



Consejo de  
Transparencia y  
Buen Gobierno AAI

## Resolución 749/2019

**S/REF:** 001-036770

**N/REF:** R/0749/2019; 100-003045

**Fecha:** 22 de enero de 2020

**Reclamante:** [REDACTED]

**Dirección:** [REDACTED]

**Administración/Organismo:** Ministerio del Interior

**Información solicitada:** Listado y precios de los productos a la venta en economatos 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 y al amparo de la [Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno](#)<sup>1</sup> (en adelante LTAIBG), con fecha 27 de agosto de 2019, la siguiente información:

*Solicito una copia de todos y cada uno de los listados de productos y precios que rigen en todos y cada uno de los economatos de todas y cada una de las cárceles españolas.*

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:

---

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

*Primero: para satisfacer la demanda de los internos en los Centros Penitenciarios, la Entidad Estatal Trabajo Penitenciario y Formación para el Empleo pone a su disposición, de forma complementaria, una serie de productos a través de venta por los economatos, acordando para ello precios competitivos obtenidos a través de concursos públicos o de negociaciones con marcas únicas. El economato es un servicio complementario de lo que aporta la institución penitenciaria a los internos, y entre los productos que se venden a través de este medio, se incluyen los alimenticios (dulces, embutidos, conservas, frutos secos, etc.), bebidas refrescantes (agua mineral, cerveza sin alcohol, bebidas de cola, etc.), pequeños electrodomésticos, productos de fumador, productos de higiene y aseo personal entre otros, todos ellos vinculados a marcas comercialmente conocidas y reconocidas en el mercado. La adquisición de estos productos se lleva a cabo a través de acuerdos que, por efecto de las economías de escala, se realizan a precios muy competitivos.*

*Segundo: En este momento más del 60% de los productos venta se gestionan mediante contratos centralizados, al que debemos añadir un 30% por la venta de labores de tabaco, quedando el 10% para lo que se denominan compras locales, que son aquellas que tienen mucho que ver con las costumbres y gustos de la población reclusa en determinada zona geográfica. Este último grupo de productos no son de venta continua, sino a demanda de la población en determinados momentos y, por su singularidad, no tienen en la mayoría de los casos reflejo en otros centros. Se le adjuntan tres listados que representan, prácticamente, la totalidad de productos de adquisición centralizada que se venden en los centros penitenciarios dependientes de la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias, en concreto, los Centros de Valencia, Madrid V y Córdoba.*

*Tercero.- Debido a que la tramitación de esta petición conculca lo dispuesto en el artículo 18, apartados a) "se trata de información que se encuentra publicada en los distintos centros", c) "para reunir esta información se debe llevar a cabo una acción previa de reelaboración" y e) "...o tengan un carácter abusivo no justificado...", de la Ley 19/2013, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, debe ser parcialmente admitida. No obstante, con el ánimo de informar al peticionario con datos que pudieran serle suficientes, se adjunta a esta Resolución un listado de los artículos de venta en lo Economatos de los centros penitenciarios de Madrid V, Valencia y Córdoba, centros de los considerados tipo y que albergan a un elevado número de internos y donde la muestra de artículos es muy coincidente con el resto de los centros.*

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 24](#)<sup>2</sup> de la LTAIBG, una reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno en base a los siguientes argumentos:

*Mi solicitud no podía ser más clara y precisa: Solicito una copia de todos y cada uno de los listados de productos y precios que rigen en todos y cada uno de los economatos de todas y cada una de las cárceles españolas.*

*A pesar de ello, sólo se me facilita el listado de precios en algunas cárceles y no en todas. Ruego que la Administración me facilite el de todas ellas porque es lo que pedía.*

4. Con fecha 28 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 22 de noviembre de 2019, y a pesar de constar la notificación por comparecencia de la solicitud de alegaciones, el MINISTERIO DEL INTERIOR no ha realizado alegaciones.

