

Capítulo 10.

Administración parlamentaria y teletrabajo

Roberto González de Zárate Lorente

Letrado Jefe de la Asesoría Jurídica en la Asamblea de Madrid

Sumario: *I.- La autonomía parlamentaria como fundamento de la Administración parlamentaria.- II.- La regulación acerca de la autonomía parlamentaria. III.- La Administración parlamentaria. IV.- El teletrabajo. 1.- La regulación del teletrabajo en España.- 2.- La regulación del teletrabajo en la Asamblea de Madrid y su adecuación a las determinaciones del EBEP. 3.- La experiencia del teletrabajo en la Asamblea.- V- Conclusión: Administración parlamentaria y teletrabajo.*

En el presente trabajo nos vamos a referir al teletrabajo y la Administración parlamentaria. En concreto, tras una visión sucinta de la Administración parlamentaria entraremos en el análisis del teletrabajo y veremos el régimen jurídico establecido al efecto y las posibilidades de su mayor implementación a raíz de la nueva regulación contenida tanto en el ámbito laboral como en el Estatuto Básico del Empleado Público, tendente al mayor desarrollo de esta modalidad de prestación de servicios retribuidos al albur de la experiencia de los últimos meses.

I. LA AUTONOMÍA PARLAMENTARIA COMO FUNDAMENTO DE LA ADMINISTRACIÓN PARLAMENTARIA

Ante la existencia de unas Instituciones parlamentarias con unas funciones propias de la relevancia de la legislativa, el control de la acción del Gobierno y de aprobación de los presupuestos, resulta absolutamente necesaria la **Administración parlamentaria** a efectos de garantizar la realización efectiva de tales tareas y que tiene su fundamento en la autonomía de los Parlamentos, que se pone de manifiesto en diversos planos: normativa, de presupuesto, de personal, de gobierno, de policía y administrativa.

Inviolabilidad de los Parlamentos es algo que se predica en nuestro Derecho parlamentario, tanto a nivel de las Cortes Generales en la CE (art. 66.3), estatutario [Art. 13.1 LORAFNA o 25.2 del Estatuto de Autonomía del País Vasco

(EAPV, en adelante), art. 100.2 del Estatuto de Autonomía de Andalucía, art. 33.2 del Estatuto de Autonomía de Aragón, art. 23.2 del Estatuto de Autonomía del Principado de Asturias, art. 38.2 del Estatuto de Autonomía de Canarias, art. 8.2 del Estatuto de Autonomía de Cantabria, art. 9.3 del Estatuto de Autonomía de Castilla La Mancha, art. 55.3 del Estatuto de Autonomía de Cataluña, art. 10.2 del Estatuto de Autonomía de Galicia, art. 40.2 del Estatuto de Autonomía de las Islas Baleares, art. 21.2 del Estatuto de Autonomía de la Región de Murcia, art. 16.2 del Estatuto de Autonomía de La Rioja, art. 21 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana] o en los Reglamentos Parlamentarios. Se asocia a ideas de intangibilidad de su sede o bien de ausencia de control jurídico de los Parlamentos, si bien, esta idea se ha de matizar siguiendo con ello a Pérez-Serrano Jáuregui (“Comentario introductorio al Capítulo I del Título III” en ALZAGA VILLAAMIL, O., *Comentarios a la Constitución Española de 1978*, Cortes Generales EDESA, 1998, pp. 73 a 75), toda vez que estas instituciones son objeto de control tanto en sus productos normativos como a través de la posibilidad de procesamiento de sus miembros, con la salvaguarda de las cautelas propias de la inmunidad parlamentaria. No obstante lo cual, siguiendo con el citado autor, quizás se trate de una declaración más retórica que real. En cualquier caso, se trata de una idea íntimamente asociada a la autonomía de las Cámaras y que la evoca.

También se ha de tener en cuenta que, junto con las Cortes Generales, los restantes Órganos Constitucionales ostentan también autonomía, a efectos de la correcta realización de sus atribuciones y competencias, y que se puede apreciar en ámbitos como el normativo, presupuestario y en sus respectivos servicios administrativos, con una función auxiliar con respecto a su función principal, como recuerda Garrido Falla, (legislar, dictar sentencias...) [“La Administración parlamentaria”. *I Jornadas de derecho parlamentario, 21, 22 y 23 de marzo de 1984*. Cortes Generales. Publicaciones del Congreso de los Diputados. Secretaría Genera. Madrid, 1985, p.94.].

Atendiendo exclusivamente a la autonomía de los Parlamentos, su propósito atiende a su independencia con relación a los otros poderes del Estado, fundamentalmente con relación al Poder Ejecutivo (a quien controlan), si bien teniendo siempre presentes los matices a que nos hemos referido, al citar la inviolabilidad de los Parlamentos, con respecto al control jurídico. Así, nunca podría haber una auténtica función de control del Gobierno, si no existiera una autonomía de los Parlamentos con relación a los Ejecutivos, concebida en las distintas vertientes (normativa, presupuestaria, de gobierno, de policía y administrativa y de personal).

Resulta crucial referirnos a la regulación de los Reglamentos parlamentarios en España en esta sede, que pone de manifiesto que la autonomía es una característica consustancial a los Parlamentos.

Instrumento necesario de los Parlamentos, por tanto, con el fin de la realización efectiva de sus tareas es la Administración parlamentaria, y que resulta de la

existencia de la autonomía parlamentaria, en las distintas vertientes aludidas y, en lo que respecta e importa a este trabajo, en la administrativa y de personal.

II. LA REGULACIÓN ACERCA DE LA AUTONOMÍA PARLAMENTARIA

La consolidación de la autonomía parlamentaria se aprecia en la pluralidad de normas en que se reconoce. Así en el plano estatal en la CE (art. 72) o en las distintas Comunidades Autónomas: unas, en el plano estatutario y otras en sus respectivos Reglamentos parlamentarios. En cualquier caso, la autonomía parlamentaria es una realidad consagrada en nuestro Derecho parlamentario.

Con respecto a los Parlamentos autonómicos, sin perjuicio de su referencia explícita en el Texto Constitucional, *ex* artículo 152, su naturaleza propia de órganos estatutarios hace que tengamos que acudir, en primer lugar, a los respectivos Estatutos de Autonomía. En efecto, las Normas Institucionales Básicas de las distintas Comunidades Autónomas suelen aludir si no de modo genérico a la autonomía parlamentaria, sí a diversas manifestaciones de la misma. (Véase, sobre esta cuestión, el exhaustivo estudio realizado por SERRANO RUIZ, E. “Los funcionarios de la Administración parlamentaria en España”. En *Asamblea. Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, número. 15, diciembre de 2006, pp. 145 a 147).

Atendiendo a la regulación contenida en los **Estatutos de Autonomía**, la autonomía normativa y presupuestaria se aluden en la LORAFNA, en el artículo 16 apartados 1 y 2, respectivamente. El EAPV se refiere en su artículo 27.1 a la autonomía normativa, a la presupuestaria y a la de personal; en el artículo 102 del Estatuto de Autonomía de Andalucía; en el artículo 34 del Estatuto de Autonomía de Aragón; en el artículo 28 del Estatuto de Autonomía del Principado de Asturias; en el artículo 41.2 del Estatuto de Autonomía de Canarias; en el artículo 12.1 y 2 del Estatuto de Autonomía de Cantabria; en el artículo 11.1 y 2 del Estatuto de Autonomía de Castilla La Mancha; en el artículo 58 del Estatuto de Autonomía de Cataluña; en el artículo 16.1 del Estatuto de Autonomía de Extremadura; en el artículo 12.1 del Estatuto de Autonomía de Galicia (referido a la elección de su Presidente y Mesa, a su Reglamento y a su propio presupuesto); en el artículo 45, apartados 1 y 6, del Estatuto de Autonomía de las Islas Baleares, referidos a la elección del Presidente y su Mesa y a la autonomía reglamentaria, respectivamente; en el artículo 27.1 del Estatuto de Autonomía de la Región de Murcia; en los artículos 18.1, 18.2 y 18.3 del Estatuto de Autonomía de La Rioja y artículos 21 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana, que se refiere de modo genérico a la autonomía, y luego en el artículo 25 específica. El Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid (EACM, en adelante) se refiere a la autonomía normativa y de organización del Parlamento autonómico, *ex* artículos 12.1 y 13.1

