



Consejo de
Transparencia y
Buen Gobierno AAI

Resolución 748/2019

S/REF: 001-036771

N/REF: R/0748/2019; 100-003044

Fecha: 22 de enero de 2020

Reclamante: [REDACTED]

Dirección: [REDACTED]

Administración/Organismo: Ministerio del Interior

Información solicitada: Contratos para suministro de productos en los economatos de los centros penitenciarios

Sentido de la resolución: Desestimatoria

I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, el 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) y con fecha 27 de agosto de 2019, la siguiente información:

Todos y cada uno de los contratos, concesiones, acuerdos o convenios que rigen todos y cada uno de los economatos de todas y cada una de las cárceles españolas. Además, solicito también las cláusulas técnicas administrativas, las memorias justificativas, las ofertas de los licitadores y el nombre de estos, el acta de adjudicación y las actas con las valoraciones referentes al mismo contrato público, convenio o forma que tenga el acuerdo. Del mismo

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

modo, solicito conocer cuanto se paga a la empresa adjudicataria, por cuanto tiempo y cual es esa empresa

2. Mediante Resolución de 23 de septiembre de 2019 de la Entidad Estatal Trabajo Penitenciario y Formación para el Empleo, el MINISTERIO DEL INTERIOR contestó al interesado lo siguiente:

Primero.- Es esta Entidad directamente y no una empresa intermediaria la que realiza la gestión de estas actividades con los proveedores de economato. Por lo tanto, no hay pago alguno por esta gestión.

Segundo.- En cuanto a los proveedores con los que se alcanzan acuerdos, habitualmente con una periodicidad anual, son, principalmente fabricantes de primeras marcas demandadas por los internos.

Quinto.- Debemos resolver inadmitiendo en su totalidad, su petición de acceso a “Todos y cada uno de los contratos, concesiones, acuerdos o convenios que rigen en todos y cada uno de los economatos de todas y cada una de las cárceles españolas”. En este apartado debemos poner en su conocimiento que la Administración tiene una obligación de publicidad activa de todos los contratos que realice, con indicación del objeto, duración, importe de licitación y de adjudicación, procedimiento utilizado para su celebración, número de licitadores participantes y la identidad del adjudicatario (artículo 18 de la mencionada Ley). Desde este punto de vista, tiene a su disposición todo lo que solicita en la Plataforma de Contratación del Estado: <https://contrataciondelestado.es/wps/portal/plataforma>

3. Frente a esta respuesta, el reclamante presentó, mediante escrito de entrada el 24 de octubre de 2019, y al amparo de lo dispuesto en el [artículo 24²](#) de la LTAIBG, una reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno en base a los siguientes argumentos:

La Administración inadmite amparándose en que ya publica los contratos en el Portal de Contratación del Estado y en que - En cuanto a los proveedores con los que se alcanzan acuerdos, habitualmente con una periodicidad anual, son, principalmente fabricantes de primeras marcas demandadas por los internos.

Por lo tanto, deberían facilitarme copia de esos convenios tal y como he podido o al menos indicar donde se encuentran exactamente, ya que no aparecen en el Portal de Contratación del Estado. Es información de interés público sobre la que no caben límites que aplicar.

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

4. Con fecha 25 de octubre de 2019, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno remitió el expediente al MINISTERIO DEL INTERIOR al objeto de que dicho Departamento pudiera realizar las alegaciones que se considerase oportunas. Tras ser reiterada la solicitud de alegaciones el 19 de noviembre de 2019, el citado Ministerio, mediante escrito de entrada el 26 de noviembre, realizó las siguientes alegaciones:

(...)

Primera.- Los economatos de los centros penitenciarios tienen como única función el suministro de productos a los internos, para lo que esta Entidad Estatal, a quien corresponde esa competencia por cesión de la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias, tiene la obligación de proceder a su abastecimiento a través de los canales legalmente autorizados. Estos canales de abastecimiento tienen habitualmente la figura de Acuerdos de Precios, donde se conciertan suministros con marcas concretas más demandadas por los internos.

Segunda.- Los Acuerdos alcanzados con los proveedores tienen habitualmente una periodicidad semestral o anual y son, principalmente, fabricantes de primeras marcas más demandadas por los internos a quien se dirige el servicio.

Tercera.- En los economatos, los internos tienen a su disposición un total de unos dos mil productos, cada uno de ellos con su Acuerdo semestral o anual previo al suministro. En muchos de estos Acuerdos la selección del servicio se lleva a cabo en régimen de competencia, siendo imposible en otras marcas al ser consideradas únicas.

