

A.G.- 48/2020 S.G.C.- 158/2020 S.J.- 210/2020

Se ha recibido en esta Abogacía General una solicitud de Informe, cursada con carácter urgente por la Secretaría General Técnica de la Consejería de Hacienda y Función Pública, en relación con el ***Proyecto de Decreto del Consejo de Gobierno por el que se regula la modalidad de prestación de servicios en régimen de teletrabajo en la Administración de la Comunidad de Madrid.***

A la luz de los antecedentes remitidos, en cumplimiento del artículo 4.1.a) de la Ley 3/1999, de 30 de marzo, de Ordenación de los Servicios Jurídicos de la Comunidad de Madrid, en relación con el artículo 12.2 del Decreto 105/2018, de 19 de junio, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueba el Reglamento de la Abogacía General de la Comunidad de Madrid, tenemos el honor de emitir el siguiente

INFORME

ANTECEDENTES DE HECHO

Único.- A la citada petición de Informe, recibida el 14 de agosto de 2020, se acompañaba la siguiente documentación:

- a) El señalado Proyecto de Decreto.
- b) Acuerdo de la Mesa General de Negociación de los empleados públicos de la Administración de la Comunidad de Madrid, de 24 de julio de 2020, relativo al Proyecto de Decreto sometido a informe.
- c) Certificación del Acuerdo adoptado por el Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid en su sesión de 29 de julio de 2020, en el sentido de declarar la tramitación urgente del Proyecto (se acompaña Memoria justificativa de la tramitación del Proyecto por la vía de urgencia, elaborada por la Dirección General de Función Pública el 17 de julio de 2020).

- d) Resolución de 31 de julio de 2020, de la Directora General de Función Pública, por la que se acuerda la apertura del trámite de audiencia e información pública del Proyecto, durante un plazo de siete días hábiles, en el Portal de Transparencia de la Comunidad de Madrid.
- e) Documentación relativa a la publicación del Proyecto en el Portal de Transparencia de la Comunidad de Madrid con fecha 3 de agosto de 2020, (sea adjuntan las alegaciones formuladas en este trámite de audiencia pública por D. Gonzalo Elices Álvarez con fecha 11 de agosto de 2020).
- f) Informe de impacto por razón de orientación sexual, e identidad y expresión de género, elaborado por la Dirección General de Igualdad (Consejería de Políticas Sociales, Familias, Igualdad y Natalidad) el 3 de agosto de 2020.
- g) Informe de impacto por razón de género, elaborado por la Dirección General de Igualdad (Consejería de Políticas Sociales, Familias, Igualdad y Natalidad) el 3 de agosto de 2020.
- h) Informe de impacto en materia de familia, infancia y adolescencia, elaborado por la Dirección General de Infancia, Familias y Natalidad (Consejería de Políticas Sociales, Familias, Igualdad y Natalidad) el 3 de agosto de 2020.
- i) Informe 45/2020 de coordinación y calidad normativa, emitido por la Secretaría General Técnica de la Consejería de Presidencia el 4 de agosto de 2020.
- j) Informe de la Dirección General de Presupuestos (Consejería de Hacienda y Función Pública), de 5 de agosto de 2020, emitido en cumplimiento de la Disposición Adicional primera de la Ley 9/2018, de 26 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid para 2019 (prorrogados para el año 2020 según lo dispuesto en el Decreto 315/2019, de 27 de diciembre, del Consejo de Gobierno).

- k) Informe de la Dirección General de Recursos Humanos (Consejería de Hacienda y Función Pública), de 9 de agosto de 2020.
- l) Informe de la Dirección General de Transparencia, Gobierno Abierto y Atención al Ciudadano (Vicepresidencia, Consejería de Deportes, Transparencia y Portavocía del Gobierno) de 5 de agosto de 2020.
- m) Dos Memorias del Análisis de Impacto Normativo del Proyecto –la primera calificada como “inicial”- suscritas por la Directora General de Función Pública los días 29 de julio y 13 de agosto de 2020.
- n) Observaciones realizadas al Proyecto de Decreto por la Vicepresidencia, Consejería de Deportes, Transparencia y Portavocía del Gobierno, así como por las Consejerías de Sanidad, de Justicia, Interior y Víctimas, de Presidencia, de Economía, Empleo y Competitividad, de Políticas Sociales, Familias, Igualdad y Natalidad y de Educación y Juventud, entre los días 4 y 10 de agosto de 2020, al amparo del artículo 35 del Decreto 210/2003, de 16 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento de Funcionamiento Interno del Consejo de Gobierno y de sus Comisiones (en adelante, Decreto 210/2003).
- o) Comunicaciones remitidas los días 31 de julio y 5 y 7 de agosto de 2020 por las Consejerías de Ciencia, Universidades e Innovación, de Cultura y Turismo, de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Sostenibilidad, y de Transportes, Movilidad e Infraestructuras, en las que manifiestan su voluntad de no formular observaciones al Proyecto de Decreto al amparo del artículo 35 del Decreto 210/2003.
- p) Observaciones formuladas por la Dirección de Área de Transformación Digital (adscrita a la Viceconsejería de Presidencia y Transformación Digital de la Consejería de Presidencia) el 3 de agosto de 2020.