5. Con fecha 29 de noviembre, el reclamante comunicó al Consejo de Transparencia y Buen Gobierno que:

*Solicito añadir como alegación que en el expediente de reclamación 100-003044 la Administración reconoce que “en los economatos, los internos tienen a su disposición un total de unos dos mil productos”. Solicito, por lo tanto, que esto se adjunte al presente expediente de reclamación, aunque sea distinto al otro, y se tenga en cuenta que para las cárceles que me han facilitado la información faltan productos, ya que hay muchísimos menos. Solicito, por lo tanto, que me faciliten los precios de todos y cada uno de los productos que hay en todos y cada uno de los economatos, como consideraba mi petición de acceso a la información inicial. Y del mismo modo, el detalle de todos y cada uno de ellos: si hay 5 tipos distintos de salchichas, hay que distinguir la marca u otro elemento que permita saber a qué producto se refieren y el precio de cada uno. Algo que en la información que me han aportado no han hecho y no permite saber cual es el producto exacto al que se refiere el precio que me han dado*

---

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

## II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo dispuesto en el [artículo 24 de la LTAIBG<sup>3</sup>](#), 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 Gobierno<sup>4</sup>](#), 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 12<sup>5</sup>](#), 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, debe hacerse una consideración respecto de la falta de respuesta por parte de la Administración a la solicitud de alegaciones realizada al objeto de contar con todos los elementos de juicio necesario para poder atender las cuestiones planteadas por el reclamante.

En este sentido, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno considera, como ya ha puesto de manifiesto en numerosas ocasiones, que la ausencia de respuesta a la solicitud de alegaciones realizada en el marco de la tramitación de una reclamación no cumple, a nuestro juicio con la consideración de *ejes fundamentales de toda acción política de la transparencia, el acceso a la información pública y las normas de buen gobierno* tal y como predica el Preámbulo de la LTAIBG.

---

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

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

<sup>5</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a12>

En este sentido, la adecuada protección y garantía del derecho constitucional a acceder a la información pública, interpretado por los Tribunales de Justicia como de amplio alcance y límites restringidos- por todas, destaca la Sentencia del Tribunal Supremo de 16 de octubre de 2017 Recurso de Casación nº 75/2017, *"Esa formulación amplia en el reconocimiento y en la regulación legal del derecho de acceso a la información obliga a interpretar de forma estricta, cuando no restrictiva, tanto las limitaciones a ese derecho que se contemplan en el artículo 14.1 de la Ley 19/2013 como las causas de inadmisión de solicitudes de información que aparecen enumeradas en el artículo 18.1".(...)* sin que quepa aceptar limitaciones que supongan un menoscabo injustificado y desproporcionado del derecho de acceso a la información- se ve mermada por una inadecuada tramitación y respuesta de las solicitudes de información que presentan los ciudadanos así como una inadecuada justificación de las restricciones al acceso tal y como ocurre en el caso que nos ocupa.

4. Por otro lado, tal y como ha quedado indicado en los antecedentes de hecho, el reclamante solicita conocer el listado y precio de los productos a la venta en los economatos situados en centros penitenciarios. En su respuesta, el MINISTERIO DEL INTERIOR (Entidad Estatal Trabajo Penitenciario y Formación para el Empleo) describe el modo en que se adquieren estos productos (de forma centralizada para el 60% de ellos) y aporta, a título de ejemplo, los que se ofertan en los economatos de tres Centros que consideran pueden ser considerados como "tipo": Valencia, Madrid V y Córdoba. En la información que se suministra se identifica el producto- bebidas, dulces, conservas, productos de aseo personal...- y, en la mayoría de las ocasiones, la marca.

Asimismo, y tal y como manifiesta el reclamante, ha de conectarse la presente reclamación con la referida a otra solicitud planteada por el mismo interesado, la 001-36771, que tiene como nº de referencia el 100-003044(R-0748-2019) y en la que el objeto de la solicitud eran los contratos para el suministro de productos en los economatos de los centros penitenciarios.

En la indicada reclamación, la Administración señaló, además de que los economatos referidos ponían a disposición de los internos más de 2000 productos, que los precios eran fijados en base a acuerdos alcanzados con los proveedores de marcas mayoritarias y reconocidas que eran solicitadas por los internos.

Teniendo en cuenta que el conocimiento de los Acuerdos de fijación de precios guarda relación, invariablemente, tanto con la identificación del producto como de su precio, objeto de la presente reclamación y dado que los acuerdos se refieren individualizadamente a cada

producto, conviene traer a colación las conclusiones alcanzadas por el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno en el expediente de referencia.

*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.*

*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.*

Teniendo en cuenta la estrecha relación entre la información solicitada en ambos expedientes así como la coincidencia de argumentos, entendemos que en la presente reclamación han de alcanzarse las mismas conclusiones que en el precedente y, por lo tanto, 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](#)<sup>6</sup>, 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](#)<sup>7</sup>, 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

---

<sup>6</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#a23>

<sup>7</sup> <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565&tn=1&p=20181206#a112>