Cuarta.- La competencia de la Entidad Estatal alcanza los ochenta y dos centros penitenciarios y los más de 700 economatos que ellos albergan y que dan cumplida satisfacción a los internos, considerándose el volumen atendido muy crítico por sus dimensiones. A nivel de Acuerdos la Entidad Estatal tiene tantos como productos se ponen a disposición de los internos, y es por esto por lo que, Debemos entender que claramente nos encontramos ante una de las causas de inadmisión contempladas en el artículo 18, letra e) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información y buen gobierno, que indica: “1. Se inadmitirán a trámite, mediante resolución motivada, las solicitudes: e) Que sean manifiestamente repetitivas o tengan un carácter abusivo no justificado con la finalidad de transparencia de esta Ley”.

En vista de lo anterior, esta Entidad Estatal ratifica el contenido de la Resolución de 23 de septiembre de 2019 aludida al inicio.”

5. Mediante oficio de 27 de noviembre de 2019, en aplicación del [art. 82 de la Ley 39/2015](#)³, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, se concedió al interesado Audiencia del expediente para que, a la vista del mismo, presentase las alegaciones que estimara pertinentes. Con fecha de entrada el 29 de noviembre de 2019, el reclamante presentó escrito en el que manifestó lo siguiente:

(...) aunque sean Acuerdos de Precios, deben serme facilitados tal y como he solicitado, ya que la Administración tiene la obligación de rendir cuentas. Las personas presas dependen totalmente de Instituciones Penitenciarias y están bajo custodia del Gobierno. Como solo pueden comprar en los economatos y estos se rigen por este tipo de acuerdos, conocerlos se trataría de un ejercicio necesario de rendición de cuentas de la Administración Pública.

La Administración también indica que

“Segunda.- Los Acuerdos alcanzados con los proveedores tienen habitualmente una periodicidad semestral o anual y son, principalmente, fabricantes de primeras marcas más demandadas por los internos a quien se dirige el servicio” y “Tercera.- En los economatos, los internos tienen a su disposición un total de unos dos mil productos, cada uno de ellos con su Acuerdo semestral o anual previo al suministro. En muchos de estos Acuerdos la selección del servicio se lleva a cabo en régimen de competencia, siendo imposible en otras marcas al ser consideradas únicas”.

Esto que explican certifica aún más la importancia del interés público, ya que la Administración reconoce que llega a acuerdos “en régimen de competencia”. Por lo tanto, la rendición de cuentas y la entrega de lo solicitado permitiría conocer el por qué en la toma de decisiones, cuando han optado por una marca u otra.

(...)

La solicitud no puede considerarse abusiva, ya que sí está justificada con la finalidad de transparencia de la ley. Es más, cumple todos y cada uno de los puntos del criterio del Consejo de Transparencia para considerarla justificada con la finalidad de la ley: somete a escrutinio la acción de los responsables públicos, ayuda a conocer como se toman las decisiones públicas, ayuda a conocer como se manejan los fondos públicos y ayuda a conocer bajo qué criterios actúan las instituciones públicas. Por lo tanto, la inadmisión que invoca no es aplicable, ya que no puede considerarse abusiva.

³ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565&p=20181206&tn=1#a82>

II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo dispuesto en el [artículo 24 de la LTAIBG⁴](#), en relación con 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 Gobierno⁵](#), la Presidencia de este Organismo es competente para resolver las reclamaciones que, con carácter previo a un eventual y potestativo Recurso Contencioso-Administrativo, se presenten en el marco de un procedimiento de acceso a la información.
2. La LTAIBG, en su [artículo 12⁶](#), regula el derecho de todas las personas a acceder a la información pública, entendida, según el artículo 13 de la misma norma, como "*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*".

Por lo tanto, la Ley define el objeto de una solicitud de acceso a la información en relación a información que ya existe, por cuanto está en posesión del Organismo que recibe la solicitud, bien porque él mismo la ha elaborado o bien porque la ha obtenido en ejercicio de las funciones y competencias que tiene encomendadas.

3. En primer lugar, cabe centrar la reclamación en la obtención de información sobre los acuerdos de precios- toda vez que la Administración indica que no hay un contrato expreso al respecto, que se entendería, en su caso, celebrado con un tercero que organizara el suministro de los economatos, labor que realiza directamente la Administración- que se alcanza con los distribuidores de los productos que se ofrecen en los economatos de los centros penitenciarios.