- q) Alegaciones de la Agencia para la Administración Digital de la Comunidad de Madrid, suscritas por su Consejera-Delegada el 7 de agosto de 2020.
- r) Observaciones formuladas por la Dirección General de Recursos Humanos y Relaciones Laborales del Servicio Madrileño de Salud (Consejería de Sanidad) el 6 de agosto de 2020.
- s) Informe de la Dirección General de Recursos Humanos y Relaciones con la Administración de Justicia (Consejería de Justicia, Interior y Víctimas) de 11 de agosto de 2020.
- t) Informe de la Dirección General de Recursos Humanos de la Consejería de Educación y Juventud, de 10 de agosto de 2020.
- u) Finalmente, se aportaba el preceptivo informe de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Hacienda y Función Pública, fechado el 14 de agosto de 2020.

CONSIDERACIONES JURÍDICAS

Primera.- Finalidad y contenido del Proyecto

El Texto proyectado se compone de una parte expositiva, seguida de 23 artículos distribuidos en seis capítulos y una parte final integrada por sendas disposiciones únicas adicional, transitoria y derogatoria, cerrando el Decreto tres disposiciones finales.

La finalidad declarada del Proyecto reside en la “*plena formalización jurídica*” de la modalidad de prestación de servicios en régimen de teletrabajo en la Administración de la Comunidad de Madrid, objetivo impulsado por las exigencias excepcionales derivadas de la estrategia de prevención y control del coronavirus (COVID-19) que han cristalizado durante el consiguiente estado de alarma en una generalización del

teletrabajo; en este sentido, el Decreto examinado pretende fijar el marco jurídico relativo a los objetivos y condiciones de aplicación a esta modalidad de prestación de servicios.

La vigente normativa convencional aplicable al personal funcionario y laboral de la Administración de la Comunidad de Madrid prevé la realización de experiencias piloto que permitan la realización de parte de la jornada laboral ordinaria en la modalidad de teletrabajo (arts. 61 del Acuerdo Sectorial del personal funcionario de administración y servicios y 117 del Convenio Colectivo para el personal laboral de la Comunidad de Madrid).

Ahora bien, a partir de la Resolución de 13 de marzo de 2020, de la Dirección General de Función Pública, se generalizó el teletrabajo como forma ordinaria de prestación de sus obligaciones laborales por el personal de administración y servicios durante el período de vigencia del estado de alarma declarado por el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo; esta potenciación del teletrabajo se ha extendido a los tres meses siguientes a la finalización del estado de alarma, en virtud de la Resolución de 18 de junio de 2020, de la citada Dirección General de Función Pública. Dado que el estado de alarma finalizó el 21 de junio de 2020 (art. 2 del Real Decreto 555/2020, de 5 de junio), aquella medida se extenderá hasta el próximo 21 de septiembre de 2020.

Al hilo de todo lo anterior, puede traerse a colación el artículo 7.1.e) *in fine* del Real Decreto-Ley 21/2020, de 9 de junio, de medidas urgentes de prevención, contención y coordinación para hacer frente a la crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19, que ordenaba a los titulares de centros de trabajo proceder a la *“potenciación del uso del teletrabajo cuando, por la naturaleza de la actividad laboral, sea posible”*.

Al margen de la especial coyuntura desencadenada por la pandemia, cabe recordar también el definitivo impulso al uso de medios electrónicos por las Administraciones Públicas establecido en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (Ley 39/2015, en adelante), hasta el punto de implantar obligatoriamente el formato electrónico de los documentos y expedientes administrativos (arts. 26 y 70.2), siendo los medios

electrónicos la vía normal de relación de los interesados con las Administraciones Públicas (art. 14). Todos estos aspectos favorecen la posibilidad de que los empleados públicos presten servicios en la modalidad de teletrabajo, dejando a salvo los casos en que su presencia en el lugar de trabajo sea indispensable.

Entre las medidas más significativas introducidas en el Proyecto puede destacarse la determinación de los requisitos y condiciones que ha de cumplir el personal al servicio de la Administración de la Comunidad de Madrid y de sus organismos autónomos y entes públicos dependientes para acceder a la modalidad de teletrabajo, así como el procedimiento para recabar la preceptiva autorización del órgano competente en materia de personal; además, se atiende, en particular, a las situaciones extraordinarias o excepcionales en que la Comunidad de Madrid puede establecer de oficio dicha modalidad de prestación de servicios, regulando, finalmente, las condiciones en que se prestarán servicios bajo la citada modalidad de teletrabajo y los sistemas de seguimiento y evaluación del mismo.

