, supervisión, coordinación, realidad social, centros docentes.*

Abstract

The current, ongoing situation in Spain and the rest of world caused by the Covid-19 impact has led to a reinvention of the School Administration, whose workers/staffers have been forced to change and reconsider their working methods in a very short period of time. Among other things, this has given teleworking and

enhanced relevance among workers, regardless of the division in which they work which, in the case of Spanish public employees, may have been facilitated by the existence of regulations prior to such effect. Nevertheless, the existence of different public employee agencies means that all regulations regarding telework must be interpreted and applied to each specific case. The division of School Superintendents, due to its distinctive features and powers, is not exempt from the application of all regulations related to telework, and it is indeed in need of exact interpretation and adjustment. Therefore, in the following article we will analyse the regulations that are currently implemented in different autonomous communities and how they compare. Moreover, in accordance to legal interpretation criteria, we will propose a method to facilitate the correct implementation of these laws to the School Superintendent Division.

Keywords: *Telework, educational inspection, legal interpretation, supervision, social reality.*

1. EL CONCEPTO DE TELETRABAJO Y ELEMENTOS. NORMATIVA.

1.1. CONCEPTO Y ELEMENTOS.

Según la RAE¹ la definición de teletrabajo es *“trabajo que se realiza desde un lugar fuera de la empresa utilizando las redes de telecomunicación para cumplir con las cargas laborales asignadas”*.

En dicha definición se observan los siguientes elementos:

1. Lugar fuera de la empresa (una interpretación amplia del término debería incluir dentro de empresa también a la Administración).
2. Redes de telecomunicación.
3. Cumplimiento de cargas laborales.

La pérdida de uno o más de los tres elementos daría lugar a una figura o modalidad laboral diferente según el caso. De los tres elementos, resulta pues fundamental el segundo, ya que es el canal o vehículo esencial que da lugar a la figura del teletrabajo y sin el cual éste perdería su mayor esencia.

En la distinta normativa nacional y autonómica es común en toda ella que antes de proceder a la regulación del teletrabajo se produzca una definición del mismo tanto en contenido como en forma similar a la establecida en la RAE, es decir, existencia de un lugar, existencia de un canal de comunicación y cumplimiento de unas tareas. A su vez, y con la sola

¹ <https://dle.rae.es/teletrabajo>

excepción (Castilla y León, como más adelante se mostrará por su particularidad) en algunos casos también se menciona un domicilio propio (Aragón) y ajeno a cualquier inmueble en propiedad o posesión de la Administración como lugar de ejercicio del teletrabajo. No obstante las administraciones omiten referencia alguna a domicilio particular de modo general haciendo única mención a "*trabajo fuera de dependencias administrativas*" o fórmula muy similar como lugar de ejercicio de teletrabajo.

1.2. NORMATIVA.

Para hablar de la normativa en materia de teletrabajo no basta con una mera enumeración cuantitativa de la misma, aun referida a las distintas Administraciones. Es necesario establecer unos criterios que permitan agrupar normativas según diferencias cualitativas entre ellas. Para tal cuestión se establecerán los siguientes puntos:

1. Normativa dictada a raíz del Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el Estado de Alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el Covid-19; y normativa existente antes del mismo.
2. Normativa dictada antes de las Leyes 39/2015 y 40/2015 de Procedimiento Administrativo Común y Régimen Jurídico del Sector Público, respectivamente, o antes de las mismas, a la vez que dictadas antes del Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público.
3. Por último, y dentro del segundo grupo mencionado habrá que distinguir la normativa referida a regulación del teletrabajo como figura propia, autónoma, con vocación de permanencia, o referida a programas piloto de teletrabajo, que a menudo son precedente de la primera.

Todo ello sin perjuicio de la existencia de distintas Comunidades Autónomas que carecen de cualquier regulación propia de teletrabajo y pese a estar en previsión de la misma con la existencia de borradores.

De este modo estableceremos tres grupos a tenor de los criterios citados.

A) En el grupo de Comunidades y/o ámbito ministerial, con regulación del teletrabajo como programas pilotos, tenemos las siguientes Comunidades:

- Aragón².
- Islas Canarias³.
- Cataluña⁴.

² Instrucción de 6 de agosto de 2014, del Director General de la Función Pública y Calidad de los Servicios, para la implantación del programa piloto de la modalidad de teletrabajo en la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón (BOE de 18 de agosto).

³ Decreto 68/2015, de 30 de abril, por el que se establece el marco general para la innovación y mejora de los servicios públicos de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias (BOC de 13 de mayo). Únicamente su Disposición Adicional 3ª.

- Región Murcia⁵.

• Por último, si bien no es una Comunidad Autónoma sino que es, dentro del ámbito nacional, el Ministerio de Administraciones Públicas⁶.

Dentro de este grupo sólo se destacará, pues no es objeto de estudio del presente artículo, los siguientes elementos:

- Acotación temporal del teletrabajo a unas fechas predeterminadas, marcando un inicio y final del mismo, publicado previa convocatoria.
- Limitado a un número máximo de funcionarios.

B) En el grupo de Comunidades con regulación propia de teletrabajo, pero anteriores a las Leyes 39/2015 y 40/2015 de Procedimiento Administrativo Común y Régimen Jurídico del Sector Público respectivamente, además del Texto Refundido del Estatuto Básico del Empleado Público de 2015 tenemos a:

- Islas Baleares⁷.
- Galicia⁸.
- Castilla-La Mancha⁹.
- País Vasco¹⁰.
- La Rioja¹¹.

C) Por último, en el grupo de Comunidades Autónomas con regulación del teletrabajo posterior a las Leyes citadas anteriormente, o sin ella, y/o a raíz de la promulgación del Estado de Alarma a través del Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, tenemos a:

- Andalucía¹².
- Asturias¹³.

⁴ Instrucción 2/2008, sobre el Plan Piloto de Teletrabajo en la Administración de la Generalitat de Catalunya (posteriormente complementado con un segundo programa piloto).

⁵ Orden de 25 de noviembre de 2018, de la Consejería de Hacienda, por la que se convoca la segunda fase de un proyecto piloto experimental de teletrabajo en la Administración Pública Regional (BORM de 10 de diciembre).

⁶ Orden APU/1981/2006, de 21 de junio, por la que se promueve la implantación de programas piloto de teletrabajo en los departamentos ministeriales (BOE de 26 de junio).

⁷ Decreto 36/2013 de 28 de junio, por el que se regula la modalidad de prestación de servicios mediante teletrabajo en la Administración de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares (BOIB de 29 de junio).

⁸ Orden de 20 de diciembre de 2013, conjunta de la Vicepresidencia y Conselleria de Presidencia, Administraciones Públicas y Justicia y de la Conselleria de Hacienda, por la que se regulan la acreditación, la jornada y el horario de trabajo, la flexibilidad horaria y el teletrabajo de los empleados públicos en el ámbito de la Administración general y del sector público de la Comunidad Autónoma de Galicia. (DOG de 31 de diciembre).

⁹ Decreto 57/2013, de 12/08/2013, por el que se regula la prestación de servicios de los empleados públicos en régimen de teletrabajo en la Administración de Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha (DOCM de 16 de agosto).

¹⁰ Decreto 92/2012, de 29 de mayo, por el que se aprueba el Acuerdo sobre la prestación del servicio en la modalidad no presencial mediante la fórmula del teletrabajo por el personal empleado público de la Administración General de la Comunidad Autónoma de Euskadi y sus Organismos Autónomos (BOPV de 7 de junio).

¹¹ Decreto 45/2013, de 5 de diciembre, por el que se regula la prestación del servicio en la modalidad no presencial mediante la fórmula del teletrabajo para el personal funcionario y laboral al servicio de la Administración General de la Comunidad Autónoma de La Rioja y sus Organismos Autónomos (BOLR de 13 de diciembre).

¹² Carece de normativa al efecto, existiendo un borrador de Decreto de teletrabajo que no se ha llevado a término y regulando a través de distintos Protocolos la actuación a seguir a raíz de la situación generada por el Covid-19 según el sector implicado.

¹³ Resolución de 13 de mayo de 2019, de la Presidencia del Consorcio Asturiano de Servicios Tecnológicos, por la que se regula la prestación del servicio en la modalidad no presencial, mediante la fórmula del teletrabajo, en el Consorcio Asturiano de Servicios Tecnológicos (BOPA de 30 de mayo).

- Cantabria¹⁴.
- Castilla y León¹⁵.
- Comunidad valenciana¹⁶.
- Extremadura¹⁷.
- Comunidad de Madrid¹⁸.
- Comunidad de Navarra¹⁹.

Este último grupo es el más heterogéneo de los expuestos, al mezclar distintas Administraciones, con regulaciones propias, a raíz del Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, e incluso sin regulación alguna, más allá de protocolos específicos para cada sector, aun cuando tenga previsión de regular el teletrabajo, como es el caso de Andalucía. Al objeto del presente artículo será pues interés principal de estudio aquellas normativas específicas que regulan el teletrabajo de manera autónoma y específica, no sometida a limitaciones temporales de vigencia, sea cual sea la Administración competente, seguidamente de aquellas que lo tienen regulado bajo programas pilotos para finalmente complementarlo con aquellas regulaciones acaecidas a raíz del Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, de Estado de Alarma.

2. ELEMENTOS DE ANÁLISIS EN EL ESTUDIO COMPARATIVO ENTRE LAS DISTINTAS REGULACIONES.

Dentro de las mismas regulaciones se pueden observar determinados elementos que, en su mayoría, y bajo diferente o igual regulación, se hacen presentes mayoritariamente en cada Administración. Se destaca de los mismos que no necesariamente inciden directamente en el cuerpo de Inspectores de Educación, sino que mantienen una característica común, que es la generalidad de funcionarios, sea al servicio de la Administración como de sus organismos autónomos.

¹⁴ Decreto 18/2020, de 15 de marzo, por el que se establecen los servicios esenciales del Gobierno de Cantabria y se fijan las instrucciones para la prestación de los servicios por parte de los empleados públicos durante el estado de alarma declarado por el Gobierno de la Nación el 14 de marzo de 2020. (BOC de 15 de marzo).

¹⁵ Decreto 16/2018, de 7 de junio, por el que se regula la modalidad de prestación de servicios en régimen de teletrabajo en la Administración de la Comunidad de Castilla y León. (BOCYL de 13 de junio).

¹⁶ Decreto 82/2016, de 8 de julio, del Consell, por el que se regula la prestación de servicios en régimen de teletrabajo del personal empleado público de la Administración de la Generalitat (DOCV de 14 de julio).

¹⁷ Decreto 1/2018, de 10 de enero, por el que se regula la prestación del servicio en la modalidad no presencial, mediante la fórmula del teletrabajo, en la Administración de Comunidad Autónoma de Extremadura. (DOE de 15 de enero).

