



Resolución reclamación art. 24 LTAIBG

Número y fecha de resolución: indicados al margen.

Número de expediente: 67/2025

Reclamante: Fundación Ciudadana Civio

Organismo: MINISTERIO DEL INTERIOR

Sentido de la resolución: Estimatoria

Palabras clave: Instituciones Penitenciarias, datos en cuanto a la aplicación de la herramienta Tabla de Valoración de Riesgos (TVR).

I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, el 11 de diciembre de 2024 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:

«Instrucciones dictadas por la Secretaria General de Instituciones Penitenciarias relacionadas con cambios en su contenido o aplicación de la Tabla de Valoración de Riesgo (TVR) y la Tabla de Concurrencia de Circunstancias Peculiares (CCP).

Ponderación de los factores evaluados en la TVR,

Casos durante los años 2023 y 2024 (diferenciando por año) en los que la TVR ha dado como resultado 1) riesgo muy bajo (5%), 2) riesgo bajo (10-15%), 3) riesgo normal (20-35%), 4) riesgo elevado (40-55%), 5) riesgo bastante elevado (60-75%), 6) riesgo muy elevado (80-95%) y 7) riesgo máximo (100%).

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



Sobre cada uno de los anteriores resultados, porcentaje de veces que la junta de tratamiento ha decidido conceder al preso un permiso de salida.

Sobre las cifras de casos de riesgo elevado, bastante elevado, muy elevado y máximo, porcentaje de veces en los que la nacionalidad ha sido puntuado con 1 y el resto de factores con 0; ha sido puntuado con 2 y el resto de factores con 0 y ha sido puntuado con 3 y el resto de factores con 0.

Sobre las cifras de casos de riesgo elevado, bastante elevado, muy elevado y máximo, porcentaje de veces en los que la drogodependencia ha sido el único factor puntuado.

Sobre las cifras de casos de riesgo elevado, bastante elevado, muy elevado y máximo, porcentaje de veces en las que la ausencia de permisos previos ha sido el único factor evaluado y porcentaje de veces en las que la ausencia de permisos previos y la nacionalidad han sido los únicos factores puntuados.

Sobre las cifras de casos de riesgo elevado, bastante elevado, muy elevado y máximo, porcentaje de veces en las que la deficiencia convivencial ha sido el único factor evaluado y porcentaje de veces en las que la deficiencia convivencial y la nacionalidad han sido los únicos factores puntuados.

Sobre las cifras de casos de riesgo elevado, bastante elevado, muy elevado y máximo, porcentaje de veces en las que la lejanía ha sido el único factor evaluado; porcentaje de veces en las que la lejanía y la nacionalidad han sido los únicos factores puntuados; porcentaje de veces en las que la lejanía y la falta de permisos previos han sido los únicos factores puntuados; porcentaje de veces en las que la lejanía y la deficiencia convivencial han sido los únicos factores puntuados».

2. Mediante resolución de 7 de enero de 2025, el Ministerio respondió lo siguiente:

«No existe posibilidad técnica de realizar una explotación estadística para facilitar la información solicitada, toda vez que significaría el análisis individualizado de los expedientes de todas las personas que han disfrutado permisos ordinarios de salida, 19.415 casos en 2023 y otros tantos casos (todavía no ha concluido el año) en 2024, teniendo que destinar a trabajadores públicos a fines distintos de los que tienen encomendados.

Las únicas modificaciones que ha experimentado el instrumento datan del año 1992 cuando se actualiza la CCP con la inclusión del tipo delictivo de violencia de género y la existencia o no de resolución de expulsión judicial o administrativa.



Respecto al resto de cuestiones planteadas hay que puntualizar que se trata de un documento más del estudio individualizado del permiso por parte del órgano competente, el equipo técnico.

En ningún caso sirve ni se utiliza para realizar valoraciones poblacionales ni de grupos, al tener su sentido solo a efectos de valoración individualizada en cada estudio de permiso.

La TVR forma parte de una documentación más amplia que valora la Junta de Tratamiento a la hora de conceder o denegar un permiso ordinario de salida. Todo ello es remitido al Juzgado de Vigilancia Penitenciaria para su autorización en el caso de la población penada clasificada en 2º grado».

3. Mediante escrito registrado el 9 de enero de 2025, la entidad solicitante interpuso una reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (en adelante, el Consejo) en aplicación del [artículo 24²](#) de la LTAIBG en la que puso de manifiesto que:

«El 11 de diciembre registramos una solicitud de información en la que pedimos al Ministerio de Interior una serie de datos en cuanto a la aplicación de la herramienta Tabla de Valoración de Riesgos (TVR), usada por las juntas de tratamiento de los centros penitenciarios para valorar el riesgo de quebrantamiento de un permiso de salida de prisión.