Segunda.- Marco competencial

La Constitución Española, en su artículo 149.1.18.º, atribuye al Estado la competencia exclusiva para promulgar la legislación básica sobre el régimen estatutario de los funcionarios, de aplicación general a todas las Administraciones Públicas.

En ejercicio de dicha competencia se dictó el Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público (TREBEP, en adelante), que contiene las bases del régimen estatutario de los funcionarios públicos incluidos en su ámbito de aplicación, así como las normas aplicables al personal laboral al servicio de las Administraciones Públicas (art. 1).

En el marco de la legislación básica del Estado, incumbe a la Comunidad de Madrid el desarrollo legislativo, la potestad reglamentaria y la ejecución en materia de

régimen estatutario de sus funcionarios, conforme establece el artículo 27.2 de su Estatuto de Autonomía.

En este mismo sentido, el artículo 6 del TREBEP reconoce a las asambleas legislativas de las comunidades autónomas la competencia para aprobar, en el ámbito de sus competencias, las leyes reguladoras de su función pública; competencia reconocida ya antes del TREBEP en los artículos 6 de la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público y 11 de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de medidas para la reforma de la Función Pública.

En ejercicio de ese título competencial se aprobó la Ley 1/1986, de 10 de abril, de la Función Pública de la Comunidad de Madrid (en adelante, Ley 1/1986), cuyo artículo 7.1 atribuye al Consejo de Gobierno la competencia para establecer la política de personal dependiente de la Comunidad de Madrid, dirigir su desarrollo y ejecución y ejercer la potestad reglamentaria en la materia.

Expuesto lo anterior y habida cuenta la finalidad del Proyecto examinado (establecer el marco jurídico de la prestación de servicios por los empleados de la Administración de la Comunidad de Madrid en la modalidad de teletrabajo) ha de concluirse que su aprobación encaja en las competencias asumidas por la Comunidad de Madrid en materia de régimen estatutario de sus funcionarios públicos.

Tercera.- Rango normativo y tramitación del Proyecto

I.- Como tiene reiteradamente declarado la Abogacía General de la Comunidad de Madrid, la potestad reglamentaria se ejerce hoy, en España, por una pluralidad de órganos de los distintos tipos de entes territoriales. Sin embargo, nuestro sistema normativo atribuye sólo a algunos de estos órganos la titularidad originaria de dicha potestad; la de los restantes es, pues, una competencia de atribución (art. 128.1 de la Ley 39/2015).

En el caso de la Comunidad de Madrid dicha competencia originaria corresponde, como es sabido, al Consejo de Gobierno (art. 21.g) de la Ley 1/1983, de 13 de diciembre, de Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid –en lo sucesivo, Ley 1/1983-) lo que no impide el ejercicio de la potestad reglamentaria de atribución a otros órganos. Por otra parte, según el artículo 50.2 de la Ley 1/1983, adoptarán la forma de Decretos del Consejo de Gobierno las disposiciones reglamentarias emanadas de dicho órgano

Como se ha indicado en la anterior Consideración jurídica, el artículo 7.1 de la Ley 1/1986 atribuye al Consejo de Gobierno el ejercicio de la potestad reglamentaria en materia de política de personal dependiente de la Comunidad de Madrid.

La elevación del Proyecto al Consejo de Gobierno incumbe a la Consejería de Hacienda y Función Pública, al amparo de las competencias asignadas en materia de recursos humanos y función pública por el Decreto 272/2019, de 22 de octubre, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica de este Departamento.

Finalmente, puede indicarse que la elaboración y tramitación del Proyecto le corresponde a la Dirección General de Función Pública –adscrita a la Consejería de Hacienda y Función Pública- (art. 11.b) del citado Decreto 272/2019).

Ningún reparo cabe formular, en consecuencia, acerca del rango del Proyecto examinado.

II.- En cuanto a su tramitación, conviene recordar que el procedimiento de elaboración de normas por el Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid viene configurado principalmente por los preceptos establecidos con carácter básico en el título VI de la Ley 39/2015 y, en aplicación supletoria a la Comunidad de Madrid, de conformidad con lo previsto en el artículo 33 de su Estatuto de Autonomía, los establecidos para la Administración General del Estado por esa misma Ley y por el artículo 26 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno (en adelante, Ley del

Gobierno). Todo ello sin perjuicio de la regulación autonómica específica respecto de algunos de esos trámites, en particular, en lo referente al informe de calidad normativa, de la Abogacía General y de la Comisión Jurídica Asesora.

Los indicados preceptos de la Ley del Gobierno fueron desarrollados por el Real Decreto 931/2017, de 27 de octubre, por el que se regula la Memoria del Análisis de Impacto Normativo (en adelante, Decreto 931/2017).

Además, han de tenerse presentes las Instrucciones Generales para la aplicación del procedimiento para el ejercicio de la iniciativa legislativa y de la potestad reglamentaria del Consejo de Gobierno, aprobadas por Acuerdo de 5 de marzo de 2019, del Consejo de Gobierno (en adelante, “Instrucciones Generales de 5 de marzo de 2019”).