Los **Reglamentos de los Parlamentos**, por su parte, regulan, asimismo, la autonomía parlamentaria. En ocasiones, en términos genéricos, y en otras aluden a diversas manifestaciones de la misma (nos centramos, atendiendo al objeto de este trabajo, en la manifestación de la autonomía de los Parlamentos referida a los medios personales y materiales, que sustenta a la Administración parlamentaria). Las restantes manifestaciones de la autonomía, distintas a la presupuestaria y la de personal, son referidas en los artículos 70 y 71 del Reglamento del Parlamento de Navarra; el Reglamento del Parlamento Vasco se refiere a su autonomía de policía, en su artículo 111, y a la autonomía en el régimen de personal en sus artículos 69 a 72; en los artículos 60 a 62 del Reglamento del Parlamento de Andalucía se alude a los medios personales y materiales; en el artículo 2 del Reglamento de las Cortes de Aragón; en los artículos 272 a 276 se refiere a la autonomía de personal; en los artículos 201 del Reglamento del Parlamento de Canarias se alude a la autonomía, que luego concreta en los artículos 202 a 209; en el artículo 62 se refiere a los medios personales y materiales; en los artículos 71 a 73 del Reglamento de las Cortes de Castilla La Mancha se refiere a los medios personales y materiales; en los artículos 240 a 244 del Reglamento del Parlamento de Cataluña; en el artículo 2, y en los artículos 115 a 118 del Reglamento de la Asamblea de Extremadura; en los artículos 60 a 60 bis del Reglamento del Parlamento de Galicia, referido a los servicios del Parlamento; en los artículos 63 a 65 del Reglamento del Parlamento de las Islas Baleares, referidos a los medios personales y materiales; en los artículos 78, 79 y 80 del Reglamento de la Asamblea de Murcia, referido el primero a los medios personales y materiales y personalidad jurídica y los dos últimos a la autonomía presupuestaria; en los artículos 163 a 167 del Reglamento del Parlamento de La Rioja, referidos a los medios personales y materiales y en los artículos 2.2 y 108 a 110 del Reglamento de las Cortes Valencianas, referidos estos últimos a los medios personales y materiales.

III. LA ADMINISTRACIÓN PARLAMENTARIA

Se encuentra dirigida al servicio de la actividad parlamentaria. Es, por tanto, instrumental de las tareas parlamentarias y focaliza en los parlamentarios y los Grupos Parlamentarios pero, como señala Tudela Aranda (“La Administración parlamentaria en la encrucijada de la renovación”. *Corts. Anuario de Derecho parlamentario*. Núm. 23, p. 188), es una Administración no circunscrita a éstos, toda vez que pertenece también a los ciudadanos, que en el marco del denominado Parlamento abierto, pueden acceder a la información expuesta en las respectivas páginas web de los Parlamentos, ejercer su derecho de acceso a través de los cauces establecidos al efecto en desarrollo de las determinaciones de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y

buen gobierno, o ejercer las iniciativas que establecen los Reglamentos parlamentarios en el marco de la participación ciudadana.

La Administración parlamentaria se caracteriza en nuestro ordenamiento por una serie de notas que podemos sintetizar atendiendo a dos aspectos. De un lado, fundamentalmente, desde el plano de sus principios rectores y su régimen jurídico. De otro, atendiendo a las peculiaridades de su organización y funcionamiento en comparación con la genuina Administración Pública.

En primer, lugar, por tanto, atendiendo a los **principios rectores y régimen jurídico de la Administración parlamentaria**, se caracteriza por las siguientes notas:

1) La **sujeción de la Administración parlamentaria, tanto en el plano de las Cortes Generales como en los Parlamentos autonómicos, a los valores y principios propios de una Administración Pública en el marco del Estado de Derecho**, y que la Constitución recoge en diversas disposiciones de su articulado, como recuerda Pendás García (“Administración parlamentaria”, en *Enciclopedia jurídica Civitas. Vol. I. Civitas*. 1995, Madrid, p. 323): artículo 1 de la CE, que consagra los valores superiores del ordenamiento jurídico, y el Estado de Derecho, el artículo 9 que establece la sujeción a la CE y al resto del ordenamiento jurídico de los ciudadanos y los poderes públicos, consagra la igualdad material y establece unos principios a los que se ha de sujetar también la Administración.

Asimismo, la Administración parlamentaria se encuentra vinculada por el fundamental artículo 103.1 de la CE, dirigido a la Administración Pública, que habrá de servir con objetividad a los intereses generales y actúa de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación, con sometimiento pleno a la ley y al Derecho.

Podemos considerar aplicables las determinaciones del artículo 105 b) de la Carta Magna en lo que se refiere al acceso de los ciudadanos a los archivos y registros administrativos, con los límites que la propia norma establece. Este derecho casa con la concepción actual de transparencia de las Instituciones y que, por lo que se refiere a los Parlamentos, ha permitido hablar del “Parlamento abierto”, y que tiene reflejo en la vinculación de los Parlamentos a la Legislación en materia de transparencia.

2) La **Administración parlamentaria ostenta una doble dirección**. Concurren en ella dos dimensiones: política y administrativa (o técnica). La primera de ellas aparece recogida en la Constitución desde el punto de vista de los órganos rectores de las Cámaras: elección de sus Presidentes y los demás miembros de sus Mesas. Asimismo, por lo que respecta a los parlamentos autonómicos, nos encontramos con disposiciones análogas en los respectivos Estatutos de Autonomía. No obstante, esto se matizará más adelante, atendiendo al carácter institucional de las Mesas de los Parlamentos. Con relación a la segunda dirección, la estrictamente administrativa, se ostenta por las Secretarías Generales de los Parlamentos, al frente de las dos vertientes incardinadas en los Parlamentos, la actividad parlamentaria y la actividad de naturaleza administrativa.

3) Un aspecto relevante de la Administración parlamentaria es que se caracteriza porque la **autonomía normativa**, que aparece referida, en un primer momento, a la aprobación de los Reglamentos parlamentarios, se extiende a otros ámbitos que constituyen otras tantas manifestaciones de la autonomía parlamentaria: como el relativo al de la autonomía de personal y administrativa, dotándose las Cámaras de sus respectivos Estatutos de Personal y de sus Reglamentos de Régimen Interior. Normas éstas que luego se complementan con otras tantas normas internas tales como los Acuerdos de Mesa o Resoluciones del Presidente y de la Secretaría General.

4) Sin perjuicio de ello, en lo que respecta a su **régimen jurídico**, nos encontramos, asimismo, con la matización en la aplicación de las normas propias de nuestro Derecho Administrativo, atendiendo a la aplicación en primer lugar, de sus respectivas normas específicas, derivadas de las especificidades derivadas de la organización y funcionamiento de las Cámaras parlamentarias, pero que tendrán que adecuarse en sus principios reguladores a las normas básicas, *ex* artículo 149.1.18ª de la CE.

De modo paradigmático eso se aprecia con claridad en la aplicación de la Ley 39/2015 (Disposición adicional quinta), del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, en la Ley 40/2015, de Régimen Jurídico del Sector Público (Disposición adicional vigesimosegunda), que establecen la remisión a su normativa específica si bien en el marco de los principios que inspiran la actuación administrativa, de acuerdo con ambas leyes.

En materia de bienes, se sujetan a las normas del Estado (Disposición adicional primera de la Ley 33/2003, de Patrimonio de las Administraciones Públicas) y de las Comunidades Autónomas, con las peculiaridades propias de la organización de la Cámara (art. 84 del Reglamento de Régimen Interior de la Asamblea de Madrid); en materia de contratación pública (ostentando la naturaleza de Poderes Adjudicadores y sus respectivos Tribunales Administrativos de Contratación Pública, *ex* artículo 84.2 del Reglamento de la Asamblea de Madrid, y artículo 85 del Reglamento de Régimen Interior de la Cámara); en lo relativo a función pública, y en transparencia [rige el Acuerdo de la Mesa de la Asamblea de 20 de mayo de 2015, relativo a contenidos de la sección “transparencia” de la página web institucional y normas para la aplicación a la actividad de la Asamblea sujeta a Derecho administrativo. Ello, en consonancia con la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, cuya Disposición adicional octava de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, establece que el Congreso de los Diputados, el Senado, las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas regularán en sus respectivos reglamentos la aplicación concreta de las disposiciones de esta Ley].

Asimismo, en los Reglamentos parlamentarios se establecen cauces específicos para la participación ciudadana. Así, por ejemplo, en el Reglamento de

la Asamblea se dedica su Título XXII a la participación ciudadana (arts. 240 a 248) y en el que se establecen como cauces de tal participación, además de la clásica iniciativa legislativa popular, la formulación de preguntas con respuesta oral en Comisión y la presentación de propuestas ciudadanas. También se crea la Comisión de Participación, como instrumento adecuado para velar por la participación ciudadana y para sustanciar las comparecencias ciudadanas previstas, para la presentación de iniciativas legislativas populares y proposiciones no de ley.

5) En lo que respecta al **control de su actividad**, si bien como categoría omnicomprendiva, como señala el maestro Sáinz Moreno (en su capítulo de la obra *Los actos del Parlamento*. Eusko Legebiltzarra. Parlamento Vasco, 1999), cabe ubicar toda su actuación en los denominados actos del Parlamento, que luego se bifurcan éstos en actos parlamentarios y actos de administración parlamentaria, con un régimen jurídico y tratamiento procesal a efectos impugnatorios diferente.