¹⁸ Resolución de 13 de marzo de 2020, de la Dirección General de Función Pública, por la que se dictan instrucciones de teletrabajo, en base a la Orden 338/2020, de 9 de marzo, por la que se adoptan medidas preventivas y recomendaciones de salud pública en la Comunidad de Madrid, como consecuencia de la situación y evolución del coronavirus (COVID-19). (BOCM de 13 de marzo).

¹⁹ Orden Foral 54/2020, de 30 de marzo, del Consejero de Presidencia, Igualdad, Función Pública e Interior, por la que se suspende la actividad presencial en los centros de trabajo para el personal al servicio de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra y sus organismos autónomos, con excepción de los servicios públicos esenciales, como consecuencia de la evolución epidemiológica del coronavirus (COVID-19).

Se trata de elementos que no requieren de mayor análisis más allá de constatar su existencia, y que no afectan al cuerpo de Inspectores de Educación más allá de lo que pueda afectar al resto de funcionarios civiles en cada Administración.

A su vez, son elementos que no es posible cotejar entre distintas regulaciones al estar ausentes en muchas de ellas, bien por tratarse de normativa promulgada exclusivamente a raíz del Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, de Estado de Alarma y condicionadas a la vigencia de éste, o simplemente por no haber entrado la normativa en cuestión en su regulación.

Dentro de estos elementos consideraremos los siguientes:

2.1 FORMACIÓN PREVIA O COETÁNEA AL TELETRABAJO.

La totalidad de Comunidades Autónomas que han regulado el teletrabajo, sea con vocación de figura autónoma y duradera, o como programa de pilotaje, han establecido una formación necesaria para el mismo. Del breve análisis que se establece en este apartado se pueden extraer unos elementos esenciales:

La formación en competencia digital, lo cual incluye dominio suficiente y práctico de informática, ofimática y dispositivos electrónicos si bien es lógica y coherente con la figura del teletrabajo, no es considerada la principal figura en la formación. Algunas comunidades como Galicia la ponen como requisito previo. Sí lo es (figura u objeto principal) la prevención de riesgos laborales, que resulta unánime en todas las regulaciones, con el caso especial de Castilla y León.

Toda vez que se ejercen unas funciones en sede distinta a la Administración, se pone especial énfasis en el cumplimiento de la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de prevención de Riesgos Laborales (BOE de 10 de noviembre) y sus posteriores modificaciones a la vez que de las distintas normativas de Riesgos Laborales de cada Comunidad Autónoma.

Algunas Comunidades, como Castilla-La Mancha, más que hablar de formación en prevención de riesgos laborales, establece que se cumplirá la misma. Sin embargo, de un modo u otro, todas incluyen dicha mención a la prevención de riesgos laborales en la redacción de sus normativas sobre teletrabajo.

2.1.1. Caso especial de Castilla y León.

Como se mencionará en diversos apartados, Castilla y León no permite el teletrabajo en sede particular, ajena a la Administración. En su lugar, sólo permite el teletrabajo en oficina dependiente de la misma, es por ello que en la formación no incluye la prevención de riesgos laborales al estar ésta ya considerada de forma implícita en toda sede administrativa.

2.2. LIMITACIÓN CUANTITATIVA DE PERSONAL EN RÉGIMEN DE TELETRABAJO.

Debe delimitarse aquellas comunidades que han regulado el teletrabajo bajo programas piloto y aquellas que lo han hecho con vocación de permanencia y estable.

Entre las primeras, ya expuestas en el apartado 1.2, letra A), al tratarse de un programa piloto limitan a un número exacto de funcionarios la aplicación del programa o, aún sin limitarlo expresamente, sólo permitieron un número total de las solicitadas recibidas.

- Aragón lo hizo en 30 efectivos.
- Cataluña en 2008 con 118 solicitudes seleccionó un total de 39²⁰.
- La Región de Murcia lo hizo en 80 efectivos.
- A nivel nacional, en 2006, el número máximo de efectivos dependía del Ministerio y/u Organismo concreto, según el programa que en cada uno se estableciera.

Entre las comunidades que disponen de regulación autónoma con vocación de permanencia del teletrabajo y, por lo tanto, en vigor, ya expuestas en el apartado 1.2, letras B) y C), a excepción de aquellas cuya regulación es exclusiva a raíz del Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, del Estado de Alarma, el número de efectivos puede o no aparecer delimitado expresamente y según plantillas.

Asturias, por ejemplo establece un máximo de un 20 % de las distintas plantillas, pero aclarando que es un dato que en función de las mismas puede variar. Resulta lógica pues esta matización debido a que es una regulación que afecta a un funcionariado autonómico general, existiendo muchas especialidades en sus distintas plantillas y perfiles.

En el caso de otras Comunidades como Extremadura, donde el régimen de teletrabajo se presta mediante convocatoria previa, será en ésta y para cada caso, la que establezca el número máximo de personal que pueda aspirar a dicho régimen.

País Vasco establece la convocatoria, por lo tanto limitando el número de efectivos susceptibles de régimen de teletrabajo como una posibilidad por razones organizativas, sin excluir pues dicho régimen a solicitud del interesado.

En Castilla y León las limitaciones vienen determinadas por las necesidades del servicio pero más especialmente por tratarse de oficinas administrativas, en las cuales una vez se solicita la modalidad de teletrabajo por más de una persona, podrá ser causa de limitación.

En cualquier caso, todas las normativas establecen que se puede limitar el número máximo de efectivos en régimen de teletrabajo según necesidades de servicio.

2.3. DURACIÓN Y JORNADA DEL RÉGIMEN DE TELETRABAJO.

²⁰ RODRÍGUEZ TIÓ, T. y RIBAS i MUNÉ, (2019). *El teletrabajo en las instituciones de control externo, un cambio posible*. Sindicatura de Comptes de Comunitat Valenciana.

Cada comunidad ha regulado la duración y jornada del régimen de teletrabajo de forma variada, pero con dos elementos comunes.

- Limitar la duración máxima del régimen, con posibilidad o no de renovación.
- Limitar las jornadas máximas durante cada semana en régimen de teletrabajo.

Andalucía: no lo tiene regulado expresamente. Existe un anteproyecto, pero no ha culminado. Las medidas de teletrabajo implantadas recientemente responden exclusivamente a la situación del Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, y como se explicó anteriormente, son particulares de cada sector.

Aragón: en su programa piloto limitó la duración del mismo a un máximo de tres meses. A su vez, estableció que semanalmente se garantizaría un 50 % de jornada presencial.

Asturias: establece un máximo de tres meses en régimen de teletrabajo, concluidos los cuales se pueden volver a solicitar y garantizando como norma general, que puede admitir excepciones, un máximo de dos días en jornada no presencial.

Islas Baleares: establece una duración mínima de tres meses y máxima de un año en régimen de teletrabajo, renovable automáticamente mes a mes cuando es una duración inferior a un año hasta cumplimiento del mismo y renovable hasta 18 meses en total cuando es igual a un año o superior. En este último caso puede, dos meses antes de finalizar, volver a solicitar de inicio el régimen de teletrabajo. De igual modo, y con carácter general, tres serán las jornadas máximas semanales que se podrán hacer bajo régimen de teletrabajo.

Islas Canarias: no lo tiene regulado expresamente, pero sí previsto según su Disposición Adicional 3^a²¹ del Decreto 68/2015, de 30 de abril, referido a innovación y mejora de los servicios públicos.

Cantabria: no lo tiene regulado expresamente. Únicamente a raíz del Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, de Estado de Alarma estableció unos servicios mínimos presenciales y durante la vigencia del mismo.

Castilla-La Mancha: podrá permitir el régimen de teletrabajo de forma indefinida (revocable y/o renunciante) o limitada a una duración determinada según se establezca en la Resolución de concesión. Establece en un 40 % la jornada en cómputo mensual máxima posible en régimen de teletrabajo.

Castilla y León: como ya se ha mencionado anteriormente, Castilla y León no entiende el teletrabajo en su significado literal, sino con un sentido propio, considerando el mismo el realizado no en sede principal administrativa, sino en oficina u extensión de la misma, logísticamente (o por otros motivos) más accesible para el empleado. En todo caso, la duración del régimen de teletrabajo (aun siendo en oficina administrativa) será de un año prorrogable,

²¹ Disposición adicional tercera. Teletrabajo. *El departamento competente en materia de recursos humanos, inspección y calidad de los servicios públicos y tecnologías de la información y la comunicación adoptará las medidas oportunas para el desarrollo de un programa experimental de teletrabajo con la finalidad de contrastar la viabilidad de la aplicación de este sistema de prestación de servicios en la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias.*

mientras se mantengan las mismas condiciones iniciales y no haya nuevos solicitantes de la misma oficina (en el momento en que haya dos o más para una misma oficina deberá hacerse prelación y selección), y garantizando al menos un día a la semana en la sede administrativa principal.

Cataluña: no lo tiene regulado expresamente. En su primer Plan Piloto de 2008 estableció, para un número determinado de funcionarios, una jornada semanal entre 1 y 2 días a la semana en régimen de teletrabajo y una duración de dicho programa de 6 meses que, sin embargo, se prolongó un año más.

Comunidad Valenciana: establece una duración máxima de un año en régimen de teletrabajo prorrogable por periodos iguales. De igual modo y con carácter general las jornadas semanales en régimen de teletrabajo serán tres si bien se garantizará que al menos dos sean presenciales.

Extremadura: establece una duración exacta de un año en régimen de teletrabajo con un régimen presencial, como norma general, de dos días semanales. No se desprende de su articulado la posibilidad de renovación una vez finalizado el citado año, pero sí la posibilidad de volver a iniciar el procedimiento de solicitud de inicio una vez salga una nueva convocatoria.

Galicia: establece una duración máxima del régimen de teletrabajo de un año, prorrogable en caso de persistir las mismas condiciones que motivaron su concesión. El número máximo de jornadas semanales en teletrabajo será de tres.

Comunidad de Madrid: no lo tiene regulado expresamente. Únicamente a raíz del Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, de Estado de Alarma se establecieron unas medidas durante la vigencia de éste.

Región de Murcia: en su Programa Piloto de 2018 estableció una duración máxima del mismo de un año, prorrogable por otro más. La jornada semanal exigía un mínimo de dos días en jornada presencial, es decir, un máximo de tres días semanales en jornada de teletrabajo.

Navarra: no lo tiene regulado expresamente. Estableció a través de una Orden Foral unas serie de medidas a raíz del Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, con una serie de medidas en las que el teletrabajo era parte esencial, pero por lo tanto, limitadas a aquél.