Examinada la documentación remitida, puede apreciarse el cumplimiento de los trámites de la Memoria del Análisis de Impacto Normativo (MAIN, en adelante), de la que se han elaborado dos versiones por la Dirección General de Función Pública (fechadas los días 29 de julio y 13 de agosto de 2020), y cuyo contenido se ajusta a los requisitos del Decreto 931/2017. Es reseñable en este sentido la exposición contenida en la MAIN de 13 de agosto de 2020 acerca de la conveniencia de aprobar este Decreto a pesar de no encontrarse incluido en el Plan Anual Normativo de la Comunidad de Madrid para el año 2020, aprobado mediante Acuerdo de 27 de diciembre de 2019, del Consejo de Gobierno.

Por otra parte, el Proyecto se ha negociado en la Mesa General de Negociación de los Empleados Públicos de la Administración de la Comunidad de Madrid, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 36.3 y 37.1.m) del TREBEP, habiéndose alcanzado un acuerdo sobre su contenido con todas las organizaciones sindicales presentes en el mencionando órgano de negociación (CCOO, CSIT UNIÓN PROFESIONAL, FeSP UGT Madrid y CSIF), en la sesión celebrada el día 24 de julio de 2020; este Acuerdo consta entre la documentación remitida a esta Abogacía General con la petición de informe.

Se ha prescindido del trámite de consulta pública al amparo de los artículos 133.4 de la Ley 39/2015 y 27.2.b) de la Ley del Gobierno. Por el contrario, se han observado los trámites de audiencia e información públicas y se ha incorporado al expediente el Informe de coordinación y calidad normativa, emitido por la Secretaría General Técnica de la Consejería de Presidencia el 4 de agosto de 2020 (Informe 45/2020).

Se ha cumplido también el trámite previsto en el artículo 35 del Decreto 210/2003, de 16 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento de Funcionamiento Interno del Consejo de Gobierno y de sus Comisiones, relativo a la remisión del Proyecto por la Secretaría General Técnica de la Consejería proponente a todas y cada una de las Consejerías.

Otros trámites preceptivos que se han cumplido son el informe de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Hacienda y Función Pública, los informes de impacto por razón de género, sobre la infancia, la adolescencia y la familia, y por razón de orientación sexual, identidad o expresión de género.

Se ha recabado informe de la Dirección de Área de Transformación Digital, dadas las competencias que ostenta en materia de digitalización de la administración pública (art. 13 del Decreto 282/2019, de 29 de octubre, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Presidencia).

Finalmente, se ha recabado el informe de la Dirección General de Presupuestos en cumplimiento de la Disposición Adicional 1ª de la Ley 9/2018, de 26 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid para 2019 (prorrogados para el ejercicio 2020), así como los informes de la Agencia para la Administración Digital de la Comunidad de Madrid, y de las Direcciones Generales de Recursos Humanos de la Consejería de Hacienda y Función Pública, de Recursos Humanos de la Consejería de Educación y Juventud, de Recursos Humanos y Relaciones Laborales del SERMAS y de Recursos Humanos y Relaciones con la Administración de Justicia de la Consejería de Justicia, Interior y Víctimas.

En virtud de lo expuesto, nada puede objetarse a la tramitación de este Proyecto.

Sentado lo anterior, debe significarse que el presente Informe se emite con carácter urgente. A este respecto, tenemos que recordar el criterio del Consejo de Estado sobre la urgencia en la emisión de Informes, y así se expresó en su Dictamen 779/2009, de 21 de mayo:

"Desde una perspectiva general, es preciso traer a colación las observaciones realizadas tanto por el Tribunal Supremo como por este Consejo a propósito de la urgencia (dictamen 2.268/98, de 28 de junio).

A este respecto, cabe reiterar lo ya indicado por este Consejo en su Memoria de 1990 y reiterado con posterioridad en algunos dictámenes (entre ellos, el dictamen 2.268/98, citado):

"Es importante elevar al Gobierno la preocupación del Consejo de Estado respecto de la conveniencia -si no necesidad- de que se haga un uso meditado y prudente de las declaraciones de urgencia. Esta observación se apoya, básicamente, en las siguientes razones:

- Las declaraciones de urgencia se suelen producir -según acredita una simple verificación estadística- en asuntos de especial complejidad y envergadura, en los que, por lo mismo, puede padecer más la calidad que el Consejo de Estado se esfuerza en mantener en sus dictámenes.
- No es insólito que la declaración final de urgencia recaiga en expedientes que han experimentado notoria lentitud en su tramitación anterior; ni lo es que se remita la documentación incompleta, obligando a su devolución en petición de antecedentes. -Es característica de la Administración consultiva clásica la de operar con sosiego y reflexión, en un proceso no siempre rápido de maduración, que puede quedar frustrado si se trasladan al Consejo de Estado, en demasía, las exigencias y apremios propios de la Administración activa".

