

**BOLETÍN DE CONSULTAS EN MATERIA DE RECURSOS HUMANOS DE LA DIRECCIÓN GENERAL DE
LA FUNCIÓN PÚBLICA (BODECO)**

ASUNTO: Aplicación de la bolsa de horas y deber inexcusable.

MATERIA: Jornada y horarios.

FECHA: 04/02/2020

Nº: 7_1

CONSULTA:

Se plantea consulta sobre la aplicación de la bolsa de horas prevista en el apartado 8.8 de la Resolución de 28 de febrero de 2019, por la que se dictan instrucciones sobre jornada y horario de trabajo del personal al servicio de la Administración General del Estado, y, en concreto, sobre si las horas disponibles pueden acumularse en jornadas completas y sobre si la bolsa de horas es compatible con la jornada en régimen de especial dedicación y con la flexibilidad horaria del horario fijo de jornada.

Asimismo, se solicita la aclaración de los supuestos que pudieran acogerse a la figura de la bolsa de horas frente al permiso por deber inexcusable.

RESPUESTA:

La medida para la conciliación de la vida familiar y laboral relativa a la bolsa de horas se encuentra regulada en el apartado 8.8 de la Resolución de 28 de febrero de 2019, cuyo párrafo primero determina que:

"8.8 Los empleados o empleadas públicos podrán disponer de una bolsa de horas de hasta un 5 % de la jornada anual de cada empleado o empleada, para los casos de cuidado de hijos o hijas menores de edad y menores sujetos a tutela o acogimiento; y para la atención de personas mayores y personas con discapacidad hasta el primer grado de consanguinidad o afinidad".

BOLETÍN DE CONSULTAS EN MATERIA DE RECURSOS HUMANOS DE LA DIRECCIÓN GENERAL DE LA FUNCIÓN PÚBLICA (BODECO)

Tres notas pueden desprenderse, con carácter general, de la figura que se crea:

- (i) La medida se ha configurado desde la máxima flexibilidad, estando por tanto su regulación orientada a facilitar, potenciar y permitir el uso de la misma de la forma más ágil y flexible para el cuidado de hijos o hijas menores de edad y menores sujetos a tutela o acogimiento; y para la atención de personas mayores y personas con discapacidad hasta el primer grado de consanguinidad o afinidad.
- (ii) La bolsa de horas se ha configurado como una medida de flexibilización horaria adicional a las ya existentes, y en ningún caso matiza ni sustituye a los permisos ni a las licencias ya regulados.
- (iii) La medida concreta se articula con arreglo a un modelo mixto, en el que se permite el disfrute de parte de la bolsa de horas de forma puntual por el tiempo imprescindible por horas; y parte también de forma consecutiva y acumulada en jornadas completas.

El quinto y sexto párrafo del apartado 8.8 de las instrucciones de jornada y horarios expresan lo siguiente:

"Las horas podrán acumularse en jornadas completas siempre que exista una razón justificada para ello, considerando las peculiaridades de la prestación del servicio público.

Los calendarios laborales podrán establecer los límites y condiciones de acumulación de estas horas sin alcanzar jornadas completas siempre que sea compatible con la organización del trabajo, así como las adaptaciones que pudieran ser necesarias para las peculiaridades de determinados ámbitos o colectivos".

BOLETÍN DE CONSULTAS EN MATERIA DE RECURSOS HUMANOS DE LA DIRECCIÓN GENERAL DE LA FUNCIÓN PÚBLICA (BODECO)

En este sentido, es preciso tener en cuenta que la bolsa de horas para la conciliación consiste en esencia en una medida de flexibilidad horaria, que permite la disposición de horas sueltas, posteriormente recuperadas, para mejor adaptar el horario de trabajo al cuidado de menores o atención de personas mayores con discapacidad.

Así, la forma ordinaria de aplicación de la bolsa será la disposición de horas sueltas, posteriormente recuperadas. Junto con esta forma ordinaria de disposición, se prevén también dos formas, con carácter extraordinario y justificado, de aplicación: la acumulación de varias horas sin que supongan una jornada completa; y la acumulación de varias horas en una jornada completa; en ambos casos con su posterior y subsiguiente compensación. El quinto párrafo del apartado 8.8 recoge, en estos términos, la acumulación de horas en jornadas completas como opción y "siempre que exista una razón justificada para ello".

La aplicación de la bolsa de horas deberá realizarse mediante una adecuada ponderación: entre el interés del trabajador en el uso de esta nueva medida de conciliación y su disposición en el modo que mejor le sirva para la atención de los cuidados familiares a que se refiere el apartado 8.8; y el interés de la unidad donde desempeñe sus funciones, y las necesidades y peculiaridades del servicio que han de ser cubiertas.

De tal forma, y tal y como se desprende del tenor literal del párrafo quinto del apartado 8.8 antes citado, la acumulación en jornadas completas habrá de valorarse caso por caso, por la Unidad de Personal, en función de la concreta justificación de su conveniencia y su adecuación a las peculiaridades de la prestación del servicio público.

En relación a si la medida de conciliación relativa a la bolsa de horas es compatible con la jornada en régimen de especial dedicación, cabe señalar que la bolsa de horas no viene restringida en cuanto al régimen concreto de dedicación del personal; así, el primer párrafo del apartado 8.8 se refiere al objeto de la medida, que podrá ser de "hasta un 5% de la jornada anual de cada empleado o empleada", referido por tanto, al 5% de la jornada concreta de cada empleado o empleada. Es por tanto compatible con el régimen de especial dedicación y se calcula con respecto de la jornada anual de

**BOLETÍN DE CONSULTAS EN MATERIA DE RECURSOS HUMANOS DE LA DIRECCIÓN GENERAL DE
LA FUNCIÓN PÚBLICA (BODECO)**

cada funcionario, total sobre el que habrá que aplicar, caso por caso, el cálculo del 5%.