Así, los actos parlamentarios pueden ser actos legislativos y actos no legislativos. Los primeros son objeto de control por el Tribunal Constitucional a través de los procedimientos de declaración de inconstitucionalidad (recurso y cuestión de inconstitucionalidad). Por lo que respecta a los actos no legislativos, existen una pluralidad de figuras, que ostentan un tratamiento procesal a efectos impugnatorios diferenciado:

- Los Reglamentos parlamentarios se impugnan ante el TC a través de los procedimientos de declaración de inconstitucionalidad, *ex* artículo 27.2 e) y f) de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, LOTC, en adelante.
- Por su parte, los Estatutos de Personal de los Parlamentos ostentan un régimen diferenciado: Así, mientras que el Estatuto de Personal de las Cortes Generales es impugnante ante el TC, al ser considerado por el Alto Tribunal como norma con fuerza de ley. Por su parte, las normas de desarrollo del Estatuto de Personal de las Cortes Generales tendrán rango reglamentario y, por tanto, serán objeto de control por la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, y ante el TC por vía de amparo, cuando la lesión de los derechos fundamentales tenga origen en tales normas. Por otro lado, los Estatutos de Personal de los Parlamentos autonómicos tienen un régimen de control que difiere en función del órgano que los apruebe. Así, si es aprobado por el Pleno de la Cámara, su control será por el TC, mientras que si su aprobación se realiza por la Mesa, su fiscalización se realizará por la Jurisdicción Contencioso-Administrativa (ATS de 26 de enero de 1988, FF.1 y 3).
- Finalmente, las normas interpretativas y supletorias de los Reglamentos parlamentarios serán objeto de control a través del recurso de amparo, como ha señalado el TC (SSTC 119/1990 y 44/1995, F.2).

En cualquier caso, a efectos del recurso de amparo frente a los mismos, *ex* artículo 42 de la LOTC, resulta preciso la firmeza del acto, que pasa por la previa solicitud de reconsideración, regulada en los distintos Reglamentos parlamentarios (así, ej. art. 31.2 del Reglamento del Congreso, art. 49.2 del RAM, art. 36.2 del Reglamento del Parlamento Vasco, o 37.2 del Reglamento del Parlamento de Navarra).

Por lo que respecta a los actos de administración parlamentaria, su control jurisdiccional corresponde a la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 1 de la Ley 29/1998, de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa. Las violaciones de los derechos fundamentales que se produzcan como consecuencia de los actos de administración parlamentaria, serán susceptibles de recurso de amparo, previo agotamiento de la vía judicial procedente, *ex* artículo 43 de la LOTC. Tal vía judicial procedente se sustancia ante el orden jurisdiccional Contencioso-Administrativo, como acabamos de ver previamente.

6) La **defensa y representación procesal de los Parlamentos** se realiza por sus respectivos servicios jurídicos, no por la Abogacía del Estado ni por los Letrados de las Comunidades Autónomas, sino por los respectivos Letrados parlamentarios ya de las Cortes Generales o bien de los Parlamentos autonómicos de que se trate.

Así, por ejemplo, la Ley 3/1999, de Ordenación de los Servicios Jurídicos de la Comunidad de Madrid excluye de su aplicación a la representación procesal de la Asamblea de Madrid y al Cuerpo de Letrados de la Asamblea de Madrid, por su parte, y en consonancia con ello, el Estatuto de Personal de la Asamblea de Madrid, en su artículo 24.1.i), y el Reglamento de Régimen Interior, en su artículo 19, atribuyen tal función a la Asesoría Jurídica de la Asamblea de Madrid.

Examinadas las especialidades de la Administración parlamentaria, fundamentalmente, desde el plano de sus principios rectores y de su régimen jurídico, es menester aludir, a continuación, a sus peculiaridades desde el plano de su **organización y funcionamiento**.

1) Sin perjuicio de la, ya aludida, naturaleza dual en lo que se refiere a su dirección, la **composición política de su Órgano Rector se ve matizada por la función institucional** que tiene atribuida.

En este sentido, se ha de tener en cuenta que el TC ha señalado que se trata de un “*órgano que no está llamado a expresar la voluntad política de la Cámara*” (STC 161/1988, F.7) y que las “*Mesas cumplen la función jurídico-técnica de ordenar y racionalizar el funcionamiento de las Cámaras para su mayor eficiencia, precisamente, como tal foro de debate y participación en la cosa pública* (SSTC 41/1995 y 95/1994)” (STC 38/1999, F.3).

Por tanto, sin perjuicio de la composición política de los Órganos Rectores de los Parlamentos, su función es de naturaleza institucional.

Téngase en cuenta que la Administración Pública, que sirve con objetividad los intereses generales, como señala el artículo 103.1 de la CE, ostenta

una dirección de naturaleza política en la medida en que el Gobierno dirige la Administración, como dispone el artículo 97 de la Carta Magna y, por tanto, cabe apreciar una diferencia fundamental de la Administración Parlamentaria respecto a la Administración Pública. Así, si bien ambas sirven con objetividad los intereses generales, la Administración Parlamentaria, en consonancia con la naturaleza institucional de la Mesa, ha de ser una Administración imparcial en la medida en que en el Parlamento se encuentran una pluralidad de Grupos Parlamentarios de diferente adscripción ideológica y que es ya clásica su consideración como “correas de transmisión” de los partidos políticos en el ámbito parlamentario.

En consecuencia, la Administración parlamentaria ha de ser imparcial, independiente y neutral. En este sentido, podemos señalar que se precisa esta exigencia de independencia, neutralidad e imparcialidad de modo más intenso que en la Administración Pública y, por ello, podemos afirmar, siguiendo a Tudela Aranda (*op. cit.*, p. 187), que “la independencia/neutralidad de la Administración parlamentaria es el verdadero principio rector de la misma”.

2) Se trata de una **Administración que focaliza en su misión específica de posibilitar el correcto funcionamiento de las tareas parlamentarias y con los parlamentarios o, más en la actualidad, con los Grupos Parlamentarios como epicentro**, en el marco del parlamentarismo grupocrático en el que nos encontramos, como señalara Manzella. Pero no podemos olvidar la consideración del Parlamento como instrumento de participación de los ciudadanos a través de los distintos cauces habilitados al efecto en la Legislación general y en los distintos Reglamentos parlamentarios, como hemos señalado con anterioridad.

3) La subsiguiente y necesaria adaptación de los servicios prestados por la Administración parlamentaria a las tareas parlamentarias lleva aparejada que la **Administración parlamentaria haya de adecuarse al volumen de la actividad parlamentaria**.

Así resulta clara la intensificación del trabajo dentro de los meses incardinados en los períodos de sesiones [regla general en nuestro ordenamiento parlamentario es la división en dos: de febrero a junio y de septiembre a diciembre (ej. art. 61.1 del Reglamento del Congreso, artículo 69.1 del Reglamento del Senado, artículo 14.1 del EACM y 101.1 del RAM, o artículo 27.2 EAPV y 71 del Reglamento del Parlamento Vasco) o bien otra distribución, por ejemplo en el Reglamento del Parlamento de Navarra (art. 72.1) se establecen dos períodos de sesiones: el primero, de septiembre a diciembre y el segundo, de enero a junio) sin perjuicio de la existencia de sesiones también durante los meses restantes a través de la celebración de sesiones extraordinarias y, asimismo, las reuniones de la Diputación Permanente (ej. art. 14.1 y 2 del EACM y 79 RAM, art. 27.1 del EAPV, arts. 66 a 68 del Reglamento del Parlamento Vasco y art. 68 del Reglamento del Parlamento de Navarra, para la Comisión Permanente) y de su Mesa, o bien incluso mensualmente se puede apreciar en las semanas inhábiles. También existe un incremento de trabajo durante la tramitación de la Ley de los Presupuestos

Generales, del Estado o bien de las Comunidades Autónomas, y que gozan de preferencia en su tramitación (art. 158.2 del RAM, o art. 154.1 del Reglamento del Parlamento Vasco).

Esta intensificación de la actividad parlamentaria redundará en el incremento considerable de la carga de trabajo de los funcionarios incardinados en la Administración Parlamentaria. No obstante, se ha de recordar, aunque pueda resultar obvio, que el hecho de que se reduzca la actividad parlamentaria fuera de los períodos de sesiones no significa que no se trabaje en los Parlamentos: las distintas unidades administrativas prosiguen su trabajo, preparando el siguiente período y sistematizando el trabajo realizado durante el período de sesiones, organizando los Diarios de Sesiones y los Boletines Oficiales, el archivo parlamentario, recibiendo las notificaciones a efectos de su inscripción los Registros Parlamentario y Administrativo de la Cámara, etc.