Y, en análogo sentido, los Dictámenes de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid 233/2015, de 6 de mayo, 387/2016, de 6 de septiembre, y 253/2017, de 19 de junio. En este último se expone, además, lo siguiente:

“En la tramitación del procedimiento se deberá tener la previsión necesaria para calcular los plazos que conllevan los distintos trámites previstos, de suerte que, si pretende aprobar una disposición reglamentaria para una determinada fecha, se inicie su tramitación con la suficiente antelación para la aprobación de la disposición en la fecha prevista o, en caso de estimarse insuficiente, se acuerde su tramitación urgente, de manera que se acorten los plazos de todos los trámites”.

En el presente caso ha mediado la correspondiente declaración de urgencia, mediante el Acuerdo de 29 de julio 2020, del Consejo de Gobierno, y, a diferencia de lo sucedido en asuntos precedentes, se ha hecho constar la motivación de tal urgencia, siguiendo así la observación apuntada por la Abogacía General en el Dictamen 8/2019, de 15 de febrero, en el que, a su vez, con cita del mencionado Dictamen de la Comisión Jurídica Asesora 253/2017, de 19 de junio, donde se reclamaba la perentoriedad de que mediara la correspondiente justificación de la urgencia, se afirmaba cuanto sigue:

“La declaración de urgencia, por otro lado, ha de estar motivada, sin que valga la genérica afirmación de la existencia de razones de urgencia que, en este caso, no se han justificado ni en el expediente ni en la Memoria del Análisis de Impacto Normativo. En este sentido se ha pronunciado el Tribunal Supremo en su sentencia de 27 de febrero de 2008 (rec. núm. 5608/2004) que exige que la urgencia esté debidamente motivada y con una explicación razonable y razonada”. (Énfasis añadido).

En concreto, la urgencia declarada en este expediente se justifica en el preámbulo del Acuerdo de 29 de julio de 2020, del Consejo de Gobierno, en los siguientes términos:

“(...) esta urgencia en su regulación es especialmente importante por la finalización, a partir del 21 de septiembre de 2020, del plazo durante el cual se ha mantenido la potenciación del teletrabajo por razón de la pandemia, de forma que es ciertamente aconsejable que la aprobación de la correspondiente disposición reglamentaria tenga lugar en fechas próximas a ésta, a fin de evitar discontinuidades innecesarias y de contar en ese momento con un marco jurídico como el expuesto que permita modular, por estricta aplicación del contenido de la disposición normativa que se apruebe, las

actuaciones que se pudieran tener que adoptar en los meses subsiguientes en razón de la evolución futura del riesgo epidemiológico”.

Finalmente, cabe apuntar que se acompaña Memoria justificativa de la tramitación del Proyecto por la vía de urgencia, elaborada por la Dirección General de Función Pública el 17 de julio de 2020.

Cuarta.- Análisis del articulado

Procede a continuación analizar el articulado del Proyecto de Decreto, tanto desde una perspectiva material como formal, ateniéndonos, en este último aspecto, a las Directrices de Técnica Normativa aprobadas por el Acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de julio de 2005 (en adelante, las “Directrices”), que son aplicables en la Comunidad de Madrid en virtud del apartado 4.1.e) de las Instrucciones Generales de 5 de marzo de 2019.

Como se ha comentado antes, el Proyecto examinado consta de una parte expositiva o preámbulo, seguida de 23 artículos distribuidos en seis capítulos y una parte final integrada por sendas disposiciones únicas adicional, transitoria y derogatoria, cerrando el Proyecto tres disposiciones finales.

El **Preámbulo** responde, en líneas generales, a las pautas sentadas por las Directrices 12ª y 13ª, pues cumple la función de describir su contenido y alude a las competencias y habilitaciones en cuyo ejercicio se dicta.

No obstante, con el fin de completar la reseña de los antecedentes de esta norma, especialmente en lo relativo al impulso experimentado por el teletrabajo en la Administración de la Comunidad de Madrid durante el estado de alarma, cabría incluir una mención expresa de las Resoluciones dictadas al efecto por la Dirección General de Función Pública con fechas de 13 de marzo y 18 de junio de 2020.

Por otra parte, el Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid puede citarse de forma abreviada con su denominación propia, sin necesidad de incluir la referencia expresa a la Ley Orgánica por la que se aprobó (Directriz 72ª).

La **parte dispositiva** del Proyecto se compone de 23 artículos organizados en seis capítulos.

El Capítulo I lleva por título “*Disposiciones generales*” y abarca los cuatro primeros artículos del Proyecto en los que, tras referirse su objeto, definir los conceptos de “teletrabajo” y “órgano competente en materia de personal”, así como establecer su ámbito de aplicación, enumera detalladamente los fines del Decreto, distinguiendo los relacionados con la mejora de la organización, con las condiciones de trabajo personal y con la responsabilidad social de la Administración de la Comunidad de Madrid.