En su respuesta, (...) afirma que “no existe posibilidad técnica de realizar una explotación estadística para facilitar la información solicitada, toda vez que significaría el análisis individualizado de los expedientes de todas las personas que han disfrutado permisos ordinarios de salida, 19.415 casos en 2023 y otros tantos casos (todavía no ha concluido el año) en 2024, teniendo que destinar a trabajadores públicos a fines distintos de los que tienen encomendado”. Sobre ello, señalamos que la TVR, a pesar de su longevidad, debido a su funcionamiento y uso está incluida en el grupo de IA de alto riesgo en el Reglamento europeo sobre IA (<https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=DOUE-L-2024-81079>), en el que se requiere que estos sistemas permitan una exploración de resultados, que se realice un examen constante sobre su uso, y una actualización periódica sobre los datos estadísticos sobre los que se basan los parámetros y ponderaciones incluidos.

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



Volviendo sobre la alegada inexistencia de posibilidad técnica de realizar una explotación estadística” de los resultados de la TVR, además de que esta sería contraria al citado reglamento, también nos sorprende ya que la TVR está diseñada como herramienta informática, por lo que la automatización de motores de búsqueda es, además de fácil, uno de sus principales beneficios. No obstante, si desde Instituciones Penitenciaria insisten en la imposibilidad técnica, proponemos que se nos proporcionen parte de los datos solicitados en función de las estadísticas existentes sobre los permisos de salidas y sobre población penitenciaria por nacionalidad, información que sí maneja esta institución ya que así lo confirman los informes anuales de la misma. En concreto, solicitamos que, al menos, nos faciliten información sobre el número de permisos de salida aprobados y denegados según nacionalidad o, si este nivel de detalle no es posible, según si el preso es nacional, extranjero comunitario o extracomunitario, en 2023 y 2024».

4. Con fecha 9 de enero de 2025, el Consejo trasladó la reclamación al Ministerio requerido 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 31 de enero de 2025 tuvo entrada en este Consejo, junto al expediente, escrito en el que se señala lo siguiente:

«La Secretaría General de Instituciones Penitenciarias informa de lo siguiente:

«• En el año 2023 se produjeron en los centros penitenciarios competencia de la Administración General del Estado, 79.135 acuerdos de las diferentes Juntas de Tratamiento en materia de permisos ordinarios de salida. De ellos, 63.599 lo fueron en relación a población nacional (80,4 %) y 15.536 respecto a población no nacional (19.6 %).

De los 63.599 acuerdos de permiso de salida a población nacional, 58.787 (92.4 %) fueron acuerdos de concesión y 4.832 (7.6 %) fueron acuerdos de denegación.

De los 15.536 acuerdos de permiso de salida a población no nacional, 13.661 (87.9%) fueron acuerdos de concesión y 1.875 (12.1 %) fueron acuerdos de denegación.

En el año 2024 se produjeron en los centros penitenciarios competencia de la Administración General del Estado, 80.288 acuerdos de las diferentes Juntas de Tratamiento en materia de permisos ordinarios de salida. De ellos, 64.570 lo fueron en relación a población nacional (80,4 %) y 15.718 respecto a población no nacional (19.6 %).



De los 64.570 acuerdos de permiso de salida a población nacional, 58.958 (91.3 %) fueron acuerdos de concesión y 5.612 (8.7 %) fueron acuerdos de denegación.

De los 15.718 acuerdos de permiso de salida a población no nacional, 13.659 (86.9%) fueron acuerdos de concesión y 2.059 (13.1 %) fueron acuerdos de denegación.»

5. Concedido trámite de audiencia a la reclamante para que presentase las alegaciones que estimara pertinentes; se recibió escrito el 3 de febrero de 2025 en el que señala:

«(...) agradecemos los datos aportados.

Sin embargo, señalamos que, en nuestra reclamación, en vista de la dificultad para aportarla información solicitada inicialmente, propusimos que se nos dieran los datos relativos a permisos concedidos a presos nacionales, extranjeros comunitarios y extranjeros extracomunitarios. Por el contrario, los datos aportados hacen referencia a presos nacionales y extranjeros, agrupando en este grupo tanto comunitarios como extracomunitarios.

Reiteramos nuestro agradecimiento por el esfuerzo realizado pero tenemos que subrayar que es precisamente esta información solicitada —permisos a presos comunitarios y extracomunitarios— la que puede, aunque sea en un grado mínimo, satisfacer nuestra solicitud de información. Por ello, solicitamos que se nos faciliten los datos de permisos ordinarios concedidos a presos nacionales, presos comunitarios y presos extracomunitarios, y si esto no es posible al no recogerse desde Instituciones Penitenciarias datos de permisos según esta clasificación, se nos den las cifras de permisos concedidos a presos de nacionalidad marroquí, rumana y colombiana en los años 2023 y 2024, al ser las tres poblaciones extranjeras más numerosas en las prisiones españolas».

II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo dispuesto en el [artículo 38.2.c\) de la LTAIBG³](#) y en el [artículo 13.2.d\) del Real Decreto 615/2024, de 2 de julio, por el que se aprueba el Estatuto del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, A.A.I.⁴](#), el presidente de esta Autoridad Administrativa Independiente es competente para conocer de las reclamaciones que,

³ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#a38>

⁴ <https://www.boe.es/eli/es/rd/2024/07/02/615>



en aplicación del [artículo 24 de la LTAIBG](#)⁵, se presenten frente a las resoluciones expresas o presuntas recaídas en materia de acceso a la información.