En cuanto a si la bolsa de horas es compatible con la flexibilidad horaria del horario fijo, cabe señalar que no se incluye previsión alguna al respecto de la imposibilidad de que coincida su aplicación con otras medidas de flexibilidad. Ha de tenerse en cuenta, en todo caso, que la figura de la bolsa tiene una naturaleza e identidad propia y diferenciada con respecto de otros permisos y medidas de conciliación previstos en la legislación vigente que pudieran asimismo aplicarse en el caso objeto de consulta (días por asuntos particulares, licencia sin sueldo, flexibilidades horarias, etc); de suerte que su objeto debería poder ser diferenciado del de otras medidas de flexibilidad y sólo aplicarse para atender aquellas situaciones para las que las restantes medidas o permisos no sean de aplicación.

En relación a la última de las cuestiones, esto es, la delimitación de la bolsa de horas con respecto del permiso por deber inexcusable, y dado que éste último no tiene el carácter de recuperable (que sí ocurre con la bolsa de horas, donde las horas disfrutadas habrán de ser recuperadas), cabe informar lo siguiente:

La regulación del permiso se encuentra en el artículo 48.j) del texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público, aprobado por el Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre (TRLEBEP), que lo regula en los siguientes términos: *“Los funcionarios públicos tendrán los siguientes permisos: [...] j) Por tiempo indispensable para el cumplimiento de un deber inexcusable de carácter público o personal y por deberes relacionados con la conciliación de la vida familiar y laboral”*.

El “deber inexcusable”, configurado como un concepto jurídico indeterminado, se ha venido definiendo, como contempla el Manual de Procedimientos de Gestión de Recursos Humanos, publicado por Resolución de 14 de diciembre de 1992 de la Secretaría de Estado para la Administración Pública, como aquella obligación que incumbe a una persona cuyo incumplimiento le genera una responsabilidad de índole civil, penal o administrativa; definición que ha venido siendo aceptada por los Tribunales de Justicia (entre otras, Sentencia 272/2016, de 27 de abril, de la Sala de lo Contencioso del Tribunal Superior de Justicia de Galicia).

ADVERTENCIA: EL PRESENTE DOCUMENTO TIENE CARÁCTER MERAMENTE INFORMATIVO Y, EN CONSECUENCIA, NO POSEE CARÁCTER DE CRITERIO VINCULANTE NI GENERA DERECHOS NI EXPECTATIVAS DE DERECHO, NI GUARDA VINCULACIÓN FORMAL ALGUNA CON EL TIPO DE PROCEDIMIENTO AL QUE SE REFIERA.

BOLETÍN DE CONSULTAS EN MATERIA DE RECURSOS HUMANOS DE LA DIRECCIÓN GENERAL DE LA FUNCIÓN PÚBLICA (BODECO)

Por lo tanto y en tanto que su naturaleza como concepto jurídico indeterminado así lo impide, no es posible realizar, con carácter previo y alcance general, una enumeración concreta y tasada de los casos en que cabría su aplicación de forma automática. Podemos ofrecer, no obstante, algunos elementos de juicio para facilitar su delimitación.

Junto con la nota de obligado cumplimiento (o de responsabilidad en caso de incumplimiento) antes apuntada, el permiso por deber inexcusable se caracteriza por dos notas: (i) su carácter residual y (ii) su duración ("por tiempo indispensable...").

Centrándonos en la primera de las notas, su carácter residual, ésta implica que se aplica solo cuando no existan otros permisos que amparen la situación que se pretende proteger a través del mismo. Es decir, que el deber de carácter público o personal o relacionado con la conciliación de la vida familiar y laboral se caracterizaría fundamentalmente por ser aquella situación que no puede ampararse por ninguno de los permisos, excedencias o flexibilidades horarias contenidos en la normativa aplicable, cuya concesión, condicionada a las necesidades del servicio, será autorizada o denegada de forma motivada por el superior jerárquico.

Fuera de los supuestos en los que se haya establecido expresamente por una norma legal o pactada el carácter de "inexcusable" de la obligación o deber que se quiere cumplir al amparo de dicho permiso, no es posible fijar una lista cerrada de supuestos individualizados a los que sería de aplicación una u otra figura. Dado su carácter de concepto jurídico indeterminado y, por su propia naturaleza, será preciso, de acuerdo con las notas apuntadas, analizar los elementos de hecho que concurren en cada caso para determinar si procede o no el otorgamiento de dicho permiso, teniendo en cuenta siempre el carácter restrictivo que el ordenamiento le otorga.

La segunda nota, como decíamos, es su duración, articulada a través de la expresión "por tiempo indispensable". Ese brocardo fija la principal diferencia con otros permisos; y es que, con carácter general, debe circunscribirse a situaciones puntuales, que (i) no se prolonguen en el tiempo, y (ii) que no sean reiteradas, ya

**BOLETÍN DE CONSULTAS EN MATERIA DE RECURSOS HUMANOS DE LA DIRECCIÓN GENERAL DE
LA FUNCIÓN PÚBLICA (BODECO)**

que, de lo contrario, parecería conveniente la aplicación de otras medidas de conciliación o flexibilización de la jornada de trabajo.

Los extremos indicados deben servir de guía para que las unidades competentes en materia de recursos humanos resuelvan al respecto, atendiendo a las circunstancias concurrentes en cada caso concreto. Para autorizar dicho permiso se exigirá la documentación que considere necesaria, atendiendo a las circunstancias concurrentes del caso concreto, para acreditar el supuesto de hecho que da lugar a deber inexcusable.