En materia de criterios de redacción de disposiciones normativas, ha de recordarse que la Directriz 26ª establece que “*los artículos no deberán contener motivaciones o explicaciones, cuyo lugar adecuado es la parte expositiva de la disposición*”. Sin embargo, varios artículos del Proyecto y, en particular, el 4 (“*Fines*”) se apartan de esta Directriz, incluyendo numerosas explicaciones y motivaciones (p. ej.: en los apartados 1.e), 2.b).4º y 3.a) del art. 4) por lo que en general convendría simplificar su redacción.

Al margen de lo anterior, la redacción del apartado 2.b).5º del artículo 4 resulta redundante al referirse a las “*mujeres embarazadas durante el periodo de gestación*”, pues una mujer embarazada es precisamente aquella que se encuentra en periodo de gestación.

El Capítulo II, bajo la rúbrica “*Requisitos para el acceso a la modalidad de teletrabajo*”, comprende los artículos 5 a 7.

Convendría evitar la coincidencia parcial en el título de los artículos 5

(“*Condiciones generales de autorización*”) y 6 (“*Condiciones*”), sustituyendo aquél por “*Requisitos generales*” para evitar repeticiones.

Por otra parte, en la enumeración de las condiciones del artículo 6 se mezclan las relativas al puesto de trabajo -apartados a) a e)-, con las que atañen a las aptitudes del empleado público interesado en acceder al teletrabajo –apartados f) a k)- lo que podría evitarse, en aras de una mejor sistemática, mediante la división de este precepto en sendos apartados relativos a ambas cuestiones. A mayor abundamiento, la división del artículo 6 en dos apartados dedicados a los requisitos del puesto de trabajo y los del empleado público se ajustaría mejor a la Directriz 32ª.a) que prescribe que, en una enumeración, todos los ítems han de ser homogéneos.

Desde un punto de vista formal, ha de traerse a colación nuevamente la Directriz 32ª que prescribe en su apartado c) que en las enumeraciones cada ítem deberá concordar con la fórmula introductoria. Esto no se cumple en el artículo 6 pues algunos ítems empiezan con fórmulas del tipo “*Que no requiera....*”, mientras otros comienzan con infinitivos (p. ej.: “*Encontrarse en situación administrativa de servicio activo...*” o “*Tener un conocimiento suficiente...*”). Con el fin de adaptarse a la citada Directriz puede sugerirse que se revise la redacción del artículo 6, de manera que todos los ítems de la enumeración que contiene comiencen con infinitivos.

Por último, la redacción del párrafo segundo del artículo 6.f), relativo a la posibilidad de solicitar el acceso al teletrabajo desde situaciones administrativas que conlleven reserva de puesto de trabajo, resulta redundante en el sentido de que puede eliminarse el inciso final (“*...solicitando el reingreso desde la situación administrativa en la que se encuentre*”) sin alterar su sentido.

El Capítulo III, bajo la rúbrica “*Autorización, duración y extinción del régimen de teletrabajo*” (arts. 8 a 13) diseña un procedimiento de acceso a la prestación de servicios en la modalidad de teletrabajo, admitiendo su iniciación de oficio o a solicitud del interesado. Asimismo, aborda las causas de suspensión y extinción del régimen de teletrabajo.

En el artículo 8, apartados 1 y 3, la expresión *“a instancia del responsable del centro directivo por razones organizativas”*, debería sustituirse por *“de oficio, a petición del responsable del centro directivo por razones organizativas”*, por ser más ajustada a los artículos 58 y 61 de la Ley 39/2015.

La Directriz 31ª no prevé que los apartados en que subdivide un artículo lleven título o rúbrica, por lo que los incisos iniciales de los apartados 2 y 3 del artículo 8 (*“Inicio a solicitud del empleado”* e *“Inicio a instancia del responsable del centro directivo por razones organizativas”*) deberían integrarse en su redacción con una fórmula del tipo *“cuando el procedimiento se inicie a instancias del empleado...”* y *“cuando el procedimiento se inicie de oficio, a petición del responsable del centro directivo...”*.

Por lo demás, el segundo párrafo del artículo 8.2 resulta totalmente superfluo, por lo que recomienda su eliminación. Bastaría con indicar en el párrafo anterior que *“la solicitud se presentará por medios telemáticos conforme al modelo oficial que se apruebe al efecto y que estará disponible en el portal corporativo de la Comunidad de Madrid”*.

En cuanto al artículo 9 del Proyecto, puede sustituirse su título *“Tramitación de la solicitud de autorización”* por *“Instrucción del procedimiento”*, dado que el contenido de este precepto se ajusta a los actos de instrucción regulados en los artículos 75 y siguientes de la Ley 39/2015.

Sobre la rúbrica de los apartados 1 y 2 del artículo 9 cabe remitirse a lo ya expuesto en relación con la misma cuestión al examinar el artículo 8.