Además, junto a la actividad parlamentaria a cuyo frente se encuentra el Director de Gestión Parlamentaria de los distintos Parlamentos, asimismo existe la vertiente propia de la gestión administrativa, en la que se tramitan los necesarios expedientes de contratación propios de toda Administración a los efectos del correcto funcionamiento del servicio público que tiene encomendado, o bien se lleva la gestión del personal de la Cámara. También resulta imprescindible la labor de la Dirección de Informática, Tecnología y Transparencia de los respectivos Parlamentos en esta era digital y en consonancia con la consideración de las Cámaras como instrumento de participación ciudadana. Y, la actividad propia de la asesoría jurídica, encargada de la evacuación de los informes jurídicos que le sean solicitados y de la defensa y representación procesal de la Cámara ante los Tribunales. La intervención, encargada del control interno de los ingresos y gastos de la Cámara, y la asesoría técnica. Al frente de todo ello se ubica las Secretarías Generales de las Cámaras.

4) La Administración parlamentaria se caracteriza, de modo coherente con su adecuación a los trabajos parlamentarios, por **una gran flexibilidad horaria**. Flexibilidad horaria que se pone de manifiesto con jornadas que terminan a altas horas de la tarde, cuando se celebra alguna comisión parlamentaria, o incluso de la noche, cuando se trata de sesiones plenarias. Ello, sin duda, redundará en mayores dificultades para la conciliación de los funcionarios que prestan servicios en esta Administración.

5) Constituye una **Administración de unas dimensiones muy reducidas**, en términos cuantitativos, si las comparamos con los aparatos burocráticos del Estado o de las Comunidades Autónomas, en la medida en que se encuentra limitada a posibilitar la realización efectiva de las funciones propias de los Parlamentos en su ámbito respectivo.

6) Es una **Administración que tiene una ubicación circunscrita**, atendiendo al número muy reducido de funcionarios que prestan sus servicios en ella, **a los lugares donde se encuentran sedes o recintos parlamentarios**, por lo general, en

pocos edificios, y, por tanto, a una ubicación en un espacio físico muy específico, lo cual si bien tiene el elemento positivo de la necesaria cercanía con el parlamentario, que redundaría en la eficacia, eficiencia y, sobre todo, en agilidad, siempre necesaria en el ámbito parlamentario, no es menos cierto que conlleva el efecto pernicioso de que puede producir monotonía, desmotivación e incluso desarraigo entre los funcionarios de esta Administración.

Acerca de la Administración parlamentaria en la Asamblea de Madrid

En el plano de la Asamblea de Madrid, la regulación relativa a la Administración parlamentaria se contiene en el Capítulo VII (“*de los medios personales y materiales*”), del Título VII (relativo a la organización de la Asamblea), del Reglamento de la Cámara, resulta capital la determinación del artículo 84.1 del RAM, en su primer inciso, cuando dispone: “*la Asamblea de Madrid goza de personalidad jurídica propia para el cumplimiento de sus fines*”. Esta enunciación, contenida también en otros Reglamentos Parlamentarios (Así, por ejemplo, el art. 2.2 del Reglamento de las Cortes Valencianas, el art. 78 del Reglamento de la Asamblea Regional de Murcia, o el art. 2 del Reglamento de la Asamblea de Extremadura), es sumamente reveladora y una manifestación de la autonomía de la Cámara. Asimismo, prosigue el meritado artículo 84.1, y refiriéndose ya a la autonomía administrativa, señalando que “*ejerce sus funciones con autonomía administrativa en la organización y gestión de sus medios personales y materiales*”.

La Asamblea ostenta sus propios medios personales y materiales para el cumplimiento de sus funciones, como señala el artículo 84.2 del RAM. Ello es algo consustancial a la relevancia de sus atribuciones en el marco de la división de poderes que existe en nuestro ordenamiento en el ámbito autonómico. En él se articulan los Parlamentos autonómicos con relevantes funciones como la legislativa, el control de la acción del Gobierno y la aprobación de sus presupuestos, de modo paradigmático.

El artículo 84.2 del RAM se refiere específicamente, por su relevancia, de entre sus medios a sus propios Servicios Jurídicos, su Archivo y a su Registro, cuyo régimen jurídico se determinará por la Mesa de la Cámara.

Otra manifestación de su autonomía es su consideración como Poder Adjudicador y, asimismo, la tenencia de su respectivo Tribunal Administrativo de Contratación Pública, como prevé el párrafo segundo del artículo 84.2 del RAM.

En el plano de los servicios administrativos, la Asamblea ostenta su respectivo Reglamento de Régimen Interior, que se aprueba por la Mesa de la Cámara, *ex* artículo 85 del RAM y por lo que respecta a su personal, su Estatuto de Personal, se aprueba por el Pleno de la Cámara, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 87.1 del RAM, en concreto su tramitación será la establecida para la aprobación de los proyectos de ley en lectura única, si bien siendo la iniciativa a cargo de la Mesa.

Al frente de tales servicios administrativos se encuentra la Secretaría General, regulada en el artículo 86 del Reglamento de la Cámara, además de las disposiciones concordantes del Estatuto de Personal (art. 8) y del Reglamento de Régimen Interior (arts. 6 y 17 a 76 *novies*).

El Reglamento de Régimen Interior de la Cámara fue aprobado por Acuerdo de la Mesa de la Asamblea de 3 de diciembre de 2001. Por su parte, el Estatuto de Personal se aprobó por Acuerdo del Pleno de la Asamblea de 28 de noviembre de 2001.

La Sección tercera del Capítulo VII del Título IV del RAM (arts. 89 a 95), se refiere a otra manifestación de la autonomía parlamentaria, la autonomía presupuestaria. El presupuesto de la Asamblea para cada ejercicio económico será elaborado y aprobado por la Mesa y se integrará, como Sección independiente, en el correspondiente proyecto de Ley de Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid.

La Sección Cuarta del Capítulo VII Título IV del RAM (arts. 96 a 98), se refiere a las publicaciones oficiales de la Asamblea: el Boletín Oficial de la Asamblea de Madrid y el Diario de Sesiones de la Asamblea de Madrid.

Finalmente, y como manifestación de la autonomía en materia de policía de la Cámara, se ha de tener en cuenta las determinaciones del Reglamento relativas al orden dentro de la sede de la Asamblea de Madrid (Sección Segunda del Capítulo VII del Título VI, arts. 137 y 138), y en particular, atribuye en el art. 137.2 al Presidente, velar por el mantenimiento de la disciplina, el orden y la cortesía parlamentarias en la sede de la Asamblea de Madrid y en todas sus dependencias, a cuyo efecto podrá adoptar las medidas previstas al respecto en el Reglamento y, asimismo, cualquier otra que considere oportuna, pudiendo incluso poner a disposición judicial a las personas responsables.

IV. EL TELETRABAJO

De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 47 bis del Estatuto Básico del Empleado Público, el teletrabajo es *“aquella modalidad de prestación de servicios a distancia en la que el contenido competencial del puesto de trabajo puede desarrollarse, siempre que las necesidades del servicio lo permitan, fuera de las dependencias de la Administración, mediante el uso de tecnologías de la información y comunicación”*.

De este modo, se trata de una modalidad de prestación de servicios a distancia, fuera de las dependencias de la Administración, y que queda supeditado a que el contenido competencial del puesto de trabajo y las necesidades del servicio permitan su desarrollo. Finalmente, se realizará mediante el uso de las tecnologías de la información y comunicación.

En el marco de las relaciones jurídico-laborales, la definición realizada en el Real Decreto 28/2020, de 22 de septiembre, de trabajo a distancia, al que se remi-

te el artículo 13 del Estatuto de los Trabajadores, referido al trabajo a distancia, parece más amplia que en el plano de la Administración, en la medida en que se refiere al “*uso exclusivo o prevalente*” de medios informáticos, telemáticos y de comunicación.

Esta modalidad de prestación de servicios atiende, fundamentalmente, a la conciliación de la vida personal, familiar y laboral. En este sentido, se ha de considerar, por tanto, como un mecanismo directamente incardinado en las determinaciones del artículo 14 j) del EBEP, que establece, dentro de la enunciación de los derechos individuales de los empleados públicos, a la adopción de medidas que favorezcan la conciliación de la vida personal, familiar y laboral.

1. La regulación del teletrabajo en España

La regulación del teletrabajo en la Administración tiene un origen muy reciente (Véase sobre esta cuestión el estudio realizado por DAVARA RODRÍGUEZ, M.A. “El teletrabajo”, en *El Consultor de los Ayuntamientos*, nº 18, *Sección Nuevas Tecnologías*. Wolters Kluwer). En un primer momento, se atendió al teletrabajo en el ámbito laboral, como una modalidad del trabajo a distancia, regulada en el artículo 13 del Estatuto de los Trabajadores. Más adelante, se aludió a esta modalidad de prestación de servicios retribuidos en el Real Decreto-Ley 3/2012, de 10 de febrero, de medidas urgentes para la reforma del mercado laboral, que modificó el meritado artículo 13 del Estatuto de los Trabajadores.