A este respecto, el MINISTERIO DEL INTERIOR, si bien en el escrito de alegaciones remitido con ocasión de la tramitación de la presente reclamación, aclara que existen acuerdos de precios individualizados por cada uno de los productos a la venta y que éstos afectan a las *marcas concretas más demandadas por los internos*. Asimismo, recuerda que existen más de 700 economatos, instalados en los 82 centros penitenciarios existentes en España.

⁴ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#a24>

⁵ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2014-11410&tn=1&p=20141105#a8>

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

De lo afirmado por la Administración, puede concluirse lo siguiente:

- A pesar de que el solicitante se interesa por los contratos que se hubieran firmado para el abastecimiento de los economatos sitios en los centros penitenciarios, el MINISTERIO DEL INTERIOR alega que no existen contratos propiamente dichos sino lo que denomina *Acuerdos de precios* que tienen periodicidad semestral o anual.
 - Dichos Acuerdos de precios afectan a cada uno de los productos que se ofrecen en los economatos, que se abastecen en función de las demandas de los internos. Ello implica, por lo tanto a nuestro juicio, que los productos ofertados varían en función de los centros- 82- y de los economatos-más de 700- puesto que atendiendo a cuestiones como la situación geográfica del centro y, en consecuencia, previsiblemente el origen de los internos o, por ejemplo, la religión/religiones profesada/s por éstos, los productos a la venta variarán de un centro y/o economato a otro.
 - Los Acuerdos de precios son alcanzados con las marcas distribuidoras de los productos, que actúan en régimen de competencia y que son elegidas, como afirma la Administración, por cuanto son las más demandadas por los internos- sin que, no obstante, se aclare cómo son conocidas dichas preferencias-. Asimismo, puede entenderse que dichos acuerdos se alcanzan al objeto de obtener ventajas económicas en atención al volumen de productos que abarca y, en consecuencia, al margen de negociación que queda garantizado entre las partes.
4. Teniendo en cuenta lo anterior, y si bien en la resolución recurrida no se hace referencia a ningún límite o causa de inadmisión por el que el MINISTERIO DEL INTERIOR entiende que debería denegarse la información solicitada-aunque, por otro lado, no aporta la información solicitada sino que se limita a describir el marco bajo el cual se proveen de productos los economatos de los centros penitenciarios- el escrito de alegaciones considera de aplicación las causas de inadmisión prevista en el art. 18.1 e) según el cual

1. Se inadmitirán a trámite, mediante resolución motivada, las solicitudes:

e) Que sean manifiestamente repetitivas o tengan un carácter abusivo no justificado con la finalidad de transparencia de esta Ley.

La Administración entiende de aplicación dicha causa de inadmisión por cuanto *La competencia de la Entidad Estatal alcanza los ochenta y dos centros penitenciarios y los más de 700 economatos que ellos albergan y que dan cumplida satisfacción a los internos, considerándose el volumen atendido muy crítico por sus dimensiones. A nivel de Acuerdos la*

Entidad Estatal tiene tantos como productos se ponen a disposición de los internos y, por ello, puede entenderse que considera abusiva la petición.

La indicada causa de inadmisión que objeto de criterio interpretativo aprobado por el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno en ejercicio de las competencias legalmente atribuidas en el art. 38.2 a) de la LTAIBG, en el que se indica lo siguiente:

La causa de inadmisión prevista en el art. 18.1 e) de la LTAIBG prevé, en lo relativo a las solicitudes que puedan ser consideradas abusivas lo siguiente:

El artículo 18.1.e) de la LTAIBG asocia el carácter abusivo de la solicitud a la condición de que la petición “no esté justificada con la finalidad de la Ley”.

De este modo hay dos elementos esenciales para la aplicación de esta causa de inadmisión:

A) Que el ejercicio del derecho sea abusivo cualitativamente, no en sentido cuantitativo: el hecho de que una misma persona presente un número determinado de solicitudes no determina necesariamente un ejercicio abusivo del derecho, y

B) Que el ejercicio del derecho pueda considerarse excesivo, es decir, cuando no llegue a conjugarse con la finalidad de la Ley.

1. Así, una solicitud puede entenderse ABUSIVA cuando se encuentre en alguno de los supuestos o se den alguno de los elementos que se mencionan a continuación:

— Con carácter general, en aquellos casos en que pueda considerarse incluida en el concepto de abuso de derecho recogido en el artículo 7.2 del Código Civil y avalado por la jurisprudencia, esto es: “Todo acto u omisión que por la intención de su autor, por su objeto o por las circunstancias en que se realice sobrepase manifiestamente los límites normales del ejercicio de un derecho”.