En otro orden de cuestiones, el análisis sistemático del Proyecto da pie para afirmar que el informe preceptivo y vinculante que ha de emitir el centro directivo del que dependa el empleado público interesado en acceder al teletrabajo habrá de pronunciarse necesariamente acerca del cumplimiento por éste de las condiciones

personales exigidas por el artículo 6 (p. ej.: capacidad de desempeñar su trabajo sin supervisión directa continua, así como de planificar el trabajo y gestionar los objetivos, poseer conocimientos suficientes de los procedimientos y en materia de informática, etc.). En consecuencia, el artículo 9.1.b) debería incorporar una referencia expresa a la concurrencia de dichas aptitudes en el interesado al regular el contenido de aquel informe.

En lo que atañe al artículo 10, la cita del *“presente acuerdo”* contenida en su apartado 1.b) ha de sustituirse por el *“presente Decreto”*.

Tras referirse a la duración del régimen de teletrabajo en el artículo 11, el 12 alude a la eventual suspensión de la autorización de teletrabajo por las circunstancias allí descritas.

En caso de que se produzca dicha suspensión, el artículo 12.1, párrafo segundo, alude a la *“reincorporación”* del interesado en un plazo no superior a tres días hábiles. Sin embargo, el término *“reincorporación”* no resulta del todo afortunado teniendo en cuenta que el acceso del empleado público a la modalidad de teletrabajo no implica en ningún caso la baja del mismo, sino, al contrario, su mantenimiento en situación de servicio activo u otra análoga, como se desprende del artículo 15 del Proyecto. Por ello, parece aconsejable sustituir el término *“reincorporación”* por *“retorno a la modalidad presencial de prestación de servicios”*.

El artículo 13 contiene una enumeración abierta de las circunstancias por la que puede quedar sin efecto la autorización para prestar servicios en la modalidad de teletrabajo.

Convendría indicar expresamente en el artículo 13.2 que la resolución por la que se acuerde el fin de la prestación de servicios en la modalidad de teletrabajo será susceptible de recurso, en términos análogos a los previstos en el artículo 10.2 para la resolución que lo autoriza.

El Capítulo IV, integrado exclusivamente por el artículo 14, lleva por título “*Establecimiento de la prestación de servicios en la modalidad de teletrabajo por situaciones extraordinarias o excepcionales de la Administración de la Comunidad de Madrid*” y aborda las circunstancias en las que se puede imponer esta modalidad de prestación de servicios.

Cabe sugerir la refundición de los apartados 5 y 6 del artículo 14, dado que ambos regulan las consecuencias de la implantación de la modalidad de teletrabajo por situaciones extraordinarias o excepcionales de la administración.

El Capítulo V comprende los artículos 15 a 21 y, bajo la rúbrica “*Condiciones de la prestación de servicios en la modalidad de teletrabajo*”, aborda los efectos de su implantación.

Entre otros aspectos, este Capítulo se refiere al mantenimiento por el interesado de sus derechos y deberes en tanto que empleado público (art. 15), a la necesaria aportación de medios materiales por la Administración (art. 16) y a la prevención de riesgos laborales en esta modalidad de prestación de servicios (art. 17).

En particular, en materia de prevención de riesgos laborales, el artículo 17.1 prevé la cumplimentación por los interesados de un cuestionario de comprobación antes de comenzar el teletrabajo.

El párrafo segundo de este artículo encomienda la elaboración del modelo de dicho cuestionario a la unidad de prevención dependiente de la Dirección General competente en materia de función pública, previa consulta y participación de la comisión central de seguridad y salud en el trabajo. Sobre este mandato de elaboración de un modelo de cuestionario ha de indicarse que, de acuerdo con la Directriz 39ª.c), debería ubicarse en una Disposición adicional del Proyecto –no dentro del articulado-, amén de fijar un plazo concreto para llevarlo a cabo.

Tras referirse en los artículos 18 y 19 a las obligaciones del interesado en materia de protección de datos y a su derecho a recibir una formación específica, los

artículos 20 y 21 del Proyecto regulan dos aspectos muy relevantes a efectos prácticos: el “plan individual de teletrabajo” y la distribución de la jornada laboral.

Aunque el “plan individual de trabajo” se configura en el artículo 20 como un instrumento de seguimiento y evaluación de los objetivos propuestos y, en consecuencia, ha de ser permanentemente actualizado, también es un documento indispensable para obtener la preceptiva autorización del órgano competente en materia de personal en orden a acceder a esta modalidad de prestación de servicios (arts. 8 y 9).