En el plano de la Administración hay que esperar a la Orden APU/1981/2006, de 21 de junio, en la que se promueve la implantación de programas piloto de teletrabajo en los departamentos ministeriales y por la que se posibilitaba que los departamentos ministeriales y sus organismos públicos vinculados o dependientes puedan poner en marcha programas piloto de teletrabajo, oídas las organizaciones sindicales en el ámbito de representación de que se trate. Definía el teletrabajo y preveía la participación de los empleados públicos en dichos programas piloto, que sería siempre voluntaria. Finalmente, se regulaban los requisitos que tenían que tener tales programas piloto.

Ha sido la pandemia quien ha obligado al desarrollo del trabajo a distancia y, en particular, en su modalidad de teletrabajo. A raíz de los terribles acontecimientos acaecidos a escala mundial tanto las empresas como las entidades integrantes del Sector Público se han visto obligadas a desarrollar esta modalidad de prestación de servicios de modo generalizado, superando los términos, por lo general estrictos, en los que se regulaba en sus respectivos ámbitos, ya laborales ya en la Administración Pública, el trabajo a distancia.

A efectos de colmar las lagunas y adecuarse a la situación existente, en la que se ha puesto de manifiesto la posibilidad de, incluso, generalización de esta modalidad de prestación de servicios, se han efectuado reformas normativas en los dos

ámbitos de prestación de servicios retribuidos: en las relaciones laborales y en el ámbito del empleo público.

Así, se han reformado el Estatuto de los Trabajadores, que en su artículo 13, relativo al trabajo a distancia, se remite a la regulación contenida en el Real Decreto Ley 28/2020, de 22 de septiembre, regulador del trabajo a distancia, y en el plano del Estatuto Básico del Empleado Público (EBEP, en adelante), aprobado por Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, se regula en el artículo 47 bis el teletrabajo, añadido por el Real Decreto-Ley 29/2020, de 29 de septiembre.

El Real Decreto Ley 28/2020 de trabajo a distancia, regula esta modalidad de prestación de los servicios por parte de los trabajadores. Nos encontramos, por tanto, con una regulación referida a la relación jurídico laboral, en el marco de la prestación característica del Derecho del trabajo: trabajo (además de voluntario y libre) dependiente y por cuenta ajena. Esta norma recoge el régimen jurídico del trabajo a distancia, una de cuyas modalidades es el teletrabajo. El artículo 13 del Estatuto de los Trabajadores señala que “*las personas trabajadoras podrán prestar trabajo a distancia en los términos previstos en el Real Decreto-ley 28/2020, de 22 de septiembre, de trabajo a distancia*”.

A continuación, entramos en el examen de la regulación contenida en el Estatuto Básico del Empleado Público, en su artículo 47 bis.

Naturaleza y caracteres del teletrabajo.- Se establecen en el apartado dos del meritado precepto. Así:

- Supone la **prestación de servicios a distancia**. Por tanto, fuera del centro de trabajo. Se trata, por tanto, de una modalidad de trabajo a distancia caracterizada por el empleo, bien principalmente o bien de modo exclusivo, de las tecnologías de la información y comunicación (en el ámbito laboral, “*Medios informáticos, telemáticos y de telecomunicación*”, según el artículo 2.b) del Real Decreto 28/2020, de 22 de septiembre, de trabajo a distancia), para el desenvolvimiento de las prestaciones de servicios de que se trate.
- Se encuentra **supeditado a que las necesidades del servicio lo permitan**. Es, por ello, un derecho condicionado a tal circunstancia, y, en consecuencia, su disfrute se encuentra supeditado a la obtención de la autorización expresa.

Necesidad de autorización expresa. Por tanto, nos encontramos con la necesidad de que sea la propia Administración, quien proceda a la remoción de los límites establecidos para el ejercicio del derecho por parte del empleado público (En el plano laboral, nos encontramos con el correspondiente acuerdo de trabajo a distancia, regulado en los arts. 6 a 8 del Real Decreto 28/2020, de 22 de septiembre, de trabajo a distancia).

Compatibilidad con la modalidad presencial de trabajo. Es una modalidad de prestación de servicios que no excluye la posibilidad de que ciertas jornadas sean

objeto de trabajo presencial. De este modo, se posibilita una modalidad mixta de teletrabajo. Modalidad mixta que será el modelo a seguir, como veremos.

Se ha de tener en cuenta que en el Real Decreto 28/2020, de 22 de septiembre, de trabajo a distancia, se establece que se aplicará esta norma a las relaciones laborales en las que concurran las circunstancias a que se refiere el artículo 1 del ET, siempre y cuando se desarrollen a distancia con carácter regular. Qué se entiende por regular, se establece en el párrafo siguiente: *“es regular el trabajo a distancia que se preste, en un periodo de referencia de tres meses, un mínimo del treinta por ciento de la jornada, o el porcentaje proporcional equivalente en función de la duración del contrato de trabajo”*.

Carácter voluntario (En este mismo sentido se manifiesta el artículo 5 del Real Decreto 28/2020, de 22 de septiembre, de trabajo a distancia).

En ningún supuesto cabe imponerse a los empleados públicos esta modalidad de prestación de servicios. Iría en contra de la naturaleza del teletrabajo su imposición, en la medida en que se trata de una modalidad de prestación de servicios caracterizada, desde un punto de vista teleológico, por atender a intereses de los empleados públicos, fundamentalmente, la conciliación familiar.

Desde esta perspectiva, el TS, en su importante Sentencia 2126/2005, de 11 de abril de 2005, Sala de lo Social, F.6, se refirió a esta cuestión y señaló que *“cuando se convierte el domicilio en lugar de trabajo se está obligando al trabajador a poner a disposición del empleador algo más que la fuerza de trabajo, pues se convierte en centro de trabajo, en lugar de producción, el propio espacio donde se desarrolla la vida privada del trabajador y esto no sólo supone un coste adicional, que puede quedar sin retribución, como en el caso de que haya que destinar al trabajo lugares que antes se destinaban a otros usos familiares, sino que también puede tener consecuencias de otro orden en la convivencia en el hogar o en la vida personal del trabajador, que deben quedar al margen tanto de las modificaciones unilaterales del artículo 41 del Estatuto de los Trabajadores, como también de las decisiones de la autonomía colectiva, que han de operar sobre las materias colectivas (Sentencias de 11 de abril de 2000, 30 de abril de 2002 y 20 de octubre de 2004), pero no sobre aquellas que pertenecen a la vida privada del trabajador. Así lo reconoce el Acuerdo Marco Europeo sobre el teletrabajo cuando en su punto 3 insiste en el carácter voluntario del teletrabajo y prevé que “si el teletrabajo no forma parte de la descripción inicial del puesto de trabajo, y el empleador no hace una oferta de teletrabajo, el trabajador puede aceptar o rechazar la oferta”, añadiendo que “si un trabajador expresa su deseo de optar a un teletrabajo, el empleador puede aceptar o rechazar la petición”* el TS prosigue su argumentación señalando que pese a que tal Acuerdo Marco no era aplicable todavía en nuestro ordenamiento *“el carácter voluntario para el trabajador de la aceptación del teletrabajo a domicilio se deriva en nuestro Derecho, de lo que establece los artículos 1091, 1204 y 1256 del Código Civil en relación con lo ya indicado sobre la imposibilidad de utilizar en esta materia la vía del artículo 41 del Estatuto de los Trabajadores y de los límites de regulación aplicables a la autonomía colectiva, que no puede entrar a regular aquellas materias que afectan a la esfera personal de los trabajadores”*.

Reversible, con la excepción de los supuestos excepcionales debidamente justificados.

En cualquier momento cabe la posibilidad de que el trabajador decida reincorporarse a la presencialidad. Ello casa con el carácter voluntario del teletrabajo (asimismo, el Artículo 5.3 del Real Decreto 28/2020, de 22 de septiembre, de trabajo a distancia, se refiere a la reversibilidad).

Se realizará en los términos de las normas que se dicten en desarrollo del EBEP. La regulación contenida en el EBEP es una regulación genérica, en consonancia con la naturaleza básica del Estatuto.

Con relación a tales normas establece dos cautelas: de forma y de fondo. Con relación a la primera, serán objeto de negociación colectiva en el ámbito correspondiente y, respecto al fondo, deberán establecer criterios objetivos en el acceso a esta modalidad de prestación de servicio.