— Cuando, de ser atendida, requiriera un tratamiento que obligara a paralizar el resto de la gestión de los sujetos obligados a suministrar la información, impidiendo la atención justa y equitativa de su trabajo y el servicio público que tienen encomendado, y así resulte de acuerdo con una ponderación razonada y basada en indicadores objetivos

— Cuando suponga un riesgo para los derechos de terceros.

— Cuando sea contraria a las normas, las costumbres o la buena fe.

2. Se considerará que la solicitud está **JUSTIFICADA CON LA FINALIDAD DE LA LEY** cuando se fundamenta en el interés legítimo de:

- Someter a escrutinio la acción de los responsables públicos
- Conocer cómo se toman las decisiones públicas
- Conocer cómo se manejan los fondos públicos
- Conocer bajo qué criterios actúan las instituciones públicas

Consecuentemente, **NO ESTARÁ JUSTIFICADA CON LA FINALIDAD DE LA LEY** cuando:

- No pueda ser reconducida a ninguna de las finalidades señaladas con anterioridad y así resulte de acuerdo con una ponderación razonada y basada en indicadores objetivos.
- Cuando tenga por finalidad patente y manifiesta obtener información que carezca de la consideración de información pública de acuerdo con la definición del artículo 13 de la LTAIBG.
- Cuando tenga como objeto o posible consecuencia la comisión de un ilícito civil o penal o una falta administrativa.

En el caso que nos ocupa, ha de tenerse en cuenta que los acuerdos de precios en base a los cuales los economatos de centros penitenciarios se nutren de productos en ningún caso tiene repercusión en las arcas públicas. Es decir, los acuerdos de fijación de precios que se solicitan no pueden asimilarse a contratos públicos en los que un Organismo Público pague una contraprestación por un bien, obra o servicio y, por lo tanto, entre dentro del concepto de rendición de cuentas por la actuación pública y de control de la gestión de fondos públicos. Más bien puede afirmarse que la Entidad Estatal Trabajo Penitenciario y Formación para el Empleo actúa como intermediario en la compra de productos por parte de los internos, que se realiza a través de la puesta a disposición de estos productos en los economatos que son gestionados por dicha Entidad Estatal en función de las demandas y peticiones- en afirmación que este Consejo de Transparencia y Buen Gobierno no considera que pueda poner en duda de los internos, destinatarios finales de los productos.

De igual forma, ha de tenerse en cuenta que los acuerdos afectan de forma individualizada a cada producto y que, respecto de aquellos que puedan tener un carácter estacionario o vinculado a las tradiciones o costumbres locales, variarán dependiendo del momento del año

o de la localización del centro, respectivamente. En este sentido, debemos considerar que se trata de un volumen de información que, además de ser variable, si bien siempre elevado si nos atenemos a las características de los economatos situados en los centros penitenciarios y la finalidad que cumplen, cuyo acceso tendría una incidencia en la actuación pública sin que, a nuestro juicio, quede justificado por la finalidad de transparencia de la norma

En consecuencia, y por todos los argumentos que anteceden, consideramos que no existen argumentos para que prospere la presente reclamación que, en consecuencia, ha de ser desestimada.

III. RESOLUCIÓN

En atención a los Antecedentes y Fundamentos Jurídicos descritos, procede **DESESTIMAR** la reclamación presentada por [REDACTED], de fecha de 24 de octubre de 2019, contra la resolución de 23 de septiembre de 2019 de la ENTIDAD ESTATAL TRABAJO PENITENCIARIO Y FORMACIÓN PARA EL EMPLEO (MINISTERIO DEL INTERIOR)

De acuerdo con el [artículo 23, número 1, de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre](#)⁷, 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 octubre](#)⁸, 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, ante los Juzgados Centrales de lo Contencioso-Administrativo de Madrid, de conformidad con lo previsto en el artículo 9.1 c) de la [Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa](#).

EL PRESIDENTE DEL CTBG
P.V. (Art. 10 del R.D. 919/2014)
EL SUBDIRECTOR GENERAL DE
TRANSPARENCIA Y BUEN GOBIERNO

Fdo: Francisco Javier Amorós Dorda

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

⁸ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565&tn=1&p=20181206#a112>