



Consejo de
Transparencia y
Buen Gobierno AAI

JOSE LUIS RODRIGUEZ ALVAREZ (1 de 1)
Presidente
Fecha Firma: 04/09/2023
HASH: 03d08896a6676b2b4042a2545895983

Resolución reclamación art. 24 LTAIBG

S/REF: 001-074953

N/REF: 674-2023

Fecha: La de firma.

Reclamante: [REDACTED]

Dirección: [REDACTED]

Organismo: MINISTERIO DEL INTERIOR.

Información solicitada: Concesión de permisos y vacaciones.

Sentido de la resolución: Desestimatoria.

I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, el 22 de diciembre de 2022 la reclamante solicitó al MINISTERIO DEL INTERIOR, al amparo de la [Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno](#)¹ (en adelante, LTAIBG), la siguiente información:

«[...] como funcionaria perteneciente al Cuerpo de Ayudantes de Instituciones Penitenciarias, con número de identificación profesional 19187, cuyo centro de destino es el Centro Penitenciario Madrid VII, realizo la siguiente consulta a cerca de la petición y disfrute de los días libres a los cuales tenemos derecho según nuestro marco laboral y las especificidades de la turnicidad del trabajo que desarrollamos; a saber, puesto de V1 con una cadencia de mañana/tarde, mañana/tarde, noche y libranza generada de 5 días, con derecho a los siguientes días libres:

¹ <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2013-12887>

- 22 días en concepto de vacaciones
- 16 días en concepto de compensación de festivos
- 6 días en concepto de asuntos propios
- Hasta un máximo de 4 días adicionales en concepto de festividades especiales
- 1 día por la festividad de La Merced

CONSULTA:

¿Cuál es el plazo mínimo en que debemos solicitar el disfrute de los días expuestos, en cada uno de sus conceptos?

¿Cuál es el plazo máximo en el que el centro empleador (CP MAdrid VII) puede conceder o denegar el disfrute de dichos días? y en caso de ausencia de respuesta ¿cómo deberíamos interpretar ese silencio, como aceptación o denegación del disfrute?

Si la solicitud de disfrute de los días es por escrito ¿en qué forma debe aceptarlos o denegarlos el centro y cómo se debe hacerme esa comunicación?

¿Es acorde a derecho que el CP se comuniqué contigo mediante llamada telefónica durante el disfrute de libranzas o de los días en atención a cualquiera de los conceptos antes referidos, a fin de interrumpir los mismos o denegarlos?

¿Puede el CP comunicarnos las vicisitudes relativas al área de personal (libranzas, días festivos, problemática) a través de e-mail si no se ha autorizado por parte de la funcionaria esta vía de comunicación?».

2. El MINISTERIO DEL INTERIOR dictó resolución con fecha 20 de enero de 2023 en la que contestó a la solicitante lo siguiente:

«[...]Esta información ya se le ha hecho llegar a usted a través del correo electrónico, tal y como lo solicitó. Se traspone aquí la respuesta que se le envió:

“En relación a la pregunta dirigida el día 21 de diciembre pasado a la Subdirección General de Recursos Humanos relativa a los plazos de los que la Administración dispone para autorizar o denegar determinados permisos, así como la forma de tramitar las solicitudes de los mismos, se informa:

- En primer lugar, no se tiene conocimiento de que existan 4 días de permisos denominados “días adicionales en concepto de festividades específicas”, ya que tal categoría no aparece en ninguna de las normas reguladoras de la materia.
- El Real Decreto 1777/1994, de 5 de agosto, de adecuación de las normas reguladoras de los procedimientos de gestión de personal a la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, es la norma general de aplicación a los plazos que, para diferentes actividades administrativas, se deben respetar por las partes y el sentido del silencio en el caso de no haber una respuesta expresa. También, claro está, el artículo 21 y concordantes, de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.
- En lo que respecta a los permisos de compensación de festivos, el plazo del que dispone la administración no está determinado en esa norma, al ser propio de la Administración Penitenciaria y estar regulado en la Instrucción 7/2019, de 9 de abril, por la que se dictan instrucciones sobre jornadas y horarios del personal funcionario y laboral destinado en los servicios periféricos de la Secretaría General de IIPP, por lo que hay que estar, o bien al plazo general establecido en el artículo 21.3 de la citada Ley 39/2015 (tres meses), o, en tanto que el mismo podría hacer inviable la gestión de dichos permisos, uno de consenso. Por cierto, ese plazo de tres meses es del que dispone esta Subdirección General para contestar a su petición.
- La forma de tramitar las peticiones de permisos y vacaciones es, inicialmente, por escrito, pero nada obsta a que sea verbalmente, ya que no existe impedimento en el procedimiento administrativo para que los actos de este cariz tomen forma verbal; en todo caso, la autorización de un permiso solicitado por un empleado/a público/a no requiere justificación añadida a la propia petición; si se deniega, en efecto, con carácter general es preceptivo motivar dicha denegación (artículo 35.1,a) de la Ley 39/2015, sin olvidar que todos los permisos mencionados están supeditados a las necesidades del servicio, tal y como disponen los artículo 48, 49 y 50 del TREBEP y la Instrucción 7/2019 ya citada y, en consecuencia, mediando la precisa justificación, su disfrute puede ser suspendido aunque haya sido previamente aprobado; no puede olvidarse que el servicio penitenciario es un servicio esencial que garantiza la vida y la integridad física de las personas puestas bajo la custodia de la Administración Penitenciaria, constituyendo un derecho superior al que tiene, en los casos en los que la falta de personal pueda poner en peligro las tareas de vigilancia y control, el empleado público a disfrutar dichos permisos.