País Vasco: sin perjuicio de establecerse periodos distintos en cada Resolución concreta se establece una duración máxima de teletrabajo de un año y estableciendo paréntesis de seis meses entre periodos distintos de teletrabajo, es decir, salvo causas justificadas no podrán concatenarse de forma consecutiva periodos más allá de un año. Con carácter general establece un régimen semanal que garantice dos jornadas en régimen presencial.

La Rioja: no establece expresamente una duración máxima del régimen de teletrabajo. Ésta vendrá determinada para cada caso concreto en la Resolución que lo autorice. No

obstante, en el anterior Programa de Teletrabajo²² que hubo en 2010 la duración máxima del mismo fue de 6 meses prorrogables por otros 6 y limitada a 60 funcionarios (limitación ésta última no expresada en su actual Decreto). La jornada en teletrabajo oscilará entre un 20 y un 40 % de la jornada a tiempo completo, que, traducido en horas se sitúa entre 7 horas y media y 15 horas semanales como máximo, el resto será en régimen presencial.

Por último, vista la normativa a nivel autonómico y a modo de cierre, a nivel nacional, en el Programa de 2006, no se estableció una premisa común en cuanto a duración del Programa ni régimen de la jornada, sino que se dejó a su posterior concreción para cada Programa concreto de cada sector.

2.4. DOTACIÓN DE MEDIOS.

En este apartado nos referimos a la posibilidad o no de que sea la Administración la que provea al funcionario de todos los medios necesarios para el ejercicio de su jornada en régimen de teletrabajo. Por esta razón aquí únicamente hay dos grupos de Comunidades Autónomas, las que han regulado el teletrabajo, sea como Programa Piloto o permanente, consistentes en dotación a cargo de la Administración y las que lo hacen a cargo del funcionario. Las comunidades que no figuran no tienen o no han tenido regulado dicho aspecto son las siguientes:

- Dotación a cargo de la Administración: País Vasco y Comunidad Valenciana,
- Dotación a cargo del funcionario: Aragón, Asturias (salvo el lector de tarjetas que lo dotará la Administración), Castilla y León, Cataluña, Extremadura, Galicia, Islas Baleares, La Rioja y la Región de Murcia.

2.5. PRELACIÓN DE SOLICITUDES.

Ninguna Comunidad Autónoma establece la posibilidad de una incorporación masiva a la jornada en régimen de teletrabajo. Las que establecen Programas Pilotos es habitual que ya en el mismo venga delimitado el número de plazas a cubrir en dicho régimen y las que son normativas estables y con vocación de permanencia siempre velan por un cierto porcentaje de trabajo presencial, tanto a nivel individual de cada trabajador como a nivel de sector.

Por lo tanto, cada vez que se sucede una solicitud por parte de un funcionario de acceso a una jornada de teletrabajo, ésta ha de ser estudiada pudiendo entrar en colisión con otra en términos y condiciones similares y obligando a la Administración, en función de las necesidades del Servicio, a hacer una prelación entre ambas o cuantas se hayan formulado.

Las circunstancias a tener en cuenta son prácticamente idénticas en todas las regulaciones, cambiando únicamente la posición de cada uno de los criterios. Estos obedecen a cuestiones de distintos perfiles, a saber: logísticos, circunstancias familiares y circunstancias

²² Orden nº 61/2010, de 19 de noviembre de 2010, de la Consejería de Administraciones Públicas y Política Local, por la que se convoca el programa de teletrabajo para el personal funcionario de carrera y laboral fijo al servicio de la Administración General de la Comunidad Autónoma de La Rioja y sus organismos autónomos. Artículo 2º.

personales (principalmente salud), priorizando algunas Comunidades Autónomas unos sobre otros y desglosando a su vez dichos criterios en otros más concretos. En todo caso hay un criterio que prevalece sobre todos los citados y son las necesidades del Servicio, de forma, que no hay una puntuación asignada a cada criterio, como por ejemplo puede haber en un proceso de admisión de alumnado, toda vez que podría ocurrir que un funcionario en unas circunstancias personales más necesitadas no pueda acceder a un régimen de teletrabajo por necesidades del Servicio donde ejerza respecto a otro funcionario que sí lo haga al ser las necesidades de su Servicio menos acuciantes.

3. ÁMBITO DE APLICACIÓN. REFERENCIAS DIRECTAS O INDIRECTAS A LA INSPECCIÓN EDUCATIVA.

Hasta ahora, cuanto se ha expuesto viene referido a un perfil global y generalista de la condición de funcionario, sin exclusiones ni excepciones. Sin embargo, es unánime en toda regulación sobre régimen de teletrabajo la incorporación de un artículo referido al ámbito de aplicación, normalmente llamado subjetivo (Extremadura lo refiere como ámbito objetivo regulando de forma muy similar lo que otras comunidades establecen en el ámbito subjetivo).

En todas las normativas, junto a una definición de teletrabajo se establece en primer o segundo lugar el ámbito de aplicación de la norma en cuestión, en sentido positivo y negativo. En positivo se declara qué puestos o perfiles son susceptibles de aplicar la normativa de teletrabajo y, en sentido negativo qué puestos o perfiles quedan excluidos.

De esta manera al ser una normativa de carácter global y no dirigida exclusivamente al cuerpo de Inspectores de Educación, nos referiremos en el epígrafe actual exclusivamente al tratamiento que le dan, respecto a su ámbito de aplicación, las distintas normativas a dicho cuerpo y obviando los demás por ser ajenos al presente estudio.

El ámbito de aplicación pues de cada normativa viene referido con las funciones y perfil de cada cuerpo que aspire a su aplicación.

3.1. FUNCIONES DE LA INSPECCIÓN EDUCATIVA.

Sin perjuicio de la posterior redacción, ampliación y concreción que se les dé en los distintos Decretos autonómicos que regulen la Inspección Educativa, como normativa básica tenemos el artículo 151 de la Ley 2/2006, de 3 de mayo, de Educación que no ha sido modificado posteriormente, manteniendo pues su redacción original y el cual establece:

Artículo 151. Funciones de la inspección educativa.

Las funciones de la inspección educativa son las siguientes:

a) Supervisar y controlar, desde el punto de vista pedagógico y organizativo, el funcionamiento de los centros educativos así como los programas que en ellos inciden.

b) Supervisar la práctica docente, la función directiva y colaborar en su mejora continua.

- c) Participar en la evaluación del sistema educativo y de los elementos que lo integran.
- d) Velar por el cumplimiento, en los centros educativos, de las leyes, reglamentos y demás disposiciones vigentes que afecten al sistema educativo.
- e) Velar por el cumplimiento y aplicación de los principios y valores recogidos en esta Ley, incluidos los destinados a fomentar la igualdad real entre hombres y mujeres.
- f) Asesorar, orientar e informar a los distintos sectores de la comunidad educativa en el ejercicio de sus derechos y en el cumplimiento de sus obligaciones.
- g) Emitir los informes solicitados por las Administraciones educativas respectivas o que se deriven del conocimiento de la realidad propio de la inspección educativa, a través de los cauces reglamentarios.
- h) Cualesquiera otras que le sean atribuidas por las Administraciones educativas, dentro del ámbito de sus competencias.

Resulta crucial mantener presentes las funciones legalmente atribuidas por su encaje en los distintos ámbitos de aplicación en las respectivas normativas autonómicas. A su vez, deberá atenderse para ser más exactos, a la concreción que hagan de dichas funciones en los respectivos Decretos de Inspección autonómicos que serán, en definitiva, los que deban valorarse para su encuadre en el ámbito subjetivo establecido en cada normativa autonómica de teletrabajo.

De un análisis de la terminología usada en el citado artículo 151 podemos ver, los siguientes puntos de interés:

Los términos (verbos concretamente) utilizados son, *supervisar*²³ (por dos veces), *velar*²⁴ (por dos veces), *controlar*²⁵, *asesorar*²⁶, *orientar*²⁷, *informar*²⁸ y *colaborar*²⁹. Todo ello sin perjuicio, como se ha explicado, de otras funciones atribuidas por las distintas Administraciones educativas que pueden reiterarse en las funciones citadas respecto a otras aplicaciones o añadir otras nuevas.

Un pronto análisis de dichos términos permite observar la íntima conexión entre las funciones de supervisar, controlar y velar.

Un análisis doctrinal de las funciones de la Inspección Educativa puede ser planteado bajo la exposición, ampliamente aceptada, de María Antonia Casanova, que establece las funciones de la Inspección Educativa en cinco concretamente³⁰: funciones de información,

²³ <https://dle.rae.es/supervisar>: 1. tr. Ejercer la inspección superior en trabajos realizados por otros.

²⁴ <https://dle.rae.es/velar>: entre otros, 4. tr. Observar atentamente algo; 7. intr. Cuidar solicitamente de algo.

²⁵ <https://dle.rae.es/controlar>: 1. tr. Ejercer el control sobre alguien o algo.

²⁶ <https://dle.rae.es/asesorar>: entre otros, 1. tr. Dar consejo o dictamen; 2. prnl. Tomar consejo del letrado asesor, o consultar su dictamen.

²⁷ <https://dle.rae.es/orientar>: entre otros, 2. tr. Dar a alguien información o consejo en relación con un determinado fin.

²⁸ <https://dle.rae.es/informar>: entre otros, 1. tr. Enterar o dar noticia de algo; 2. tr. Dicho de una persona o de un organismo: Completar un documento con un informe de su competencia; 6. intr. Dicho de un cuerpo consultivo, de un funcionario o de cualquier persona perita: Dictaminar en asunto de su respectiva competencia.

²⁹ <https://dle.rae.es/colaborar>: entre otros, 1. intr. Trabajar con otra u otras personas en la realización de una obra.

³⁰ CASANOVA, M.A. (2005). *Supervisión, evaluación y calidad educativa*. Avances en Supervisión Educativa. 1 (jul. 2005).

asesoramiento, mediación, control y evaluación. En el análisis que realiza de las mismas observamos lo siguiente:

Información: *"...facilitar información a todos los sectores sociales interesados en el campo de la educación: familias, profesorado de todos los niveles, personal no docente, alumnado..."*. Función que podría resultar afin o relacionada a una labor de coordinación³¹.

Asesoramiento: *"...difícilmente se encuentra, fuera de la supervisión, a personal apropiado para asesorar a los directivos en los temas citados³². Creo que es el campo específico de asesoramiento para la supervisión."*

Mediación: *"...la posición asignada, habitualmente, a la supervisión en el sistema, hace que deba desempeñar un papel de mediación que no es posible desde otras instancias..."*.