2. La LTAIBG reconoce en su [artículo 12](#)⁶ el derecho de todas las personas a acceder a la información pública, entendiendo 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 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 pormenorizada relativa a las Instrucciones dictadas por la Secretaria General de Instituciones Penitenciarias relacionadas con la aplicación de la Tabla de Valoración de Riesgo (TVR) y la Tabla de Concurrencia de Circunstancias Peculiares (CCP) efectos de concesión de permisos de salida a presos durante los años 2023 y 2024.
4. El Ministerio reclamado dictó resolución expresa en plazo informando de la imposibilidad técnica de realizar una explotación estadística para facilitar la información solicitada, a lo que añadió que la TVR tenía su sentido únicamente a efectos de valoración individualizada en cada estudio de permiso pero no para estudios poblacionales.

Disconforme con el contenido de la respuesta la solicitante interpuso reclamación ante el Consejo en la que, tras señalar que la TVR estaba incluida en el grupo de IA

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>



de alto riesgo en el Reglamento europeo sobre IA (<https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=DOUE-L-2024-81079>), que permite una exploración de resultados, un examen constante sobre su uso, y una actualización periódica sobre los datos estadísticos sobre los que se basan los parámetros y ponderaciones incluidos, acotó el contenido de su petición a los siguientes datos: «*número de permisos de salida aprobados y denegados según nacionalidad o, si este nivel de detalle no es posible, según si el preso es nacional, extranjero comunitario o extracomunitario, en 2023 y 2024*».

El Ministerio reclamado proporcionó en fase de alegaciones información relativa al número de permisos ordinarios de salida solicitados en el año 2023 y en el año 2024, desglosado en número y porcentaje de población nacional y población no nacional, y al mismo tiempo, en cada caso, el número y porcentaje de los concedidos y de los denegados.

Durante el trámite de audiencia la entidad solicitante alegó que había propuesto en su reclamación que se le proporcionaran los datos relativos a permisos concedidos a presos nacionales, extranjeros comunitarios y extranjeros extracomunitarios, aunque los datos aportados únicamente hacían referencia a presos nacionales y extranjeros, por lo que reiteraba su petición, señalando que si esto no era posible, se proporcionaran las cifras de permisos concedidos a presos de nacionalidad marroquí, rumana y colombiana en los años 2023 y 2024, al ser las tres poblaciones extranjeras más numerosas en las prisiones españolas.

5. A los efectos de resolver adecuadamente esta reclamación conviene recordar que la naturaleza estrictamente revisora de la reclamación del artículo 24 LTAIBG impide incorporar en este procedimiento cambios sobre el contenido de la inicial solicitud de acceso (si no es para acotar su objeto) debiendo, por tanto, este Consejo circunscribir su examen y valoración exclusivamente al objeto de la solicitud acotada, en este caso, por la interesada en su reclamación.
6. Dicho lo anterior, se conviene con la reclamante que el Ministerio del Interior si bien ha proporcionado parcialmente en fase de alegaciones la información solicitada en la reclamación no lo ha hecho íntegramente al no desglosar el dato relativo a los permisos concedidos a la población reclusa extranjera, distinguiendo entre población comunitaria y extracomunitaria, según los términos acotados en la reclamación, sin aportar justificación ni motivo alguno de esa denegación.



7. No habiéndose aportado por el órgano reclamado justificación alguna para la no entrega de la totalidad de la información solicitada en los términos acotados en la reclamación y no teniendo constancia de la concurrencia de límite legal alguno -en los términos previstos del artículo 14 o 15 de la LTAIBG-, se debe estimar la presente reclamación con el fin de que se complete la información facilitada.

III. RESOLUCIÓN

En atención a los antecedentes y fundamentos jurídicos descritos, procede

PRIMERO: ESTIMAR la reclamación presentada frente a la resolución del MINISTERIO DEL INTERIOR, de fecha 7 de enero de 2025.

SEGUNDO: INSTAR al MINISTERIO DEL INTERIOR a que, en el plazo máximo de 10 días hábiles, remita al reclamante la siguiente información:

«solicitamos que se nos faciliten los datos de permisos ordinarios concedidos a presos nacionales, presos comunitarios y presos extracomunitarios, y si esto no es posible al no recogerse desde Instituciones Penitenciarias datos de permisos según esta clasificación, se nos den las cifras de permisos concedidos a presos de nacionalidad marroquí, rumana y colombiana en los años 2023 y 2024, al ser las tres poblaciones extranjeras más numerosas en las prisiones españolas».

TERCERO: INSTAR al MINISTERIO DEL INTERIOR a que, en el mismo plazo máximo, remita a este Consejo de Transparencia copia de la información enviada al reclamante.

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.

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>



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 [apartado quinto de la Disposición adicional cuarta de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa](#)⁹.

EL PRESIDENTE DEL CTBG

Fdo.: José Luis Rodríguez Álvarez

R CTBG
Número: 2025-0466 Fecha: 24/04/2025

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