Existieron en un primer momento dos posiciones acerca de la regulación del teletrabajo en el plano del Derecho del Trabajo, aquella que abogaba por la consideración del teletrabajo como una relación laboral común u ordinaria y aquellos, destacando dentro de esta última al profesor Escudero, que optaban por dejar su regulación a la negociación colectiva o bien, al menos la regulación de sus líneas directrices. Esta sería la opción que finalmente se seguiría y, como acabamos de ver, también influiría en el ámbito de las Administraciones Públicas [MORGADO PANADERO, P. “El teletrabajo: nueva forma de prestación de servicios [avance jurisprudencial]”, en *Actualidad laboral*, n° 16, septiembre, 2004].

Como elemento teleológico al que ha de tender el teletrabajo, el propósito que guía su regulación: contribuir a una mejor organización del trabajo a través de la identificación de objetivos y la evaluación de su cumplimiento.

Asimismo, el EBEP establece el **estatuto del personal que teletrabaja** en la Administración y lo equipara al del resto de los empleados públicos, al establecer que tendrá los mismos deberes y derechos, individuales y colectivos, recogidos en el Estatuto que el resto del personal que preste sus servicios en modalidad presencial, incluyendo la normativa de prevención de riesgos laborales que resulte aplicable.

Eso sí, establece la cautela de la salvedad de aquellos que sean inherentes a la realización de la prestación del servicio de manera presencial.

Con respecto a los **medios necesarios para el teletrabajo**, se establece un mandato para la Administración de proporcionar y mantener a las personas que teletrabajen, los medios necesarios para su actividad.

Finalmente, a efectos de la seguridad jurídica sobre esta modalidad de prestación de servicios, se deja la constancia de que el **régimen jurídico** del personal que preste sus servicios en régimen de teletrabajo se incardina en el propio EBEP y en sus normas de desarrollo.

2. La regulación del teletrabajo en la Asamblea de Madrid y su adecuación a las determinaciones del EBEP

El régimen jurídico actual se encuentra contenido el Acuerdo de Mesa de la Cámara de 27 de marzo de 2019, considerando el Acuerdo de la Mesa de la Asamblea, de 18 de marzo de 2019, por el que toma conocimiento del Acuerdo de Negociación sobre Condiciones de Trabajo del Personal de la Asamblea de Madrid.

De acuerdo con la nueva norma del EBEP, resulta necesaria la adecuación de tal regulación a la contenida en la meritada norma básica.

El contenido del Acuerdo de la Mesa de la Asamblea regula la definición, ámbito de aplicación, requisitos, procedimiento de autorización, criterios preferentes de autorización, causas de denegación, duración y distribución de jornada, determinación de tareas y resultados, derechos y deberes, suspensión temporal, suspensión, reincorporación a la modalidad presencial, equipamiento, protección de datos de carácter personal, prevención de riesgos laborales, evaluación, desarrollo del Acuerdo de Mesa y entrada en vigor.

En primer lugar, como hemos visto, resulta absolutamente necesario que su regulación sea resultado de la negociación colectiva y, desde un punto de vista objetivo, es preciso que se establezcan criterios objetivos en el acceso a esta modalidad de prestación de servicios.

Con relación al contenido, por tanto, resulta necesario que la regulación, además de establecer parámetros objetivos, se respeten las normas básicas contenidas en el EBEP.

En consecuencia, el contenido de la normativa reguladora del teletrabajo en la Administración parlamentaria, ya en las Cortes Generales como en los Parlamentos autonómicos habrá de ser objeto de negociación colectiva y atender a parámetros objetivos.

Con relación al contenido de la regulación del Acuerdo de la Mesa de la Asamblea, atendiendo a la regulación del EBEP, consideramos que la atención a la naturaleza de los servicios que se presten en función de los respectivos puestos de trabajo como criterio para determinar la viabilidad del teletrabajo es respetuosa con las determinaciones de la referida norma básica.

A mayor abundamiento, la posibilidad de la no aplicación del teletrabajo con respecto a lo que el Acuerdo de la Mesa de la Asamblea denomina como “*servicios necesariamente presenciales*” se ajusta a la propia definición del teletrabajo, que atiende al “*contenido competencial del puesto de trabajo puede desarrollarse*”.

Los demás aspectos contenidos en la regulación del Acuerdo de la Mesa de la Asamblea de pueden considerar ajustados respecto a la naturaleza del teletrabajo en lo que respecta a: autorización previa, compatibilidad con la presencialidad, voluntario, reversible.

Con relación a la regulación de la **autorización previa**, se regula en los artículos 5 y 6 del Acuerdo.

La **compatibilidad con la modalidad presencial** queda atestiguada a través de las determinaciones del artículo 8.2, al disponer que “*con carácter general, la jornada de trabajo semanal se distribuirá de manera que dos días a la semana se presten de forma no presencial mediante la fórmula de teletrabajo y tres días en jornada presencial, de acuerdo con la jornada y horario habituales*”.

El carácter **voluntario** queda patente cuando se establece en el artículo 2.3 que “*tendrá carácter voluntario*”. Asimismo, de las restantes disposiciones del Acuerdo se infiere tal naturaleza: se encuentra sujeto a una autorización, lo que requiere una previa solicitud por el funcionario; el mutuo acuerdo y la renuncia del funcionario o funcionaria como causa para que quede sin efecto la autorización de prestación de servicios en régimen de teletrabajo, de acuerdo con las determinaciones del artículo 12.1.d) y e) del Acuerdo.

La naturaleza **reversible** del teletrabajo, derivada, por otra parte, de su carácter voluntario, se recoge en el artículo 8.1 y 8.1.a) que establecen un límite al teletrabajo, anual, y en la posibilidad de que la autorización de la prestación de servicio en su modalidad no presencial, prevista en el artículo 12 del Acuerdo.

Con relación a los **elementos mejorables en la regulación del teletrabajo en la Asamblea de Madrid**, hemos examinado con anterioridad cómo habrá de ser objeto de negociación la regulación que se haga en los ámbitos correspondientes. Por tanto, el contenido de la regulación será el resultado de la negociación previa, si bien se habrán de respetar las condiciones propias del teletrabajo establecidas en el propio EBEP, que se configuran como límites a la autonomía colectiva.

La regulación contenida en el Acuerdo de la Mesa de la Cámara cabe considerarse restrictiva en lo referente a los **requisitos** establecidos en el artículo 4 del Acuerdo de la Mesa regulador del teletrabajo en algunos aspectos como se desprende del siguiente análisis del Acuerdo que realizamos, a continuación.

-Elemento objetivo.- en lo que respecta a la restricción absoluta que se realiza con determinados puestos de trabajo.

Así, por ejemplo, la restricción a los puestos de registro. Esta imposibilidad podría ser perfectamente matizada a través del empleo de la rotación correspondiente en aquellos puestos en los cuales se disponga de personal suficiente a tales efectos y siempre y cuando puedan llevarse a cabo, a través de medios informáticos o telemáticos, tareas propias de su función en jornadas concretas de forma no presencial.

Asimismo, con relación a la prohibición con respecto a los puestos que lleven aparejadas funciones de dirección, coordinación o supervisión, iguales o superiores a Jefaturas de Servicio, también cabe ser interpretada como restrictiva, en la medida en que cabría la posibilidad de, atendiendo a la naturaleza de las prestaciones de los servicios, mediante un mecanismo mixto de presencialidad y

teletrabajo, llevar a cabo la función de dirección o jefatura de modo presencial las jornadas que se fijen y a través del teletrabajo los demás días de la semana.

Finalmente, con respecto a la prohibición de esta modalidad de prestación de servicios a aquellos funcionarios que tengan autorizada la compatibilidad para el desempeño de una segunda actividad en el sector público, se considera restrictivo, en la medida en que conllevaría la imposibilidad de la utilización del teletrabajo a, por ejemplo, todos aquellos funcionarios que imparten labores docentes, cuando ello no supone ningún menoscabo en el cumplimiento de sus tareas y funciones.

-Elemento temporal del teletrabajo, esto es, a su duración. La regulación del Acuerdo de la Mesa de la Asamblea lo limita a una anualidad, *ex* artículo 8.1.a).

Con respecto a la determinación de tareas y resultados, prevista en el artículo 9 del EBEP, parece correcta y que casa con lo dispuesto en el propio artículo 41 bis del EBEP cuando dispone que el teletrabajo deberá contribuir a una mejor organización del trabajo a través de la identificación de los objetivos y la evaluación de su cumplimiento.

Por tanto, si no se cumplen los objetivos establecidos se encuentra perfectamente ajustada a Derecho la suspensión de la autorización de este régimen de prestación de servicios, prevista en el artículo 12.1.b) del Acuerdo de la Mesa, sobre la base de lo establecido en el artículo 47 bis apartado 2.