Por otra parte, la regulación de la jornada laboral contenida en el artículo 21 se caracteriza por su flexibilidad pues, aun partiendo de un mínimo de dos días a la semana de prestación de servicios presenciales, se admiten numerosas excepciones, ya sea por las especialidades propias del tipo de personal, por circunstancias sobrevenidas que le afecten o por necesidades de la prestación del servicio. Asimismo, se permite en ciertos casos el fraccionamiento de la jornada diaria para su prestación en la modalidad presencial y de teletrabajo, todo ello sin perjuicio de la disponibilidad del trabajador y de la posibilidad de fijar periodos mínimos de interconexión para la realización del trabajo en ciertas franjas horarias, sin merma, en cualquier caso, del derecho a la desconexión digital en el ámbito laboral.

El Capítulo VI del Decreto lleva por rúbrica “*Seguimiento y evaluación del régimen de teletrabajo*” y dedica los dos preceptos que lo componen, de índole esencialmente organizativa, a regular los sistemas de evaluación (art. 22) y las Comisiones de seguimiento e informe anual (art. 23).

La **parte final** del Proyecto se compone de sendas disposiciones únicas adicional, transitoria y derogatoria junto a tres disposiciones finales.

La disposición adicional única deja a salvo las restantes condiciones de trabajo pactadas en las normas convencionales aplicables a los empleados públicos de la Comunidad de Madrid.

En la disposición transitoria única se establece un régimen especial para las solicitudes presentadas en el primer semestre de vigencia del Decreto, periodo durante el que el plazo máximo para resolver se amplía a cuatro meses frente a los dos previstos con carácter general en el artículo 10.2; ahora bien, junto a la resolución de las solicitudes, esta disposición también debería referirse expresamente a la notificación de las resoluciones (actuación que habrá de efectuarse, asimismo, dentro de esos cuatro meses).

Tras una disposición derogatoria redactada en términos generales, cierran el Proyecto tres disposiciones finales dedicadas, respectivamente, a la habilitación de desarrollo del Decreto a favor del Consejero competente en materia de función pública, a la autorización al titular de la Dirección General competente en dicha materia para aprobar el modelo de solicitud así como las instrucciones organizativas y técnicas necesarias y, finalmente, a la entrada en vigor de la norma.

En relación con la disposición final segunda, conviene señalar que su contenido es más propio de una disposición adicional, al tratarse de una autorización no dirigida a la producción de normas jurídicas (Directriz 39ª.c), al menos en lo que se refiere al modelo de solicitud de autorización para teletrabajar.

Para concluir este informe conviene recordar que la Directriz 101ª dicta unos criterios lingüísticos para la redacción de las disposiciones de carácter general que pasan por emplear un lenguaje claro y preciso, de nivel culto aunque accesible para el ciudadano medio, evitando todo aquello que, sin aportar precisiones de contenido, complique o recargue innecesariamente la redacción de la norma (p. ej.: emparejamiento de sinónimos léxicos o sintácticos, epítetos triviales y perífrasis superfluas). Asimismo, de acuerdo con la mencionada Directriz, se ha de huir de la pobreza de expresión en la que se incurre cuando, por ejemplo, se emplean verbos de sentido muy general o se abusa de comodines léxicos.

Desde esta perspectiva, se recomienda revisar en general la redacción del Proyecto, atendiendo, singularmente, a los aspectos siguientes:

- Evitar emparejamientos de sinónimos léxicos o sintácticos innecesarios como “*archivados y almacenados*” (art. 6.c) y “*condiciones y requisitos*” (art. 6.i) entre otros.
- Sustituir la palabra “*persona/s*” por “*empleado/s público/s*” en los artículos 4.2.b), 7, 8.3. 9, 12, 16.3, 19, 20 y 21, entre otros; aquel término resulta demasiado genérico y no designa correctamente a los destinatarios de la norma.
- En la expresión “*órgano competente en materia de personal para la tramitación del procedimiento*” puede eliminarse este último inciso (art. 9), y otro tanto puede decirse de las expresiones “*órgano competente en materia de personal para resolver*” (art. 10) y “*órgano competente para su autorización*” (art. 12.2), por resultar redundantes y dado que ya se ha definido qué se entiende por tales órganos en el artículo 2.2.
- La cita de la Ley 39/2015 en los artículos 8.2 y 10.1 ha de incluir el título completo de la norma (Directriz 73ª).
- Finalmente, en los apartados 2 y 3 del artículo 23 puede suprimirse el término “*persona*” al referirse al titular de un órgano administrativo.

En virtud de todo lo expuesto, procede formular la siguiente

CONCLUSIÓN

El Proyecto de Decreto merece el parecer **favorable** de esta Abogacía General, sin perjuicio de las observaciones consignadas en este Dictamen.

Es cuanto se tiene el honor de informar. No obstante, V.I. resolverá.

Madrid, 19 de agosto de 2020

**La Letrada-Jefe del Servicio Jurídico en
la Consejería de Economía, Empleo y Hacienda**

El Abogado General de la Comunidad de Madrid

**ILMO. SR. SECRETARIO GENERAL TÉCNICO DE LA CONSEJERÍA DE HACIENDA
Y FUNCIÓN PÚBLICA**