Control: *"la comprobación de cómo se está aplicando la normativa que rige el sistema está a cargo de la supervisión..."*

Evaluación: *"es la función genuina de la supervisión. Suele ser exclusiva de este cuerpo especializado y, además, se asimila con mucha frecuencia evaluación con supervisión o inspección: tanta es su identidad..."*

En cuatro funciones establece una indudable, íntima y estrecha vinculación directa y manifiesta, con una función de supervisar, y sin perjuicio del vínculo de ésta con el resto mostradas en el citado artículo 151 de la Ley 2/2006, de 3 de mayo, de Educación.

El objeto pues de fijar y determinar de forma diáfana las funciones de la Inspección Educativa es proceder a su encaje con el ámbito subjetivo (u objetivo según lo establezca la normativa de alguna Comunidad Autónoma como es el caso de Extremadura o Comunidad Valenciana) de extensión de la posibilidad de régimen en teletrabajo.

3.2. ÁMBITO DE APLICACIÓN DEL RÉGIMEN DE TELETRABAJO.

Procede determinar qué establecen las distintas normativas autonómicas respecto a qué puestos son susceptibles de ser ejercidos en régimen de teletrabajo.

No existiendo una normativa básica al respecto y estando regulado según dispongan las distintas Comunidades Autónomas, llama la atención lo similar que resultan algunos elementos, siendo prácticamente parafraseados en las distintas regulaciones autonómicas, con leves matices, y, siendo muy pocas, las que mantienen una línea suficientemente distinta para su diferenciación respecto a las demás, en cuanto a Inspección Educativa se refiere.

Como norma general, todas las normativas establecen un ámbito de aplicación en el cual se incluye y excluye a su vez puestos susceptibles de aplicación de la misma. Del mismo modo, algunas de ellas, junto a la literalidad de puestos susceptibles, establece adicionalmente una fórmula abierta, general de restringir o no, la posibilidad de aplicación del

³¹ <https://dle.rae.es/coordinar>: Coordinar: 1. tr. Unir dos o más cosas de manera que formen una unidad o un conjunto armonioso; 2. tr. Dirigir y concertar varios elementos.

³² Referidos a organización, administración, gestión, evaluación...

régimen de teletrabajo según las características particulares de cada puesto. Prueba ello la dificultad de agrupar en una misma regulación muy diversos perfiles y puestos cuando cada uno conlleva sus propias peculiaridades.

Dentro de las normativas que, sea en Programas Pilotos o con vocación de regulación permanente y, excluyendo las que no tienen normativa al respecto o aun teniéndola no regulan el citado ámbito subjetivo, tenemos:

Aragón: en su Programa Piloto de 2014 **no estableció exclusión específica alguna respecto a la Inspección Educativa**. Su fórmula empleada fue que podría participar *"todo el personal de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón, ya sea personal funcionario, laboral o estatutario, tanto de carácter fijo como temporal, que reúna las condiciones y los requisitos que se especifican a continuación"*³³

Asturias: **no establece una clara referencia a la Inspección Educativa**, considerando muchas de sus funciones susceptibles de modalidad de trabajo como las siguientes:

- a) *Estudio, análisis, planificación y supervisión de proyectos.*
- b) *Elaboración de informes, asesoría, redacción y tratamiento de documentación.*
- c) *Asesoramiento jurídico, técnico y económico.*
- d) *Actualización y grabación de datos en aplicaciones informáticas.*

Establece exclusiones como las siguientes.

- a) *Puestos de trabajo en oficinas de registro y atención directa a los usuarios de los servicios del CAST.*
- b) *Puestos cuyas funciones conlleven necesariamente la prestación de servicios presenciales.*

Islas Baleares: establece una inclusión general respecto al *"personal funcionario representado en la Mesa Sectorial de Servicios Generales y al personal laboral de servicios generales que presta servicios en la Administración de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears, que ocupa un puesto de trabajo susceptible de ser ejercido en la modalidad de teletrabajo"*. Además establece las siguientes exclusiones:

"...queda excluido el personal que ocupe puestos de trabajo que comporten funciones de dirección, coordinación o supervisión iguales o superiores a jefatura de servicio o asimiladas..."

No obstante, y con *"carácter orientativo"* establece que sí serán susceptibles de régimen de teletrabajo puestos con funciones de *"...elaboración de informes, de normativa, de estudios, la asesoría o la corrección y traducción de documentos."*

³³ Voluntario, en Servicio Activo, máximo de 30 participantes, máximo de 50 % de jornada laboral, 3 meses de duración y garantía de derecho.

Castilla-La Mancha: tras una inclusión general de todo el personal público al servicio de la Administración y organismos autónomos establece lo siguiente:

*"...tendrán la consideración de puestos de trabajo que **puedan** ser desempeñados mediante teletrabajo, aquéllos en los que se realicen principalmente **funciones de elaboración de informes o propuestas de resolución, estudio y análisis de proyectos,** y aquellas relacionadas con la gestión de las tecnologías de la información y las comunicaciones. **En ningún caso** serán susceptibles de ser prestados mediante teletrabajo los puestos de atención directa al público, aquellos cuyo desempeño requiera contactos personales frecuentes, los que lleven aparejadas **funciones de dirección, coordinación o supervisión, e inspección,** las jefaturas de servicio de las unidades administrativas, así como los que, por la naturaleza de los servicios prestados, requieren la presencia física del empleado."*

Castilla y León: dentro de su caso especial, único en España, de considerar susceptible el teletrabajo únicamente en dependencias de la Administración, a modo de extensión de la sede principal, únicamente establece dos fórmulas generales para inclusión y exclusión, a saber:

Es susceptible de teletrabajo: *"personal funcionario o laboral (...) que ocupe un puesto de trabajo susceptible de ser desempeñado en la modalidad de teletrabajo."*

Excluye: *"el personal que preste servicios en centros e instituciones sanitarias de la Gerencia Regional de Salud y el personal docente **que preste servicios en centros educativos.**"*

Cataluña: dentro de su Programas Pilotos, el principal y primero de 2008 no estableció criterios específicos que pudieran referirse a la Inspección Educativa, siendo analizado cada caso concretamente por parte de los distintos Servicios de Recursos Humanos.

Comunitat Valenciana: establece su ámbito respecto a todo el personal público de la Administración sea cual sea su régimen jurídico. Considera no obstante susceptible de régimen de teletrabajo a aquellos puestos *"que puedan ser ejercidos de forma autónoma y no presencial atendiendo a sus características específicas y los medios requeridos para su desarrollo."*

Posteriormente excluye, entre otros casos, *"puestos con funciones de dirección, coordinación y supervisión."*

Extremadura: establece su ámbito en el personal público de la Administración y organismos autónomos, con una fórmula general inclusiva respecto aquellos puestos *"susceptibles de ser desempeñados mediante teletrabajo los que puedan ser ejercidos de*

forma autónoma y no presencial atendiendo a sus características específicas y los medios requeridos para su desarrollo."

Del mismo modo establece entre otros supuestos, exclusión de aquellos puestos que ostenten funciones **"con funciones de dirección, coordinación y supervisión."**

Galicia: en su normativa, que viene dividida en una primera parte referida a flexibilidad horaria y una segunda parte (objeto de interés para el presente estudio) referida a teletrabajo, establece dos fórmulas generales, inclusiva y exclusiva respectivamente.

Inclusiva y por lo tanto susceptible de régimen de teletrabajo: *"... puesto de trabajo que, por su naturaleza y características técnicofuncionales, sea susceptible de ser desarrollado bajo esta modalidad. A estos efectos, podrán considerarse puestos de trabajo susceptibles de ser desarrollados en esta modalidad el estudio y análisis de proyectos, la elaboración de informes, asesoría, redacción y tratamiento de documentos, **inspección**, gestión de sistemas de información o análisis y diseño de sistemas de información u otros análogos que no requieran la prestación de servicios presenciales."*

Excluyente: *"personal que presta servicios en **centros docentes**".*

País Vasco: continuando la línea del resto de Comunidades Autónomas, establece una norma general de aplicación sobre todo empleado público de la Administración y sus organismos autónomos, a la vez que una serie de puestos y funciones susceptibles de modalidad de teletrabajo y otros excluidos.

Incluye expresamente, tras una fórmula también general de ser puestos *"susceptible de modalidad no presencial"* aquellos con funciones, entre otras, de:

Estudio y análisis de proyectos.

Elaboración de informes.

Asesoría.

Redacción, corrección y tratamiento de documentos.

Inspección.

De igual modo excluye de tal posibilidad aquellos **"puestos que lleven aparejadas funciones de dirección, coordinación o supervisión, iguales o superiores a Jefaturas de Servicio."**

La Rioja: realiza una fórmula general respecto al empleado público de la Administración y sus organismos autónomos. No establece mayor fórmula inclusiva, sino que dentro de la fórmula general citada excluye ciertos puestos con determinadas funciones, que, más allá de personal de Administración de Justicia o Sanitario, en posible relación con la Inspección Educativa excluye:

Así excluye al *"personal con funciones docentes adscrito a la Dirección General competente en materia de personal y centros docentes adscrito a la Consejería con competencias en materia de educación."*

Debe decirse que en La Rioja, dentro de su mismo Decreto ya citado³⁴ continúa especificando más y establece en otro artículo lo siguiente, estableciendo:

"Los puestos de trabajo susceptibles de ser desempeñados en la modalidad de teletrabajo serán los que desarrollen o estén relacionados con las siguientes funciones:

- a) Informe y asesoramiento técnico.*
- b) Gestión administrativa: solicitud de informes, elaboración de pliegos de contratación, elevación de propuestas, ejecución y control presupuestario, y similares.*
- c) Redacción de memorias, informes, estudios, planes o proyectos.*
- d) Estudios y análisis de proyectos.*
- e) Preparación de borradores de proyectos de disposiciones normativas o de actos administrativos generales.*
- f) Actualización de Registros informatizados.*
- i) Redacción, corrección y tratamiento de documentos.*
- j) Compilación de información".*

Y de forma excluyente establece en otro artículo, *"no se autorizarán solicitudes de teletrabajo de empleados públicos que desempeñen funciones de dirección, coordinación o supervisión que requieran presencia física del empleado público."*

Región de Murcia: en su Programa Piloto del año 2018 estableció la fórmula general respecto a abarcar todo el empleado público de la Administración y sus organismos autónomos y declarar susceptibles de modalidad no presencial puestos con *"alguna o algunas"* de las siguientes funciones, entre otras, a saber:

- a) Estudio, análisis, planificación, programación, organización, elaboración y supervisión de proyectos, informes y documentación.*
- b) Elaboración de normativa y procedimientos de trabajo.*
- c) Asesoramiento jurídico y técnico.*
- d) Redacción, corrección y tratamiento de documentos.*
- e) Actualización y grabación de datos en aplicaciones informáticas.*

Del mismo modo considera están excluidos de la prestación del servicio en modalidad de teletrabajo los siguientes puestos, entre otros:

- b) Puestos que lleven aparejadas funciones de dirección, coordinación o supervisión.*

³⁴ Véase nota al pie número 11.

