

## **TEMA 34: LOS SERVICIOS DE ECONOMATO Y CAFETERÍA EN LOS CENTROS PENITENCIARIOS: SISTEMAS DE GESTIÓN. PRINCIPIOS GENERALES DE LA GESTIÓN ECONÓMICO ADMINISTRATIVA DE LOS GASTOS DE ECONOMATO Y CAFETERÍA**

### **1- LOS SERVICIOS DE ECONOMATO Y CAFETERÍA EN LOS CENTROS PENITENCIARIOS: SISTEMAS DE GESTIÓN**

#### **1.1 REGULACIÓN LEGAL**

Según la Ley Orgánica 1/79, de 26 de septiembre, General Penitenciaria, en su artículo 24.2, se permitirá a los internos la adquisición por su propia cuenta de productos alimenticios y de consumo dentro de los límites reglamentariamente fijados.

La venta de dichos productos será gestionada directamente por la Administración Penitenciaria o por empresas concesionarias. Los precios se controlarán por la autoridad competente, y en ningún caso podrán ser superiores a los que rijan en la localidad en que se halle ubicado el establecimiento. Los internos participaran también en el control de calidad y precios de los productos vendidos en el Centro Penitenciario.

El desarrollo de dicho artículo se lleva a efecto por el Reglamento Penitenciario, aprobado por el Real Decreto 190/1996, de 9 de febrero, que en su artículo 298 dispone que los economatos de los Establecimientos Penitenciarios son un servicio prestado por la Institución Penitenciaria a los internos que permite disponer de un sistema de adquisición de productos de naturaleza complementaria a los facilitados por la propia Administración Penitenciaria.

Por otra parte, el Reglamento Penitenciario en su artículo 299, también prevé que el servicio de cafetería se podrá prestar en los Establecimientos Penitenciarios tanto al personal propio del Establecimiento, como al personal de guardia del exterior, al que presta algún servicio relacionado con el Centro Penitenciario y a las visitas de cualquier naturaleza.

A su vez el artículo 300 dispone que los servicios de economato y de cafetería podrán ser gestionado por:

- La propia Administración Penitenciaria.
- El Organismo Autónomo Trabajo y Prestaciones Penitenciarias.
- Empresas exteriores adjudicatarias por contrato administrativo de servicios.

Cuando la gestión de los servicios de economato y cafetería se realice por el Organismo Autónomo Trabajo y Prestaciones Penitenciarias, éstos adoptarán la naturaleza de taller productivo. Los beneficios obtenidos corresponderán al citado Organismo Autónomo.

Cuando el economato y la cafetería sean gestionados por la propia Administración Penitenciaria, las prestaciones que deban realizar los internos en servicios auxiliares o mecánicos de las mismas no tendrán, en ningún caso, la naturaleza de relación laboral especial penitenciaria, sin perjuicio de las recompensas y beneficios penitenciarios que se les pueda conceder.

Cuando el economato y la cafetería sean gestionados por el Organismo Autónomo Trabajo y Prestaciones Penitenciarias mediante la fórmula de taller productivo, los servicios auxiliares o mecánicos de los mismos desempeñados por los internos tendrán la naturaleza de relación laboral especial penitenciaria.

Cuando el economato y la cocina sean gestionados por una empresa externa adjudicataria del servicio, ningún interno podrá desempeñar servicios auxiliares o mecánicos en los mismos, salvo cuando la proposición económica de la empresa

adjudicataria contenga expresamente la previsión de la contratación laboral común de internos, en cuyo caso todas las adjudicaciones empresariales derivadas del contrato de trabajo serán satisfechas por la empresa adjudicataria.

En virtud de lo anterior, los servicios de economato y cafetería se pueden gestionar:

- Por la Dirección General de Instituciones Penitenciarias.
- Por el Organismo Autónomo Trabajo y Prestaciones Penitenciarias.
- Por empresas externas mediante contrato administrativo de servicios.

## **1.2 SITUACIÓN ACTUAL**

La situación actual es en el caso de los servicios de economato, una gestión mayoritaria por el Organismo Autónomo Trabajo y Prestaciones Penitenciarias, en algún caso gestión por empresas externas y gestión por la Dirección General de Instituciones Penitenciarias en casos excepcionales, como los siguientes:

- Centros Penitenciarios a amortizar.
- Centros de peculiaridad regimental (psiquiátricos) o de pequeño tamaño.
- Centros afectados por un régimen foral especial.
- Centros donde el economato está gestionado por empresas externas.