La referencia al mantenimiento del mismo estatus jurídico de los funcionarios que se encuentren prestando servicios en régimen de teletrabajo en lo que a los derechos y deberes se refiere se encuentra amparada en las determinaciones del artículo 41 bis apartado 3 del EBEP, si bien resulta necesario matizar, siguiendo con tal precepto, la salvedad de “*aquellos que sean inherentes a la realización de la prestación del servicio de manera presencial*”. No obstante, en aras a la seguridad jurídica se considera necesario hacer una referencia expresa a una serie de derechos en los términos a que luego nos referiremos.

La posibilidad de suspensión, tanto temporal como definitiva, de la autorización de la prestación de servicios en régimen de teletrabajo, regulada en los artículos 11 y 12 del Acuerdo de la Mesa, se encuentra amparada en el carácter voluntario y reversible del teletrabajo, la supeditación del teletrabajo a las necesidades del servicio y a la posibilidad de que se haya verificado un incumplimiento de los objetivos establecidos. Asimismo, se establece un trámite de audiencia a la persona afectada, que resulta absolutamente necesario en aras a la salvaguarda de la voluntariedad y revocabilidad del teletrabajo y del respeto de los derechos de los funcionarios afectados.

La reincorporación a la modalidad presencial, establecida en el artículo 13 del Acuerdo, se ajusta con la referida naturaleza voluntaria y reversible del teletrabajo.

El mandato a la Administración de dotar de los medios necesarios, *ex* artículo 47 bis EBEP, en concreto, de proporcionar y mantener a las personas que teletrabajen, los medios tecnológicos necesarios para su actividad, se recoge en el artículo 14 del Acuerdo de la Mesa. Se dotará al funcionario del ordenador portátil, número de teléfono IP o móvil corporativo y el acceso a las aplicaciones informáticas del departamento correspondiente. No obstante, se establece la carga al funcionario de aportar una línea de acceso a internet que cumpla con las características que defina la Administración. La Asamblea de Madrid llevará a cabo las tareas de mantenimiento del equipo que haya facilitado al personal y finalmente se establece que el único mecanismo para la prestación de servicios a través de este cauce será el equipamiento que se le dote al funcionario, y, de modo coherente con ello, se establece la circunscripción del empleo de tales medios para la realización del trabajo.

Se considera muy conveniente la regulación de un estatuto de derechos, en aras a la garantía de la seguridad jurídica, *ex* artículo 9.3 de la CE de modo similar al establecido en el Real Decreto 28/2020, en el que se salvaguarden los derechos a la formación, a la promoción profesional, a la dotación suficiente y mantenimiento de medios, equipos y herramientas, al abono y compensación de gastos a los funcionarios, al horario flexible, al registro horario adecuado, y ahí debería de ubicarse también el derecho a la prevención de riesgos laborales y a los derechos (límites al teletrabajo) a la intimidad, a la protección de datos de carácter personal y a la desconexión digital, y finalmente, a los derechos colectivos de las personas que trabajan a distancia.

Un aspecto fundamental es el establecimiento de **límites al teletrabajo**, en aras, precisamente, a uno de los propósitos, sino el fundamental, de esta modalidad de prestación de servicios, cual es la conciliación.

Es por ello por lo que se ha de abordar una regulación de los límites del teletrabajo. A tal efecto se habrá de establecer un horario de teletrabajo en las jornadas en las que se vaya a efectuar la prestación de servicios a través de este cauce.

En este sentido, un elemento de guía puede ser el referido Real Decreto 28/2020, de 22 de septiembre, que incluye una regulación de los límites al teletrabajo. De conformidad con tal regulación, se establece el derecho a la intimidad y a la protección de datos y, asimismo, el derecho, a la desconexión digital fuera del horario de trabajo, regulados en los artículos 17 y 18 del Real Decreto. Ello, en coherencia con las determinaciones del artículo 40.2 de la CE que garantiza el descanso necesario de los trabajadores mediante la limitación de la jornada laboral.

El derecho a la intimidad ya se encontraba reconocido, además de en el artículo 18, apartados 1 y 4, de la CE, en lo que se refiere específicamente a los funcionarios, en el artículo 14 h) del EBEP.

Por otra parte, se ha de tener en cuenta que la nueva regulación del EBEP ha recogido la nueva realidad del teletrabajo también en el régimen de los derechos

individuales de los trabajadores. En concreto, el artículo 14 j bis) reconoce el derecho de los empleados públicos *“a la intimidad en el uso de dispositivos digitales puestos a su disposición y frente al uso de dispositivos de videovigilancia y geolocalización, así como a la desconexión digital en los términos establecidos en la legislación vigente en materia de protección de datos personales y garantía de los derechos digitales”*.

El artículo 14 del Acuerdo de la Mesa se refiere exclusivamente a los deberes del funcionario con relación al respeto a la protección de datos de carácter personal y con respecto a el deber de sigilo de los asuntos que conozca, del mismo modo que cuando presta servicios en la modalidad presencial.

Se trata ésta de una regulación limitada en un sentido unidireccional, y que precisa de una adecuación a la otra vertiente de los derechos que se encuentra implicada, que es la del funcionario de la Administración parlamentaria. El marco que puede guiar la adaptación de la norma es, sin duda, lo dispuesto en el artículo 17 del Real Decreto 28/2020, en el que se establecen mecanismos de tutela del derecho a la intimidad de los trabajadores tanto en el empleo de los medios telemáticos como a través de los mecanismos que se pudieran establecer a los efectos de control de la prestación de servicios en la modalidad no presencial, a través de la remisión a las determinaciones de la Ley Orgánica 3/2018, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales, de acuerdo con los principios de idoneidad, necesidad y proporcionalidad. A mayor abundamiento, se establece la prohibición de instalación de programas o aplicaciones en los dispositivos de propiedad de la persona que teletrabaje y del uso de tales dispositivos en el teletrabajo.

Finaliza el artículo 17 ordenando que las empresas deberán establecer criterios de utilización de los dispositivos digitales respetando en todo caso los estándares mínimos de protección de su intimidad, de acuerdo con los usos sociales y los derechos reconocidos legal y constitucionalmente, y en la determinación de tales criterios se establece la garantía de la intervención de los representantes legales de los trabajadores.

En definitiva, la regulación del Acuerdo de la Mesa en materia de protección de datos es insuficiente, al resultar unidireccional. Es preciso el reconocimiento de los derechos de los funcionarios de la Administración parlamentaria que prestan servicios a través del teletrabajo en lo que se refiere al respeto a la intimidad como al derecho a la protección de datos de carácter personal, sobre la base de las determinaciones constitucionales y legales y, asimismo, habilitando a la negociación colectiva, sobre la base de lo dispuesto en el artículo 47.2 del EBEP, y de modo similar a lo establecido en el marco de las relaciones jurídico-laborales en el artículo 17 del Real Decreto 28/2020.

Con relación al derecho a la desconexión digital, el artículo 18 del Real Decreto, por su parte, se refiere al trabajo a distancia. No obstante, como matiza el propio artículo, se trata de un derecho que cobra especial relevancia en la modalidad de teletrabajo, y se remite al artículo 88 de la Ley Orgánica 3/2018, que

lo regula, y respecto del cual señala que los trabajadores y los empleados públicos tendrán derecho a la desconexión digital a fin de garantizar, fuera del tiempo de trabajo legal o convencionalmente establecido, el respeto de su tiempo de descanso, permisos y vacaciones, así como de su intimidad personal y familiar.

Se trata, por tanto, de un derecho que se aplica tanto en el ámbito de la empresa privada como en la Administración Pública y que conlleva el correlativo deber de respeto por parte de los superiores jerárquicos de la duración máxima de la jornada y de los períodos de descanso, ya en días de vacaciones o bien de permiso por asuntos propios. Por otra parte, el derecho al descanso se encuentra previsto en el artículo 40.2 de la CE, referido a los trabajadores y en el EBEP, en su artículo 14 m), y en su modalidad de desconexión digital, en el citado artículo 14 j bis).

Del mismo modo a lo que se establece en el artículo 18.2, un mandato a que la empresa, previa audiencia de la representación legal de las personas trabajadoras, elabore una política interna dirigida a personas trabajadoras en que se definan modalidades de ejercicio del derecho a la desconexión y de sensibilización del personal en el uso razonable de las herramientas tecnológicas, evitando el riesgo de fatiga tecnológica, sería recomendable que en la Administración parlamentaria se establecieran cauces para la concreción de mecanismos dirigidos a la desconexión digital.

Y en este sentido, en el Real Decreto se habilita a los convenios y acuerdos colectivos para que establezcan los medios y medidas adecuadas para garantizar el ejercicio efectivo del derecho a la desconexión digital en el trabajo a distancia y la organización adecuada de la jornada de forma que sea compatible con la garantía de los tiempos de descanso.