4. INTERPRETACIÓN DEL ÁMBITO DE APLICACIÓN PARA EL PARTICULAR CASO DE LA INSPECCIÓN EDUCATIVA E INTERPRETACIÓN DEL TÉRMINO SUPERVISIÓN DENTRO DE LA NORMATIVA.

Una primera conclusión de la lectura del apartado anterior lleva a establecer que todas las normativas autonómicas establecen una primera intención de declarar susceptibles de modalidad no presencial a todo el empleado público de cada Administración y sus organismos autónomos. A partir de ahí, como norma general, establece una serie de exclusiones según los puestos de trabajo y sus funciones. De igual manera establecen, nuevamente a modo general, una serie de puestos de trabajo con determinadas funciones que sí son susceptibles de modalidad no presencial.

El problema directo y principal se encuentra en la gran variedad de personal público existente en cada Administración y particularmente en aquellos cuerpos de Inspección, no sólo Educativa, sino de otros ámbitos, cuyo caso podría ser similar al de aquélla.

Esto es así porque tal y como se mencionó en el apartado 3.1, la Inspección Educativa tiene una serie de funciones que, además de poder ser más desarrolladas según normativa de cada Comunidad Autónoma, no son de un único perfil, o bien deben considerarse versátiles. De la lectura del artículo 151 de la Ley 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, junto con lo establecido por la doctrina respecto a funciones de la Inspección Educativa queda claro que hay una que prevalece, no sobre todas las demás, sino junto a todas las demás: supervisión.

La supervisión es pues una función inherente a la condición de Inspector de Educación, o cabría decir de Inspector de cualquier otro ámbito que de forma generalizada, si bien con excepciones, todas las normativas autonómicas establecen como función no susceptible de modalidad no presencial. Esto presenta en principio dos problemas:

4.1. CONFLICTO DENTRO DE LA NORMA.

En este apartado nos estamos refiriendo a una figura, no exactamente similar a un conflicto de Leyes, pues el conflicto no se presenta más allá de una única y misma norma, es decir, dentro de su propio articulado, sino a una norma con una regulación que, aplicada en casos concretos, como es el de la Inspección Educativa, acaba produciendo un incompatibilidad en su regulación y aplicación.

Como ya se ha mencionado anteriormente es muy frecuente que se excluya de modalidad no presencial aquellos puestos que conlleven "*funciones de dirección, coordinación o supervisión*", siendo ésta última una función global e inherente a la figura del Inspector de Educación.

Sin embargo, la mayoría de regulaciones, tal cual se ha expuesto, incluyen, expresamente como puestos susceptibles de modalidad no presencial aquellas que ejercen funciones, entre otras de:

- *"Elaboración de informes o propuestas de resolución, estudio y análisis de proyectos"*(Castilla-La Mancha).
- *"Elaboración de informes, de normativa, de estudios, la asesoría o la corrección y traducción de documentos"*(Islas Baleares).
- *"Estudio y análisis de proyectos. Elaboración de informes. Asesoría. Redacción, corrección y tratamiento de documentos"*. (País Vasco).
- *"Estudio, análisis, planificación, programación, organización, elaboración y supervisión de proyectos, informes y documentación. Elaboración de normativa y procedimientos de trabajo. Asesoramiento jurídico y técnico. Redacción, corrección y tratamiento de documentos. Actualización y grabación de datos en aplicaciones informáticas."*(Murcia y La Rioja de forma prácticamente similar).

Para mayor interés encontramos que algunas normativas, incluyen expresa y literalmente a la Inspección (a modo general, sin especificar el cuerpo concreto de la misma, por lo tanto incluyendo a la Educativa) como puesto susceptible de modalidad de teletrabajo, como son:

- País Vasco.
- Galicia.

Queda de manifiesto que, según atendamos, dentro de una misma norma, a una disposición u a otra obtendremos resultados distintos una vez tratamos de la Inspección Educativa.

Esto puede ser especialmente complicado cuando es el mismo artículo el que, en su mismo párrafo, establece inclusión y exclusión en su ámbito de aplicación respecto al mismo puesto, en este caso la Inspección Educativa, como es la normativa de Castilla-La Mancha la cual dice que serán susceptibles de teletrabajo aquellos puestos con *"funciones de elaboración de informes o propuestas de resolución, estudio y análisis de proyectos, (...). En ningún caso (...) los que lleven aparejadas funciones de dirección, coordinación o supervisión, e inspección"*.

En algunas normativas, como la gallega, no parece darse este conflicto pues no establece la fórmula general excluyente citada de *"puestos con funciones de supervisión"*, con lo que no se requiere mayor cuestión que la aplicación de la norma en su globalidad.

En otras normativas, con la valenciana, encontramos la fórmula general de que *"puedan ser ejercidos de forma autónoma y no presencial **atendiendo a sus características específicas y los medios requeridos para su desarrollo**"*.

Esta fórmula, que haciendo un simil, podría como si de una especie "*Lex Fori*" del Derecho Internacional Privado se tratara, pero aplicada a una normativa exclusivamente autonómica y sin conflicto más allá de su propio articulado. Así podría servir de un salvoconducto a la hora de determinar qué precepto aplicar, es decir, si el excluyente o el inclusivo a tenor de que, evitando establecer un ámbito de aplicación cerrado y limitado a supuestos ya definidos, permite el análisis caso por caso del puesto en concreto y sus funciones particulares, es decir, una fórmula general.

En la misma línea recién expuesta hay otras normativas, como La Rioja que redacta una fórmula de tremenda practicidad como es establecer "*no se autorizarán solicitudes de teletrabajo de empleados públicos que desempeñen funciones de dirección, coordinación o supervisión que requieran presencia física del empleado público.*"

Esta fórmula permite considerar, *a sensu contrario*, dos cuestiones: no toda función de dirección, coordinación y supervisión requiere presencia física del empleado público, y, en consecuencia, toda aquella que no la requiera será susceptible de modalidad no presencial.

Interpretando pues de esta manera la normativa riojana, desaparece completamente el conflicto normativo interno de dicha Comunidad.

Vemos que el conflicto no se plantea en todas las normativas respecto a la Inspección Educativa, bien por dejar su inclusión para modalidad no presencial de forma clara, o simplemente la excluye; otras Comunidades establecen fórmulas para salir del conflicto; pero hay un tercer grupo que requiere inexorablemente de una labor de interpretación de la norma para poder especificar qué precepto aplicar al particular caso de la Inspección Educativa.

4.2. INTERPRETACIÓN DE LA NORMA EN RELACIÓN A LA FUNCIÓN DE SUPERVISIÓN.

En cuanto a interpretación de normas, nos dice el Real Decreto de 24 de julio de 1889 por el que se publica el Código Civil y sus múltiples modificaciones en su artículo 3º:

"Las normas se interpretarán según el sentido propio de sus palabras, en relación con el contexto, los antecedentes históricos y legislativos, y la realidad social del tiempo en que han de ser aplicadas, atendiendo fundamentalmente al espíritu y finalidad de aquellas."

El análisis doctrinal realizado a dicho artículo resulta abundante y rico no siendo posible su total desarrollo en el presente apartado. Sin embargo resulta importante establecer lo que muchos juristas³⁵, desarrollando los que en su momento planteó Savigny podríamos resumir en³⁶:

³⁵ DÍEZ-PICAZO, L. y GULLÓN BALLESTEROS, A., (2012) *Sistema de derecho civil...*, cit., p. 187; MARTÍNEZ ROLDÁN, L., y FERNÁNDEZ SUÁREZ, J. A., (1994) *Curso de teoría del Derecho y metodología jurídica...*, cit., pp. 288-291; SORIANO, R., (1986) *Compendio de teoría general del derecho...*, cit., pp. 255-264.

³⁶ MARTÍN DE VILLODRES, M.I., (2008) *Interpretación jurídica e interpretación constitucional: la interpretación evolutiva o progresiva de la norma jurídica (el Derecho como instrumento del cambio social)*. Instituto de investigaciones jurídicas de la UNAM.

- a) Gramatical: referido al sentido literal y con poco margen de interpretación de la norma.
- b) Lógico: interpretación de la norma basada en los preceptos de la lógica según el pensamiento humano.
- c) Sistemático: muy recurrido tras la época de la Codificación, implica a todo el sistema jurídico, extrayendo unos valores comunes los cuales orienten la interpretación de la norma en relación al contexto donde ésta se encuentre inserta.
- d) Histórico: en base a los antecedentes históricos y legislativos pretende continuar la problemática en cuestión y su tratamiento conforme el devenir del tiempo, buscando una concatenación de la normativa y teniendo en cuenta la normativa próxima como pueda ser un anteproyecto o trabajo parlamentario.
- e) Teleológico: interpretar la norma jurídica atendiendo a su espíritu y finalidad. Resulta un criterio propio de "*lo que la Ley quiere decir*" por sí misma, entendiendo ésta como si fuera un ente autónomo y pensante por sí mismo, al margen de la voluntad del legislador que la elaboró.
- f) Empírico: investigar la voluntad del legislador. Se basa en "*lo que el legislador quiso/quiere decir*". Fue el método propio de la Escuela de la Exégesis francesa en sus comienzos, donde a una simple coma, acento, o cuestión formal se le buscaba un significado íntegro por su meditada intencionalidad."

Todos estos criterios se hayan insertos en el artículo 3.1 anteriormente citado del vigente Código Civil español y por lo tanto deben regir a la hora de interpretación de toda norma, respecto a la cual la normativa de régimen de trabajo no presencial, no resulta exenta.

Debe procederse pues a la interpretación de la norma, que podrá ser diferente en cada Comunidad Autónoma, siendo el objeto de este artículo plantear una alternativa común a todas ellas.

Existiendo la mención de excluir del ámbito susceptible de modalidad no presencial aquellos puestos con "*funciones de supervisión*" se plantea su interpretación acorde a los criterios anteriormente expuestos, y sobre la baste también de qué se entiende por supervisión según las funciones legalmente atribuidas a la Inspección Educativa y estudiadas por la doctrina anteriormente expuesta³⁷.

4.2.1. Desde un punto de vista gramatical:

Bajo un punto de vista literal, la supervisión ya ha sido ampliamente definida, sea a nivel semántico³⁸ como su estudio por diversos autores. Su cita pues por la norma no deja margen a una interpretación diferente.

³⁷ Véase nota al pie número 30.

³⁸ Véase nota al pie número 23.

El problema radica la incompatibilidad de la interpretación literal de la norma con otros preceptos de la misma que, interpretados bajo el mismo criterio literal, no parecen tener encaje posible para determinar que la Inspección Educativa no sea susceptible de modalidad no presencial.