La situación es la siguiente:

<b>CENTRO PENITENCIARIO</b>	<b>GESTIÓN</b>
A LAMA	OATPP
ALBACETE	OATPP
ALBOLOTE	OATPP

<b>CENTRO PENITENCIARIO</b>	<b>GESTIÓN</b>
ALCALÁ DE GUADAIRA	OATPP
ALCAZAR DE SAN JUAN	OATPP
ALGECIRAS	OATPP
ALICANTE CUMPLIMIENTO	OATPP
ALICANTE PSIQUIÁTRICO	DGIIPP
ALMERÍA	OATPP
ARRECIFE DE LANZAROTE	OATPP
AVILA	OATPP
BADAJOS	OATPP
BILBAO	OATPP
BONXE	OATPP
BURGOS	OATPP
CÁCERES I	OATPP
CÁCERES II	OATPP
CARTAGENA	OATPP
CASTELLÓN	OATPP
CEUTA	OATPP
CÓRDOBA	OATPP
CUENCA	DGIIPP
DAROCA	OATPP
DUEÑAS	OATPP
EL DUESO	OATPP
HERRERA	OATPP
HUELVA	OATPP
HUESCA	OATPP
IBIZA	OATPP
JAÉN	OATPP
JEREZ	OATPP

<b>CENTRO PENITENCIARIO</b>	<b>GESTIÓN</b>
LAS PALMAS	EMPRESA
LEÓN	OATPP
LOGROÑO	OATPP
MADRID I	OATPP
MADRID II	OATPP
MADRID III	OATPP
MADRID IV	OATPP
MADRID V	OATPP
MADRID VI	OATPP
MÁLAGA	OATPP
MELILLA	OATPP
MONTERROSO	OATPP
MURCIA	OATPP
NANCLARES	OATPP
OCAÑA I	OATPP
OCAÑA II	OATPP
OURENSE	OATPP
PALMA DE MALLORCA	OATPP
PAMPLONA	DGIIPP
PUERTO I	OATPP
PUERTO II	OATPP
SAN SEBASTIÁN	OATPP
SANTANDER	OATPP
SANTA CRUZ DE LA PALMA	DGIIPP
SEGOVIA	OATPP
SEVILLA	EMPRESA
SEVILLA PSIQUIÁTRICO	EMPRESA
SORIA	OATPP

<b>CENTRO PENITENCIARIO</b>	<b>GESTIÓN</b>
TENERIFE II	OATPP
TERUEL	OATPP
TEIXEIRO (LA CORUÑA)	OATPP
TOPAS	EMPRESA
VALENCIA CUMPLIMIENTO	EMPRESA
VALENCIA CIS	OATPP
VALENCIA HOSPITAL	OATPP
VALENCIA PREVENTIVOS	OATPP
VALLADOLID	OATPP
VICTORIA KENT CIS	DGIIPP
VILLABONA	OATPP
ZARAGOZA	OATPP

En el caso de los servicios de cafetería, en la mayoría de los Centros se gestionan por empresas externas. En este caso, el procedimiento de selección del concesionario se realiza de acuerdo con el procedimiento establecido por la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas.

### **1.3 GESTIÓN POR LA DIRECCIÓN GENERAL DE INSTITUCIONES PENITENCIARIAS**

La gestión de los servicios de economato en los Centros Penitenciarios se venía caracterizando por una marcada individualización. Cada Centro Penitenciario gestionaba sus servicios de forma independiente: realizaba compras, fijaba los precios de venta a internos, gratificaba a los que realizaban trabajos de despacho de mercancías y controlaba el almacén general y los puntos de venta. Todo ello sin

perjuicio de los criterios generales establecidos en la normativa e instrucciones generales al respecto.

Bimestralmente se enviaban los resultados de la gestión a la Dirección General de Instituciones Penitenciarias donde se realizaban las funciones de seguimiento y control.

En horario de venta era variable, según el Centro, despachándose las mercancías en los puntos de venta designados por internos que reciben a cambio gratificaciones, pero sin existir relación laboral.

Al tratarse de una gestión extrapresupuestaria, ésta quedaba excluida de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, por cuya razón las compras se realizaban por el Administrador del Centro directamente, o a través de los funcionarios de economato, comprando los artículos generalmente a minoristas o distribuidores locales.

Los artículos así adquiridos se vendían con un margen de beneficio fijo del 5% a excepción del tabaco y el café con margen superior. Con dicho margen se cubrían los costes y las recompensas a internos, no sólo a los internos que trabajan en economato, sino a los que prestaban otros servicios como cocina, limpieza, jardinería, lavandería, etc...

Los precios de venta al interno eran desiguales, según el Centro penitenciario.