Por tanto, esta determinación de los mecanismos para la desconexión digital y para evitar que los funcionarios puedan sufrir la denominada fatiga tecnológica podría ser objeto de concreción en el marco de la negociación colectiva y, ello de modo coherente con la remisión que se realiza por parte del artículo 47 bis, en su apartado segundo, a la negociación colectiva.

En definitiva, aquí se ve un importante campo para la negociación colectiva en el seno de la Administración con el fin de salvaguardar la realización efectiva de los derechos a la intimidad, a la protección de datos de carácter personal y al derecho a la desconexión digital de los funcionarios de la Administración parlamentaria.

Se contiene en el Acuerdo de la Mesa (art. 16) las determinaciones relativas a la prevención de riesgos laborales, lo que se adecua a lo exigido en el artículo 47 bis apartado 3 del EBEP. Se considera correcta la regulación formativa. No obstante, atendiendo como referencia al Real Decreto 28/2020, se estima necesario añadir la necesidad de que la evaluación de riesgos y la planificación de la actividad preventiva del trabajo a distancia tengan en cuenta los riesgos característicos

de esta modalidad de trabajo y, especialmente, tengan en cuenta la distribución de la jornada, los tiempos de disponibilidad y la garantía de los descansos y desconexiones durante la jornada. Por otra parte, la evaluación de riesgos quedará circunscrita a la zona habilitada para la prestación de los servicios.

Con relación al deber de obtención de información acerca de los riesgos a que se encuentra expuesta la persona que teletrabaja, se ha de tener en cuenta que si bien se regula en el Acuerdo la posibilidad de visita por quien ostente competencias en materia preventiva (en el caso de la Asamblea, en la Unidad de Seguridad y Salud Laboral), y se establece la preceptiva solicitud por parte del funcionario para el examen del puesto de trabajo en su lugar de teletrabajo, se podría establecer que en caso de que tal circunstancia no aconteciera, siguiendo las determinaciones del Real Decreto, en su artículo 16.2, se habrá de estar para el desarrollo de la actividad preventiva a *“la determinación de los riesgos que se derive de la información recabada de la persona trabajadora según las instrucciones del servicio de prevención”*.

Finalmente, se establece, en el artículo 17 del Acuerdo, la atribución de la evaluación global de la experiencia de esta modalidad de prestación de servicios, anual, y con la elevación al Órgano Rector de la Cámara de los resultados a través del Informe correspondiente a la Dirección de Gestión Administrativa y el asesoramiento a la Secretaria General en esta materia, casa con las atribuciones propias de esta Dirección, de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 42 y 43 del Reglamento de Régimen Interior de la Cámara. No obstante, huelga decir que, de acuerdo con el principio de jerarquía normativa, *ex* artículo 9.3 de la CE, y en la medida en que la regulación del teletrabajo ha de ser el resultado de la negociación colectiva (art. 47 bis 2), resultaría necesario que las normas de interpretación, aplicación o modificación del Acuerdo regulador, o bien el desarrollo de los aspectos complementarios para la efectividad del Acuerdo, a que se alude por el artículo 18 del mismo, no contravengan la regulación contenida en el propio Acuerdo.

3. La experiencia del teletrabajo en la Asamblea

Nos hemos referido, inmediatamente antes, a las adaptaciones que consideramos procedentes en aras a la adecuación de la regulación del Acuerdo de la Mesa al nuevo régimen jurídico contenido en el artículo 47 bis del EBEP y a la posibilidad de asunción de los mecanismos establecidos en el Real Decreto 28/2020 en el ámbito de la relación jurídico-laboral.

La experiencia parece que ha acreditado el funcionamiento correcto del sistema, al no suponer un menoscabo en la prestación de los servicios y manteniéndose el objetivo de la Administración Pública, *ex* artículo 103 de la CE, de servir con objetividad los intereses generales: no se han dejado de prestar los servicios en la Cámara, y las distintas unidades en las que las prestaciones son susceptibles

de realizarse a través de este cauce, y han seguido el régimen de teletrabajo, han funcionado, según este Letrado ha tenido conocimiento según este Letrado ha tenido conocimiento, de modo similar a si fueran presenciales.

V. CONCLUSIÓN: LA ADMINISTRACIÓN PARLAMENTARIA Y EL TELETRABAJO

El artículo 103.1 de la CE establece los principios rectores de la actuación de la Administración Pública, como hemos señalado anteriormente. Es cierto que no se alude expresamente a la eficiencia, a la economía de medios, en el Texto Constitucional. Pero no lo es menos que el principio de utilización racional y eficiente de los recursos públicos es uno de los principios inspiradores de la actuación de la Administración. Así, en materia de contratación pública, *ex* artículo 1 de la LCSP.

Por tanto, la Administración ha de tender a la consecución de tal mandato constitucional. Cuando ese mandato se puede lograr de modo más eficiente y más favorecedor para los derechos de los funcionarios, en particular el derecho de los empleados públicos a la adopción de medidas que favorezcan la conciliación de la vida personal, familiar y laboral, sin suponer, en ningún caso, una merma en la calidad del funcionamiento de los servicios públicos y del servicio a los intereses generales, no se puede desatender esa posibilidad.

Tal posibilidad se ha puesto de manifiesto en los meses en los que se ha llevado a la práctica esta modalidad de no presencialidad en la prestación de servicios en las distintas unidades de la Cámara.

A mayor abundamiento, además de la conciliación, razones de medio ambiente, posible ahorro para la Administración, seguridad (al reducirse los desplazamientos con los vehículos), avalan la implementación de esta modalidad de prestación de servicios.

En cualquier caso, como hemos visto, se establecen mecanismos de evaluación y otras garantías, como la propia autorización a la que se encuentra sujeta esta modalidad de prestación de servicios, la circunscripción de la prestación de servicios a través del teletrabajo a que el contenido competencial del puesto de trabajo pueda desarrollarse mediante este cauce, la supeditación a las necesidades del servicio, y la reversibilidad, *ex* artículo 47 bis del EBEP. Asimismo, desde el plano de su regulación, la previa y necesaria negociación colectiva podrá permitir salvaguardar los derechos a los trabajadores, y especialmente, respecto a esta modalidad de prestación de servicios, el derecho a la desconexión digital.

Sí resulta necesario establecer una limitación de la jornada, en consonancia con lo dispuesto en el artículo 40.2 de la CE, referido a los trabajadores, y en lo que se refiere a los empleados públicos, garantizar el descanso [art. 14.m) del

EBEP, derecho a las vacaciones, descansos, permisos y licencias] y en el artículo 14 j bis del EBEP, en lo que al teletrabajo se refiere, a efectos de que no pueda reputarse el teletrabajo como “trabajo a destajo”.

Las peculiaridades de la Administración parlamentaria, y especialmente, en las condiciones de trabajo de sus funcionarios, con jornadas que, atendiendo a su adecuación a la actividad parlamentaria, en muchos casos dificultan la conciliación, y la limitación en el espacio físico reducido de la sede del Parlamento, a lo largo de toda la vida administrativa de los funcionarios de esta Administración, es un factor que, sin duda ha de ser tenido en cuenta a la hora de promover esta modalidad de prestación de servicios.

Tudela Aranda (*op. cit.*, p. 188) se refería a la necesidad no sólo de la renovación de la institución parlamentaria, sino también de las condiciones de trabajo y así, indica que “la modificación de esas condiciones ha de hacerse en el sentido de una mejora constante de su cualificación y del establecimiento de la necesaria motivación”. Sin duda ninguna, el teletrabajo se incardina como un factor de motivación, como hemos podido apreciar a lo largo del presente trabajo.

Otro factor a tener en cuenta y al que hay que atender para incentivar en la Administración parlamentaria el teletrabajo, es el logro de los resultados por parte de la Administración parlamentaria y, además, de modo completamente inesperado. Cuánto mejor si se organiza. Por tanto, la Administración parlamentaria ha servido los intereses generales del mismo modo, atendiendo a los resultados, que en forma presencial, lo que avala su asunción de modo generalizada, en los términos de la normativa que lo regule, al amparo de lo establecido en el artículo 47 bis del EBEP.

Finalmente, la experiencia ha acreditado que quien cumple con sus obligaciones en la modalidad de prestación de servicios de modo presencial, lo sigue realizando con el teletrabajo.

En definitiva, el teletrabajo es una realidad que ha de ser regulada, en los términos del artículo 47 bis del EBEP, con el fin de salvaguardar los derechos de los empleados públicos y, al mismo tiempo, para que el servicio de los intereses generales quede plenamente garantizado. La Administración parlamentaria es un entorno propicio para esta modalidad de prestación de servicios, como ha quedado acreditado, atendiendo a sus peculiaridades, y que, por otra parte, sirve para motivar y compensar a los funcionarios de esta Administración, atendiendo a la merma que sufren en otros derechos como a la propia conciliación.