- No se observa que las herramientas tecnológicas de uso común no sean válidas para la gestión ordinaria de permisos y vacaciones, tanto en el sentido de que la Administración las use para contactar con l@s emplead@s públic@s como para que ést@s lo hagan con su centro de destino; salvo que en un procedimiento concreto el interesado señale un domicilio específico a efectos de notificación, lo que debe ser respetado en principio, será válido el uso de cualquier medio reconocido en derecho para poner a su disposición los documentos y/o notificaciones que procedan.

Deben tener en cuenta que someter las comunicaciones a medios más formales en materia de vacaciones y permisos, con el consiguiente riesgo de demorar la puesta en conocimiento de las partes de las decisiones que procedan, podría llevar a que, en aras de garantizar siempre efectivos suficientes para poder hacer frente a vicisitudes sobrevenidas, se determinase un número superior por turno, lo que sin duda va en detrimento de los peticionarios de descansos”».

3. Mediante escrito registrado el 3 de febrero de 2023, la solicitante interpuso una reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (en adelante, CTBG) en aplicación del [artículo 24](#)² de la LTAIBG en la que pone de manifiesto no estar conforme con la respuesta recibida por no haber resuelto sus dudas, en los siguientes términos:

- En relación con el primer punto de la respuesta dada por el Ministerio modifica su solicitud reconduciendo su petición, en cuanto a los 4 días adicionales en concepto de festividades locales a los que hacía referencia, indicando que se refiere a los recogidos en la Instrucción 7/2019, de 9 de abril, reguladora de las jornadas y horarios del personal destinado en servicios periféricos de la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias, en su artículo 1.4, en el que se hace referencia a las festividades locales, que en ningún caso superarán los cinco días anuales.
- A continuación, en relación con la cuestión relativa al plazo de resolución de las solicitudes detalladas en su solicitud inicial y teniendo en cuenta la respuesta recibida, señala que:

«[...] según el artículo 3 del RD 1777/1994 de 5 de agosto, si en el plazo de un mes desde la solicitud de petición de cualquiera de los días antes mencionados, el centro penitenciario no nos contesta, se consideran aceptados. ¿Es ésto correcto? En caso de no ser así, ¿en qué normativa lo

² <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a24>

especifica? Dado que en la que yo cito dice claramente lo siguiente en su artículo 3:

Artículo 3. Supuestos de eficacia estimatoria. 1. Las solicitudes formuladas en los siguientes procedimientos administrativos de gestión de personal se podrán entender estimadas una vez transcurridos, sin que se hubiera dictado resolución expresa, los plazos máximos de resolución señalados a continuación:

a) Vacaciones en período ordinario: Un mes.

h) Permisos para asuntos particulares: Diez días

- Respecto del cauce procedimentalmente adecuado para llevar a cabo las comunicaciones relativas a las citadas solicitudes, habiendo sido estas formuladas por escrito, señala que la normativa indicada por el Ministerio en su respuesta únicamente hace referencia a los tipos de permisos, pero no regula los motivos establecidos para su denegación. Así mismo, teniendo en cuenta lo dispuesto en el artículo 13.1 de la Instrucción 7/2019 de 9 de abril– *«Se disfrutarán, previa autorización de la Dirección del Centro y siempre que resulte compatible con las necesidades del servicio»*–, manifiesta que desconoce cuáles son, en el Centro Penitenciario de Estremera, las necesidades mínimas del servicio específicas y concretas por las cuales se le pueden denegar, sus solicitudes de vacaciones o días libres.
- La reclamante a continuación solicita ser informada, en caso de que la Dirección del Centro sea la responsable de determinar cuáles son los servicios mínimos, sobre el medio a través del que se registran estos servicios mínimos para poder consultarlo y hacer una reclamación formal si lo estimase oportuno.
- Finalmente, cuestiona la legalidad de las comunicaciones telefónicas efectuadas durante el disfrute de días libres en cualquiera de los conceptos: vacaciones, diferentes permisos, con la finalidad de interrumpirlos o denegarlos. Al efecto manifiesta:

«El artículo 14.j.bis del TREBEP, así como el artículo 88 de la Ley Orgánica de Protección de Datos y Garantía de Derechos Digitales 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”.

Como funcionarios del Cuerpo de Ayudantes de Instituciones Penitenciarias, no tenemos un complemento de disponibilidad o guardia localizada, el cual sí tienen y regula la Instrucción 7/2019 antes mencionada, el personal sanitario de los centros penitenciarios en su artículo 4. Por lo tanto, ¿Tengo alguna obligación o responsabilidad legal de estar disponible y pendiente de las llamadas que pueda hacerme el centro de trabajo a mi teléfono personal durante el disfrute de mis días de descanso?».

4. Con fecha 24 de febrero de 2023, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno trasladó la reclamación al MINISTERIO DEL INTERIOR solicitando la remisión de la copia completa del expediente derivado de la solicitud de acceso a la información y el informe con las alegaciones que considere pertinentes. El 8 de marzo de 2023 se recibió respuesta en la que se señala lo siguiente:

«[...] La reclamante, lo que viene a reiterar en este momento es una aclaración a mayores sobre la información que se le ha facilitado, que, en tanto afecta directamente a su régimen estatutario como funcionaria del Estado, en el que, evidentemente, tiene la condición de interesada, en virtud de la Disposición adicional primera, apartado 1, de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, debe recurrir a esa vía para cualquier aclaración de las normas reguladoras de los derechos y obligaciones que le asisten, mucho más cuando se le han facilitado las mismas, por si las desconocía.

En todo caso, y atendiendo a algunas de las cuestiones que reitera, se explican:

1.- Dice: “Mi duda es: En la Instrucción 7/2019, de 9 de abril, reguladora de las jornadas y horarios del personal destinado en servicios periféricos de la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias, en su artículo 1.4, hace referencia a las festividades locales, que en ningún caso superarán los cinco días anuales. Por lo que considero que sí que están regulados, y por tanto, tenemos derecho a ellos”.

Si su pregunta está referida al permiso por festividades locales, en efecto, existe, inicialmente, un derecho a su disfrute, pero dicho derecho está supeditado a las circunstancias específicas de cada caso, de modo que no es posible, de forma general, hacer un pronunciamiento sobre el caso concreto.

2.- Dice: “Mi duda es: En este caso, yo entiendo que según el artículo 3 del RD 1777/1994 de 5 de agosto, si en el plazo de un mes desde la solicitud de petición de cualquiera de los días antes mencionados, el centro penitenciario no nos contesta, se consideran aceptados. ¿Es ésto correcto? En caso de no ser así, ¿en qué normativa lo especifica? Dado que en la que yo cito dice claramente lo siguiente en su artículo 3:(...)”

No queda más que remitirse a la respuesta dada, que le aclara a la interesada las normas y los plazos que las mismas disponen, así como el sentido de las resoluciones presuntas, en materia de permisos y vacaciones.

3.- Dice: «Mi duda es: En los artículos 48,49 y 50 del TREBEP que la Secretaría General me menciona, sólo se exponen los permisos que tenemos los funcionarios públicos, no los motivos de denegación.

Según el artículo 13.1 de la Instrucción 7/2019 de 9 de abril, “Se disfrutarán, previa autorización de la Dirección del Centro y siempre que resulte compatible con las necesidades del servicio”.

Mi duda es cuáles son, en concreto en el Centro Penitenciario de Estremera, las necesidades mínimas del servicio específicas y concretas por las cuales me pueden denegar, con arreglo a derecho, mis vacaciones o días libres.

En caso de que la Dirección del Centro sea la responsable de determinar cuáles son los servicios mínimos, ¿a través de qué medio registran estos servicios mínimos para poder consultarlo y hacer una reclamación formal si lo estimo oportuno?»