Ello es debido a que la supervisión no es la única función de la Inspección Educativa, que, siendo un puesto de funciones versátiles, resulta en un compendio mayor cuyas muchas de sus funciones son expresa y literalmente mencionadas por las distintas normativas autonómicas como perfectamente susceptibles de modalidad no presencial.

Funciones como "*estudio, análisis, planificación, programación, organización, elaboración y supervisión de proyectos, informes y documentación. Elaboración de normativa y procedimientos de trabajo. Asesoramiento jurídico y técnico. Redacción, corrección y tratamiento de documentos. Actualización y grabación de datos en aplicaciones informáticas, etc.*" son mencionadas en parte o en su totalidad, de forma literal y expresa por todas las normativas autonómicas en relación a funciones de puestos susceptibles de modalidad no presencial.

Si bien, y como establecía María Antonia Casanova³⁹ la supervisión es un elemento esencial en las funciones de la Inspección Educativa, vinculándose íntimamente con otras como por ejemplo, "control", aun cuando se considere una función no susceptible de ejercicio por modalidad no presencial, no resta a que haya muchas otras funciones en la Inspección Educativa que, de forma expresa y literal sí lo sea, según se desprende de muchas normativas.

Del estudio de las distintas normativas y para solventar este conflicto interno dentro de una misma, la Comunidad Autónoma que mejor ha sabido solucionar, sin salirse de la interpretación literal o gramatical ha sido La Rioja, pues como ya se ha expuesto anteriormente (vid supra) deja abierta la posibilidad a una supervisión no presencial, según las circunstancias que habrán de ser analizadas, opción que consideramos muy acertada.

De lo que resta concluir es **que el criterio literal o gramatical no es suficiente para determinar la susceptibilidad o no de modalidad no presencial para la Inspección Educativa, por conflicto interno en la norma**, siendo no ya recomendables, sino necesarios, el empleo del resto de criterios admitidos según el artículo 3.1 del vigente Código Civil español y desarrollados por la doctrina.

4.2.2. Desde un punto de vista lógico.

Este criterio responde a un análisis de la misma, buscando el sentido, alcance y finalidad de la norma pero bajo unas reglas de razonamiento concretas que eviten la contradicción en su interpretación y resulten pues, coherentes.

³⁹ Véase nota número 23.

Como se ha expuesto anteriormente, el criterio literal no resulta suficiente toda vez deriva en una contradicción y conflicto a la hora de aplicar la normativa para determinados cuerpos con funciones múltiples que tienen encaje en criterios distintos de forma que son puestos a su vez susceptibles y no susceptibles de modalidad no presencial de trabajo.

Un criterio lógico atenderá a dirimir qué cuestiones, o qué funciones, tienen pues encaje en una modalidad presencial y cuáles no, sin mayor interpretación que el encaje lógico y jurídico y no mirando necesariamente, salvo que no obtenga resultados satisfactorios, a mayores interpretaciones.

No es objeto de este artículo establecer un manual de lógica ni análisis más allá del plausible bajo cualquier punto de vista, como es el hecho de que la norma establece diferenciación entre funciones susceptibles de modalidad presencial, y no susceptibles de la misma modalidad. Lo "lógico" sería determinar que para algunas cuestiones, o funciones, concretamente la Inspección Educativa es susceptible de operar en modalidad no presencial, pero para otras cuestiones no.

Será pues la concreción de qué funciones se van a ejercer las que determinen cómo pueden ser ejercidas, sin mayor interpretación pues que una mera división lógica entre las múltiples **funciones de la Inspección Educativa en dos categorías: susceptibles de ejercicio en modalidad no presencial y, al contrario, no susceptibles de dicha modalidad.**

Bajo dicho criterio no cabría excluir de forma categórica e integral a la Inspección Educativa de modalidad no presencial a la vez que tampoco ejercer la totalidad de sus funciones en modalidad de teletrabajo.

4.2.3. Desde un punto de vista sistemático.

Este criterio implica analizar la susceptibilidad o no de modalidad no presencial de trabajo en la Inspección Educativa en el seno de implicar no ya la norma que lo regula en sí, sino el conjunto del sistema jurídico en el que se haya inserta, principalmente por unos criterios de concordancia y congruencia jurídicas.

De la diversa normativa analizada y base al criterio planteado en el apartado 1.2 del presente estudio debemos considerar la normativa anterior a la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común y el Real Decreto 5/2015, de 30 de octubre, por el que regula el Texto Refundido del Estatuto Básico del Empleado Público, y la normativa posterior, a la vez que el momento actual, todo ello porque de no existir dichas normas la interpretación sistemática debería ir en un sentido diferente.

Nos dice el artículo 51 del Real Decreto 5/2015, de 30 de octubre:

Artículo 51. Jornada de trabajo, permisos y vacaciones del personal laboral.

Para el régimen de jornada de trabajo, permisos y vacaciones del personal laboral se estará a lo establecido en este capítulo y en la legislación laboral correspondiente.

Y la correspondiente legislación laboral⁴⁰ a la cual se remite y resulta pues, pese a su carácter laboral, de aplicación al ámbito del empleo público a ese respecto concreto establece:

Artículo 13. *Trabajo a distancia.*

3. Los trabajadores a distancia tendrán los mismos derechos que los que prestan sus servicios en el centro de trabajo de la empresa, salvo aquellos que sean inherentes a la realización de la prestación laboral en el mismo de manera presencial.

En términos de interés al objeto de este artículo se pronuncia la Ley 39/2015, de 1 de octubre, en la que, dentro de los muchos análisis que se pueden derivar de ella, se pueden extraer tres ideas principales de interés, a saber:

- La comunicación por vía electrónica entre los interesados y las Administraciones se configura como un derecho y, en algunos casos, como una obligación.
- Se articula la utilización de medios electrónicos por las Administraciones en la tramitación de los procedimientos.
- Se establece un nuevo régimen de notificaciones electrónicas.

Resulta indefectiblemente necesaria la interpretación de toda normativa referida a cuestiones laborales del empleado público en general, y de la Inspección Educativa en particular, en el seno y contexto establecido por las normas recién citadas.

Una Administración por Ley que funciona en vía electrónica, con canales de comunicación esencialmente digitales y con una infraestructura que permita comunicación y notificación electrónica, no entiende excluir por defecto cuerpos o funciones a modalidad no presencial "*salvo aquellos que sean inherentes a la realización de la prestación laboral en el mismo de manera presencial*", como acaba de ser expuesto. Esta matización, recogida en la normativa riojana con bastante claridad, y recogida en normativa básica del Estado no puede quedar al margen de la interpretación y aplicación de las distintas normativas autonómicas, concretamente, en puestos y funciones susceptibles de ejercicio en modalidad no presencial.

Al ser los empleados públicos diversos según muchos criterios, habrá de interpretarse siempre y sin excepción el puesto concreto para ver qué funciones son inherentes a la prestación que requiera sea presencial, o no.

4.2.4. Según el criterio histórico.

Como se ha expuesto anteriormente este criterio se refiere no sólo a un contexto ya pasado, sino inminente o futuro, a la hora de interpretar una norma, de forma que se consideren los antecedentes y aplicación anterior a la vez que previsión posterior.

⁴⁰ Real Decreto Legislativo 2/2015, de 23 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores. BOE, de 24/10/2015.

Por razones obvias la modalidad no presencial no es susceptible de considerarse en épocas anteriores a la era digital en la que vivimos donde hablar de "*nuevas tecnologías*" refiriéndonos a ordenadores, pizarras digitales o reproductores audiovisuales resulta cuestionable hoy en día por el vertiginoso avance de la tecnología y el enorme arraigo que tienen dichos medios ya desde hace prácticamente décadas. Muchas de las "*nuevas tecnologías*" están ya tanto tiempo arraigadas que son ya varias las generaciones nacidas en ellas, por lo que su novedad es relativa. Por lo tanto, y por acotar periodos, consideramos relevante todo antecedente, pero especialmente a partir de comienzos del siglo XXI que fue el momento en el que se generalizó el uso de Internet entre la ciudadanía y las Administraciones con la implantación progresiva de banda ancha en los domicilios particulares.

Sin necesidad de entrar en detalles, es fácilmente demostrable la vertiginosa evolución de los medios tecnológicos disponibles, incluso sólo en el último lustro. No es concebible pensar que dichos avances no van a tener reflejo y trascendencia, no sólo en la docencia, como ha quedado demostrado, sino también en la supervisión de la misma.

El término supervisión no puede quedar anclado pues en una interpretación arcaica conforme han avanzado los elementos tecnológicos, sino que ha de adaptarse a los mismos.

Del mismo modo, y sin ser objeto expreso del presente artículo vincularlo al Covid-19, sino más bien mostrarse autónomo del mismo, no es posible ignorar que la existencia del citado virus ha cambiado el mundo y la forma de entenderlo, con una reinterpretación y reinención de la Administración aún por definir, pero indudablemente ya iniciada.

El criterio histórico debe pues estar plenamente presente a la hora de **interpretar la norma que regula la modalidad no presencial tanto por lo que afecta a la evolución de la supervisión (educativa) como de la adaptación que la Administración ha iniciado cara al futuro.** Es un criterio, como otros, vinculado a la realidad social en la cual la norma ha de ser aplicada, cuestión que es radicalmente necesaria tener en cuenta para su correcta interpretación.

4.2.5. Según el criterio teleológico.

La norma no puede interpretarse como un ente autónomo por sí mismo y no necesariamente vinculado a la intención del legislador que la dictó. Este criterio, muy vinculado al anterior por ser afín a la realidad social en la que ha de ser aplicada, tiene antecedentes.

En el ordenamiento jurídico actual tenemos normas decimonónicas aún en vigor, que, a pesar de haber sido modificadas sustancialmente a lo largo de más de un siglo, aún conservan parte de su regulación original. Se da la circunstancia de ser códigos decimonónicos que tienen raíces no sólo en Derecho moderno, sino que podemos retrotraernos más en el tiempo

para encontrarse vínculos, sea con el Derecho Visigodo, Canónico o, sobre todo en el ámbito Civil, Romano.