Es imposible que una norma general establezca los motivos que en cada caso particular lleven denegarle a un/a empleado/a público/a el disfrute de vacaciones y/o permisos, en primer lugar porque la casuística es ilimitada y en segundo y más importante, porque las normas legales tienen vocación de generalidad sin que les sea achacable entrar a la particularidad a la que ni siquiera accede el reglamento ni las más elementales Instrucciones u órdenes de servicio, reservándose tales causas para la resolución que, en cada caso, se dicte autorizando o denegando la solicitud del/la interesada. En efecto, compete al Director del CP Madrid VII el establecimiento de los efectivos que son precisos para organizar cada servicio y que éste pueda prestarse con las garantías necesarias; en principio, dichos mínimos se recogen en el calendario laboral, que es objeto de negociación con las organizaciones sindicales representativas.

4.- Dice: «“Mi duda es: El artículo 14.j.bis del TREBEP, así como el artículo 88 de la Ley Orgánica de Protección de Datos y Garantía de Derechos Digitales 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”».

Como funcionarios del Cuerpo de Ayudantes de Instituciones Penitenciarias, no tenemos un complemento de disponibilidad o guardia localizada, el cual sí tienen y regula la Instrucción 7/2019 antes mencionada, el personal sanitario de los centros penitenciarios en su artículo 4.

Por lo tanto, ¿Tengo alguna obligación o responsabilidad legal de estar disponible y pendiente de las llamadas que pueda hacerme el centro de trabajo a mi teléfono personal durante el disfrute de mis días de descanso?»

El servicio penitenciario es un servicio público esencial, de manera que su prestación debe estar siempre y en todo caso, garantizada, ya que afecta a personas de cuya seguridad y salud, así como de su custodia, responde y vela la Administración Penitenciaria (artículo 3 de la Ley Orgánica 1/1979, de 26 de septiembre, General Penitenciaria). Esto significa que los derechos individuales están supeditados, en caso de colisión, a los generales, sin perjuicio de que, cuando se comunique con un empleado público que no está prestando servicio, debe ser por motivos concretos y justificados, categoría en la que sin duda entra la necesidad de sustituir a una persona que, por los motivos que fuere, no acude a su trabajo y siempre que dicha sustitución sea imprescindible para la seguridad del centro. Debe recordar que el artículo 335.1º del Real Decreto 1201/1981, de 8 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento Penitenciario, vigente por la disposición transitoria tercera del actual Reglamento Penitenciario, establece la obligación de que en la oficina de dirección de cada centro exista una ficha actualizada de cada funcionario/a con los datos que permitan localizarle».

5. El 9 de marzo de 2023, se concedió audiencia a la reclamante para que presentase las alegaciones que estimara pertinentes. El 14 de marzo, se recibió un escrito en el que expone, que habiendo sido notificada de la respuesta dada por el Ministerio, se le plantean las siguientes nuevas dudas:

«[...] ¿Qué normativa regula los servicios mínimos de un centro penitenciario?»

[...]

¿Es por tanto obligatorio por parte del Centro Penitenciario crear una bolsa de empleados públicos voluntarios dispuestos a trabajar en situaciones de necesidad de personal a cambio de una remuneración económica u horaria?

En caso de que los funcionarios públicos de forma voluntaria deseen crear una bolsa para ese fin, ¿es obligatoria la aceptación por parte del Centro Penitenciario?

[...]

¿qué norma me obliga mientras estoy de vacaciones o días libres a estar en situación de permanente disponibilidad siendo preceptiva mi presencia inmediata si soy requerida desde el Centro Penitenciario?

En caso de que no exista esta normativa, ¿qué consecuencias puede tener que yo no tenga el teléfono operativo?.»

II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo dispuesto en el [artículo 38.2.c\) de la LTAIBG³](#) y en el [artículo 8 del Real Decreto 919/2014, de 31 de octubre, por el que se aprueba el Estatuto del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno⁴](#), el Presidente de esta Autoridad Administrativa Independiente es competente para resolver las reclamaciones que, en aplicación del [artículo 24 de la LTAIBG⁵](#), se presenten frente a las resoluciones expresas o presuntas recaídas en materia de acceso a la información.
2. La LTAIBG reconoce en su [artículo 12⁶](#) el derecho de todas las personas a acceder a la información pública, entendiéndose por tal, según dispone en el artículo 13, «*los contenidos o documentos, cualquiera que sea su formato o soporte, que obren en poder de alguno de los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de este título y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones*».

De este modo, la LTAIBG delimita el ámbito material del derecho a partir de un concepto amplio de información, que abarca tanto documentos como contenidos específicos y se extiende a todo tipo de “*formato o soporte*”. Al mismo tiempo, acota

³ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#a24>

⁴ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2014-11410&tn=1&p=20141105#a8>

⁵ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#a24>

⁶ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a12>

su alcance, exigiendo la concurrencia de dos requisitos que determinan la naturaleza “pública” de las informaciones: (a) que se encuentren “en poder” de alguno de los sujetos obligados, y (b) que hayan sido elaboradas u obtenidas “en el ejercicio de sus funciones”.

Cuando se dan estos presupuestos, el órgano competente debe conceder el acceso a la información solicitada, salvo que justifique de manera clara y suficiente la concurrencia de una causa de inadmisión o la aplicación de un límite legal.

3. La presente reclamación trae causa de una solicitud, formulada en los términos que figuran en los antecedentes, en la que se pide el acceso a información referida a la concesión de los días de vacaciones y permisos de los funcionarios de Instituciones Penitenciarias; en particular, el plazo mínimo para efectuar la solicitud de los días en los diferentes conceptos, el plazo máximo para que el Centro dicte resolución, el sentido del silencio o la forma y canal que deben adoptar las comunicaciones en estos casos.
4. El Ministerio requerido dictó resolución en la que acuerda conceder el acceso en los términos reflejados en los antecedentes; esto es, referenciando la normativa reguladora de los plazos de resolución para cada una de las clases de permisos indicados; comunicando el sentido estimatorio del silencio en estos casos y la necesidad de fundamentar una posible denegación en relación con las necesidades del servicio; aludiendo a la amplitud y flexibilidad que se practica en cuanto a las formas de solicitud, tramitación y resolución de las peticiones relativas a los mismos y validando tanto las comunicaciones escritas como las efectuadas por correo electrónico o telefónicamente. Centrada la cuestión en los términos descritos y a la vista de lo actuado, considera este Consejo que el Ministerio requerido dio respuesta a todas las cuestiones que la interesada planteaba en su solicitud inicial, excepto a la relativa a la concreción del plazo para solicitar los permisos objeto de interés.

Sin embargo, la reclamación no se centra en la cuestión obviada en la resolución, sino que lo que se pretende es la obtención de nueva información (relacionada con la inicialmente solicitada, pero diferente); en particular, que se le confirme el sentido positivo del silencio así como cuáles son los motivos establecidos para la denegación de estas solicitudes, cuáles las necesidades mínimas del servicio en el Centro Penitenciario de Estremera y cuál el medio a través del que se registran estos servicios mínimos a efectos de consulta y, en su caso, reclamación formal.

Como ha manifestado en múltiples ocasiones este Consejo, la naturaleza estrictamente revisora de la reclamación regulada en el artículo 24 de la LTAIBG impide incorporar en este procedimiento cambios sobre el contenido de la inicial solicitud de acceso, debiendo por tanto esta Autoridad circunscribir su examen y valoración exclusivamente al objeto de la solicitud formulada ante el órgano cuya decisión ahora se revisa, sin extender su pronunciamiento a otras materias no incluidas en dicha solicitud inicial.

Dado que las cuestiones planteadas en la reclamación que respetan esa condición fueron respondidas, y que las restantes exceden el objeto de la solicitud inicial —y aun así fueron objeto de aclaración en el trámite de alegaciones de este procedimiento—, la presente reclamación debe ser desestimada.

III. RESOLUCIÓN

En atención a los antecedentes y fundamentos jurídicos descritos, procede **DESESTIMAR** la reclamación presentada por [REDACTED], frente a la resolución del MINISTERIO DEL INTERIOR de fecha 20 de enero de 2023.

De acuerdo con el [artículo 23.1⁷](#), de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, la reclamación prevista en el artículo 24 de la misma tiene la consideración de sustitutiva de los recursos administrativos, de conformidad con lo dispuesto en el [artículo 112.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre⁸](#), de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

Contra la presente resolución, que pone fin a la vía administrativa, se podrá interponer recurso contencioso-administrativo, en el plazo de dos meses, directamente ante la Sala de lo Contencioso-administrativo de la Audiencia Nacional, de conformidad con lo previsto en el

⁷ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a23>

⁸ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565&p=20151002&tn=1#a112>

apartado quinto de la Disposición adicional cuarta de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa⁹.

EL PRESIDENTE DEL CTBG

Fdo.: José Luis Rodríguez Álvarez

R CTBG
Número: 2023-0700 Fecha: 04/09/2023

⁹ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1998-16718&p=20230301&tn=1#dacuarta>