Por exponer un ejemplo, durante más de dos milenios, pues ya en Derecho Romano se preveía de forma afin, se ha considerado que en toda herencia debía haber una parte que tuviera unos destinatarios fijos al margen de la voluntad del testador. Las Doce Tablas romanas establecían una amplia discrecionalidad al testador a la hora de establecer un reparto, pero ya en Derecho de la República apareció la "*querella inofficiosi testamenti*" que dificultaba el reparto, exigiendo cierta justificación para que al menos una parte no fuera a parar a unos herederos concretos. Más tarde tomando por ejemplo a seguir la "*Lex Falcidia*" se estableció que esa parte indisponible (denominada "*portio legitima*") para su libre reparto debía ser como mínimo una cuarta parte⁴¹. De este modo, y a lo largo de los siglos se llegó al siglo XIX donde se estableció en el vigente Código Civil, en su artículo 806 establece "*legítima es la porción de bienes de que el testador no puede disponer por haberla reservado la ley a determinados herederos, llamados por esto herederos forzosos.*"

Durante prácticamente dos milenios se ha considerado tan firme y determinante el respeto a la legítima que las causas para no ser respetadas han estado muy tasadas en el Código Civil vigente español⁴².

La existencia de dicha figura ha sido intangible durante muchísimo tiempo (más de 2000 años), y las causas legales privar a los herederos de su legítima han resultado de muy estricta interpretación durante décadas en España. Sin embargo recientemente, y exactamente bajo un criterio de interpretación según la realidad social en que la norma ha de ser aplicada y lo que "*la propia norma quiere decir*" (criterio teleológico) por sí misma la STS, Sala Primera, de lo Civil, 104/2019, de 19 de febrero (SP/SENT/991404) consideró posible desheredar de la legítima en el sentido de las situaciones de pérdida de contacto entre progenitores e hijos. Criterio éste extraído de una interpretación teleológica de la norma, pues se ha producido un resultado sensiblemente diferente del que se venía siguiendo, sin modificación de la norma, y sí por una interpretación teleológica de la misma.

Siendo pues dicha sentencia paradigma de lo que es un criterio teleológico, pues la norma gramaticalmente no fue modificada en 2019 manteniéndose su redacción de décadas atrás, se consideró que su "*voluntad*" había cambiado, adaptándose a la nueva realidad social. Éste es el ejemplo o punto de partida para una interpretación de la norma que regula la modalidad no presencial a la hora de considerar el caso concreto de funciones de supervisión.

⁴¹ BERNAD MAINAR R., *De la legítima romana a la reserva familiar germánica*. Revista internacional de Derecho Romano (abril 2015).

⁴² Artículo 813. *El testador no podrá privar a los herederos de su legítima sino en los casos expresamente determinados por la ley (establecidas en los artículos 853 y ss.).*

El criterio teleológico de la norma viene considerado en aras de garantizar una correcta eficacia a la hora de ejercer funciones de supervisión, pero con un objeto de garantía y seguridad jurídicas, no por prohibir dicha modalidad para dicha función *per se*. Con un criterio teleológico, **si se garantiza la eficacia y se dota de seguridad jurídica al ejercicio de la supervisión (educativa) con los medios que la realidad social va otorgando, la "voluntad" de la norma que regula la modalidad no presencial, su sentido y alcance, puede y debe variar adaptándose a dicha nueva realidad social.**

4.2.6. Desde un punto de vista empírico.

El análisis empírico de una norma conlleva alcanzar a comprender la intención del legislador que la dictó, que, en este caso es la Administración. Dicho análisis puede conllevar, a modo de la Escuela de la Exégesis francesa del siglo XIX y comienzos del XX, a un nivel de análisis pormenorizado de tal exhaustividad y profundidad que implique no dejar margen alguno para interpretación adicional.

Este análisis conlleva un problema fundamental en el caso concreto de la Inspección Educativa y es que si bien ésta tiene funciones básicas establecidas en el artículo 151 de la Ley 2/2006, de 3 de mayo de Educación, y son comunes en todo el Estado, la existencia de diversidad de normativas autonómicas para las que dichas funciones son referente podría dar lugar a muy diversas y contradictorias interpretaciones. Bastaría una redacción, como es perfectamente posible, mínimamente diferente entre la normativa de una Comunidad Autónoma y la de otra, para llegar a resultados radicalmente diferentes, pese a ser las funciones, concretamente, la de supervisión, común a todos los Servicios de Inspección Educativa en todas las Comunidades Autónomas.

Del mismo modo, siendo normativa de cada Administración habría que analizar qué sentido y alcance cada una quiere dar a la suya propia.

Por esta razón el sentido sólo es posible entenderlo de forma global, y no particular de cada Administración, que suele establecer en la introducción o antecedentes de sus respectivas normativas de teletrabajo.

Así pues, cotejándolas entre ellas se extraen unos puntos comunes en relación a:

- Conciliación familiar y laboral.
- Riesgos laborales.
- Modernización de la Administración.
- Principios de eficacia, eficiencia, orientación a resultados, etc.
- Respecto de legalidad y acuerdos previos (muy citado el Acuerdo Marco Europeo sobre Teletrabajo firmado en Bruselas el 16 de julio de 2002 en todas ellas).
- Desarrollo sostenible.
- Etc.

Un análisis de esos principios comunes como voluntad e intención del legislador que dio origen a la norma deben permitir interpretar la misma pues dichos antecedentes son los que han dado lugar a su redacción. **Una aplicación pues de la norma que no permita el cumplimiento de dichos antecedentes** (expuestos sólo unos pocos), **no sería sostenible**.

La Inspección Educativa pues, no debe ser excluida de dichos ámbitos, al estar explícitamente en todos ellos.

5. POSIBILIDAD DE UNA SUPERVISIÓN NO PRESENCIAL

Llegados a este punto resulta esencial dirimir la posibilidad de una supervisión educativa no presencial. Resulta muy abundante la bibliografía que versa sobre la supervisión educativa, por su trascendencia para el cuerpo de Inspectores de Educación. Baste mirar a autores como Inés Aguerro, Alexandre Camacho Prats, Eduardo Soler Fierrez, M^a Antonia Casanova, Santiago Esteban Frades, y un larguísimo etc., con un estudio exhaustivo sobre la supervisión educativa y más concretamente la visita de inspección, objeto que no es el de este artículo.

Sin embargo sí es objeto valorar al interés del presente estudio un elemento consustancial, natural, inherente y sin el cual la Inspección Educativa perdería sentido y razón de ser: la visita de inspección.

El vínculo entre supervisión educativa y visita de inspección es tan estrecho que no se pueden entender el uno sin el otro. De aquí se deriva una consecuencia, básica, elemental, de forma que su discusión está fuera de razón: **no es posible una supervisión educativa completa sin mediar visita de inspección**.

Como la propia actuación establece, visita de inspección, implica, presencia física del Inspector. Una supervisión educativa sin visita de inspección resultaría tan vana como vacía, estéril y haciendo de la supervisión educativa un sinsentido y algo sin valor.

Todos los estudios sobre supervisión educativa citan o incluyen la visita de inspección dentro de su análisis, ninguno plantea una supervisión telemática, por lo menos, de todos sus elementos.

Y he aquí la **cuestión clave a determinar: qué elementos son por imperativo necesarios a supervisar de forma presencial y cuáles son susceptibles de supervisión sin presencia física del Inspector**. A este respecto, también es abundante la bibliografía sobre los elementos, técnicas, dimensiones e instrumentos de supervisión, y más concretamente sobre la visita de inspección, por ejemplo en la que quedan fuera del objeto del presente artículo. Eduardo Soler Fierrez⁴³ hace un profundo estudio de técnicas e instrumentos de amplia diversidad pero que pueden agruparse en actuaciones de análisis documental, observación directa e indirecta,

⁴³ SOLER FIERREZ, E., (2002) *La Inspección en las distintas concepciones y sistemas pedagógicos: características y funciones*. Universidad Complutense de Madrid.

entrevistas, reuniones, trabajos en equipo, etc., y, donde la evaluación, supone un elemento central.

Al objeto de este artículo interesaría pues determinar, qué elementos son susceptibles de una actuación no presencial, y cuáles no.

Para determinar tal posibilidad la clave debe resultar de los distintos Planes Generales de Actuación, en los cuales y bajo un principio, entre otros, de planificación, se establecen, concretan y desarrollan todas los objetivos, finalidades, instrumentos, secuenciación, registro, seguimiento, evaluación, plan de formación, etc., es decir, actuaciones a realizar en cada curso académico (si es anual) o más (si tiene una duración mayor).

En la elaboración de éste intervienen a su vez distintos elementos de la Administración, desde la propia Consejería, a través de sus Direcciones Generales, como de los propios Servicios de Inspección de la misma (en el caso de ser una Comunidad Autónoma con varias provincias).

En definitiva, si bien es indubitado que la presencia física del Inspector es preceptiva para una completa y efectiva supervisión educativa, ésta, se compone también de elementos susceptibles de una supervisión que no requiere inexorablemente de dicha presencia física y cuyo análisis puede ejercerse de forma no presencial. La determinación de qué elementos y actuaciones pertenecen a cada ámbito deberá pues establecerse en los distintos Planes Generales de Actuación.

En cada Plan General de Actuación, en sus, antecedentes, preámbulo, etc., (según el instrumento normativo bajo el que se publique) establece una motivación del mismo, de su contenido. La modalidad no presencial de la Inspección Educativa, debe pues parte u opción para dicho Plan.

Incluso, y considerando sobre aquellas Comunidades con varios Servicios provinciales, siendo estos diversos, deberá ser posteriormente cada Plan Provincial el que termine de concretar lo que el Plan General haya establecido a este respecto que ahora nos interesa: **deberá cada Plan Provincial, en base a sus características, recursos, perfil y posibilidades el que termine de concretar qué actuaciones son susceptibles de modalidad no presencial.** Factores para ello son múltiples, desde la composición cuantitativa de los miembros del Servicio (a menos componentes menos posibilidades), infraestructura disponible o simplemente razones de organización y funcionamiento de cada Servicio.

CONCLUSIONES

Ha sido objeto del presente artículo el análisis comparado de las distintas normativas sobre modalidad no presencial para el empleado público en las distintas Comunidades Autónomas españolas. Del mismo en un primer momento se observa lo siguiente:

- No todas disponen de dicha normativa, si bien, hay un interés creciente en disponer cada una de la suya.
- La producción más reciente de normativa de teletrabajo es a raíz de la declaración del Estado de Alarma el 13 de marzo de 2020, y, por lo tanto, temporal.
- El ámbito de aplicación es muy general y el perfil de la Inspección Educativa a menudo conlleva problemas de interpretación de la norma.

El presente estudio se ha planteado al margen de toda la situación generada a raíz del Covid-19 pues, pues al entender dicha situación como transitoria y/o pasajera, la modalidad no presencial es una posibilidad al margen de la misma y no depender del mantenimiento de dicha situación. Por eso **se pretende aplicar el estudio aquí expuesto para un contexto donde no haya situación de Alarma ni pandemia existente, y sí una situación normalizada a todo nivel**, sea político, social, económico, laboral o educativo.

Una dificultad manifiesta en las distintas normativas es ir destinadas a una generalidad de trabajadores públicos que tienen sus propias características, funciones y atribuciones, complicando pues la aplicación genérica de unas normas que, aun en su empeño de concretar para su posible aplicación a distintos cuerpos con distintas funciones, a menudo cae en contradicciones internas, planteando posibilidad e imposibilidad de un cuerpo concreto para su acceso a modalidad no presencial.

Esta dificultad, manifiesta en algunas normativas, está prevista en algunos casos, con el **empleo de fórmulas abiertas y generales que especifiquen o permitan el análisis concreto y particular de las funciones de cada puesto con fin de determinar si es posible o no su acceso a modalidad no presencial**. El empleo de fórmulas abiertas que permitan la concreción del perfil de cada puesto facilita, dentro del respeto a la legalidad, el acceso de determinados cuerpos, concretamente la Inspección Educativa, que por sus características resulta necesario de un análisis y encaje legal particular.

La exclusión de cuerpos con funciones de supervisión debe ser interpretada según los criterios que el ordenamiento jurídico permita, a su vez, basándose en una concreción de los elementos que componen aquélla. De esta forma **cabe establecer elementos de supervisión preceptivos, sólo de modalidad presencial y otros susceptibles de modalidad no presencial**. Del mismo modo, cabe reseñar que **hay elementos, funciones, más allá de supervisión que en nada resulta justificada su exclusión de posibilidad de acceso a régimen no presencial**.

La promulgación de normas, principalmente la **Ley 39/2015**, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común así como el **Real Decreto 5/2015**, de 30 de octubre, por el que aprueba el Texto Refundido del Estatuto Básico del Empleado Público son, y deben ser, pilares para fundamentar desde un punto de vista normativo, a falta de una legislación nacional sobre modalidad no presencial, sobre el cual se **base futura normativa autonómica en relación a teletrabajo** o la interpretación de normativa anterior a dichas normas.

De igual modo, la **realidad social que se ha abierto paso**, no sólo por la situación del Covid-19, sino por el avance en cuestiones ya citadas⁴⁴ como conciliación familiar/laboral, y previstas en la normativa básica recién citada, **debe ser tomada en cuenta a la hora de permitir el acceso de la Inspección Educativa a ejercicio en modalidad no presencial.**

Los Planes Generales de Actuación deben ser el instrumento raíz donde se concrete la modalidad susceptible de trabajo para las distintas actuaciones, en función de la naturaleza y perfil de las mismas y siempre terminándose de concretar en los distintos Planes Provinciales. Del mismo modo, en lo referente a actuaciones de supervisión, técnicamente susceptibles, al menos parcialmente, de ejercicio en modalidad no presencial, deben tenerse en cuenta muchas otras actuaciones, expresamente previstas por las normativas que regulan el teletrabajo como susceptibles del mismo tales como *"estudio, análisis, planificación, programación, organización, elaboración y supervisión de proyectos, informes y documentación. Elaboración de normativa y procedimientos de trabajo. Asesoramiento jurídico y técnico. Redacción, corrección y tratamiento de documentos. Actualización y grabación de datos en aplicaciones informáticas, etc."*

Es decir, los **Planes de Actuación** no deben conceder el teletrabajo en los distintos Servicios por sí mismos, pues dicha competencia queda atribuida a otros órganos (normalmente Dirección General de Función Pública, similares o Comisiones específicas). Deben **determinar en cada actuación planificada si es susceptible de ejercicio y práctica en modalidad no presencial para que posteriormente se pida al órgano competente**, en base a ese Plan, la pertinente solicitud de modalidad no presencial.

Existiendo pues actuaciones que puedan optar a modalidad presencial como otras que no, y estando así consideradas y secuenciadas en los distintos Planes, no debería haber ningún problema para aplicar la normativa de cada Comunidad Autónoma y respetar los distintos requisitos respecto al régimen de jornada que cada una establezca.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- CASANOVA, M.A. (2005). Supervisión, evaluación y calidad educativa. Avances en Supervisión Educativa. 1 (jul. 2005).
- DÍEZ-PICAZO, L. y GULLÓN BALLESTEROS, A. (2012). Sistema de derecho civil. Volumen I Editorial: Tecnos.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, E (2017). Curso de Derecho Administrativo. Tomo I. Editorial: Civitas.

⁴⁴ Véase apartado 4.2.6.

LORCA MARTÍN DE VILLODRES, M.I. (2008). Interpretación jurídica e interpretación constitucional: la interpretación evolutiva o progresiva de la norma jurídica (el Derecho como instrumento del cambio social). Instituto de investigaciones jurídicas de la UNAM.

MAINAR, R.B. (2015). De la legítima romana a la reserva familiar germánica. Revista internacional de Derecho Romano.

MARTÍNEZ ROLDÁN, L., y FERNÁNDEZ SUÁREZ, J. A., (1994) *Curso de teoría del Derecho y metodología jurídica*. Editorial: Ariel.

RODRÍGUEZ TIÓ, T. y RIBAS i MUNÉ, (2019). El teletrabajo en las instituciones de control externo, un cambio posible. Sindicatura de Comptes de Comunitat Valenciana.

SOLER FÍERREZ, E (2002). La Inspección en las distintas concepciones y sistemas pedagógicos: características y funciones. Universidad Complutense de Madrid.

SORIANO, R. (1993). Compendio de teoría general del Derecho. Editorial: Ariel.

REFERENCIAS NORMATIVAS ESTATALES

Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación. BOE de 04/05/2006.

Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. BOE de 02/10/2015.

Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público. BOE de 02/10/2015.

Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público. BOE de 31/10/2015.

Real Decreto Legislativo 2/2015, de 23 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores. BOE de 24/10/2015.

Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de prevención de Riesgos Laborales. BOE de 10/11/1995.

Real Decreto de 24 de julio de 1889 por el que se publica el Código Civil. Gaceta de Madrid de 25/07/1889.

Decreto 1836/1974, de 31 de mayo, por el que se sanciona con fuerza de Ley el texto articulado del título preliminar del Código Civil. BOE de 9 de julio de 1974.

REFERENCIAS NORMATIVAS AUTONÓMICAS

Instrucción de 6 de agosto de 2014, del Director General de la Función Pública y Calidad de los Servicios, para la implantación del programa piloto de la modalidad de teletrabajo en la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón (BOE de 18 de agosto).

Decreto 68/2015, de 30 de abril, por el que se establece el marco general para la innovación y mejora de los servicios públicos de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias (BOC de 13 de mayo). Únicamente su Disposición Adicional 3ª.

Instrucción 2/2008, sobre el Plan Piloto de Teletrabajo en la Administración de la Generalitat de Catalunya (posteriormente complementado con un segundo programa piloto).

Orden de 25 de noviembre de 2018, de la Consejería de Hacienda, por la que se convoca la segunda fase de un proyecto piloto experimental de teletrabajo en la Administración Pública Regional (BORM de 10 de diciembre).

Orden APU/1981/2006, de 21 de junio, por la que se promueve la implantación de programas piloto de teletrabajo en los departamentos ministeriales (BOE de 26 de junio).

Decreto 36/2013 de 28 de junio, por el que se regula la modalidad de prestación de servicios mediante teletrabajo en la Administración de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares (BOIB de 29 de junio).

Orden de 20 de diciembre de 2013, conjunta de la Vicepresidencia y Consellería de Presidencia, Administraciones Públicas y Justicia y de la Consellería de Hacienda, por la que se regulan la acreditación, la jornada y el horario de trabajo, la flexibilidad horaria y el teletrabajo de los empleados públicos en el ámbito de la Administración general y del sector público de la Comunidad Autónoma de Galicia. (DOG de 31 de diciembre).

Decreto 57/2013, de 12/08/2013, por el que se regula la prestación de servicios de los empleados públicos en régimen de teletrabajo en la Administración de Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha (DOCM de 16 de agosto).

Decreto 92/2012, de 29 de mayo, por el que se aprueba el Acuerdo sobre la prestación del servicio en la modalidad no presencial mediante la fórmula del teletrabajo por el personal empleado público de la Administración General de la Comunidad Autónoma de Euskadi y sus Organismos Autónomos (BOPV de 7 de junio).

Decreto 45/2013, de 5 de diciembre, por el que se regula la prestación del servicio en la modalidad no presencial mediante la fórmula del teletrabajo para el personal funcionario y laboral al servicio de la Administración General de la Comunidad Autónoma de La Rioja y sus Organismos Autónomos (BOLR de 13 de diciembre).

Resolución de 13 de mayo de 2019, de la Presidencia del Consorcio Asturiano de Servicios Tecnológicos, por la que se regula la prestación del servicio en la modalidad

no presencial, mediante la fórmula del teletrabajo, en el Consorcio Asturiano de Servicios Tecnológicos (BOPA de 30 de mayo).

Decreto 18/2020, de 15 de marzo, por el que se establecen los servicios esenciales del Gobierno de Cantabria y se fijan las instrucciones para la prestación de los servicios por parte de los empleados públicos durante el estado de alarma declarado por el Gobierno de la Nación el 14 de marzo de 2020. (BOC de 15 de marzo).

Decreto 16/2018, de 7 de junio, por el que se regula la modalidad de prestación de servicios en régimen de teletrabajo en la Administración de la Comunidad de Castilla y León. (BOCYL de 13 de junio).

Decreto 82/2016, de 8 de julio, del Consell, por el que se regula la prestación de servicios en régimen de teletrabajo del personal empleado público de la Administración de la Generalitat (DOCV de 14 de julio).

Decreto 1/2018, de 10 de enero, por el que se regula la prestación del servicio en la modalidad no presencial, mediante la fórmula del teletrabajo, en la Administración de Comunidad Autónoma de Extremadura. (DOE de 15 de enero).

Resolución de 13 de marzo de 2020, de la Dirección General de Función Pública, por la que se dictan instrucciones de teletrabajo, en base a la Orden 338/2020, de 9 de marzo, por la que se adoptan medidas preventivas y recomendaciones de salud pública en la Comunidad de Madrid, como consecuencia de la situación y evolución del coronavirus (COVID-19). (BOCM de 13 de marzo).

Orden Foral 54/2020, de 30 de marzo, del Consejero de Presidencia, Igualdad, Función Pública e Interior, por la que se suspende la actividad presencial en los centros de trabajo para el personal al servicio de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra y sus organismos autónomos, con excepción de los servicios públicos esenciales, como consecuencia de la evolución epidemiológica del coronavirus (COVID-19).

Orden nº 61/2010, de 19 de noviembre de 2010, de la Consejería de Administraciones Públicas y Política Local, por la que se convoca el programa de teletrabajo para el personal funcionario de carrera y laboral fijo al servicio de la Administración General de la Comunidad Autónoma de La Rioja y sus organismos autónomos.