Este modo de gestión conlleva las siguientes limitaciones:

- Los internos que desempeñaban sus destinos en economato no podían ser objeto de una relación laboral, por cuya razón únicamente recibían, en el mejor de los casos, una recompensa de carácter variable en función de cada Centro (gratificaciones).
- El Reglamento Penitenciario establece que los beneficios que se obtengan en el economato han de ser ingresados en el Tesoro, existiendo la posibilidad

de revertirlos en beneficio para la Institución Penitenciaria, siempre y cuando la Dirección General de Presupuestos admita una modificación presupuestaria de generación de crédito.

Asimismo, el Reglamento Penitenciario establece una fórmula fija para la obtención del beneficio aludido de explotación de economato que se obtendrá del siguiente modo:

Beneficio = Ventas en el economato - (Gastos por compra de géneros de economato + Recompensas a internos que presten el servicio + Depreciación de existencias de economato).

Esta fórmula podría limitar las recompensas económicas por el trabajo auxiliar en otras tareas distintas de las de economato lo que vendría a agravar aún más la situación generada por la extinción progresiva de la redención de penas por el trabajo.

Para solucionar la problemática que suscitan dichas limitaciones, se diseña el proyecto de gestión de economatos por el Organismo Autónomo de Trabajo y Prestaciones Penitenciarias. Ahora bien, este proyecto se contempla de modo conjunto abarcando los servicios de economato y de cocina, toda vez que la asunción por el Organismo únicamente del primero cortaría cualquier posibilidad de recompensas económicas a los internos.

Incluso en la fase final de este nuevo proyecto de gestión, la asunción por el Organismo de los servicios de economato y cocina lleva aparejada la conversión en talleres productivos de una amplia variedad de labores auxiliares: talleres de mantenimiento, de limpieza, lavandería, etc...

#### **1.4 GESTIÓN DEL SERVICIO DE ECONOMATO BAJO LA FÓRMULA DE TALLER PRODUCTIVO**

#### **1.4.1 Acuerdo Dirección General de Instituciones Penitenciarias – Organismo Autónomo Trabajo y Prestaciones Penitenciarias**

La gestión de los servicios de economato por el Organismo Autónomo Trabajo y Prestaciones Penitenciarias bajo la fórmula de taller productivo tiene su base legal cómo hemos visto en el Reglamento Penitenciario pero su plasmación se llevó a cabo en virtud del Acuerdo entre la Dirección General de Instituciones Penitenciarias y el Organismo Autónomo Trabajo y Prestaciones Penitenciarias por el que se encomienda a éste la gestión de los economatos de los Centros Penitenciarios mediante la fórmula de taller productivo.

##### **a) Objeto**

El objeto del Acuerdo consiste en encomendar al Organismo Autónomo Trabajo y Prestaciones Penitenciarias la gestión y prestación del servicio de economato en los Centros Penitenciarios que se designen por resolución del Director General de Instituciones Penitenciarias.

##### **b) Condiciones para la prestación del servicio de economato**

El Organismo Autónomo Trabajo y Prestaciones Penitenciarias ostenta el poder de dirección y organización de los trabajos que se realicen en los talleres productivos de los economatos gestionados por el mismo, pudiendo dictar al efecto las instrucciones que considere necesarias para el buen desarrollo del servicio.

Asimismo el Organismo Autónomo Trabajo y Prestaciones Penitenciarias asume todas las responsabilidades y obligaciones y, en particular, las del pago de las

retribuciones y costes sociales que se derivan de la relación laboral especial penitenciaria en la que se encuentran los internos que desarrollan trabajos productivos en los economatos gestionados por el citado Organismo Autónomo.

#### **c) Beneficios**

Los beneficios generados por la gestión de los servicios de economato de los Centros Penitenciarios que se incorporen al presente acuerdo, mediante resolución del Director General de Instituciones Penitenciarias corresponderán al Organismo Autónomo Trabajo y Prestaciones Penitenciarias.

#### **d) Gastos de financiación del servicio y de las instalaciones**

El Organismo Autónomo Trabajo y Prestaciones Penitenciarias asumirá todos los gastos derivados del funcionamiento del servicio de economato en los indicados Centros Penitenciarios, así como los gastos de acondicionamiento y reparación de maquinaria e instalaciones.

Si el Organismo Autónomo Trabajo y Prestaciones Penitenciarias realizara inversiones en las instalaciones de los economatos, éstas pasarán a formar parte de su patrimonio propio, debidamente deslindadas en inventario. Por ello, en el caso de que la Dirección General de Instituciones Penitenciarias revocase la concesión del servicio al Organismo, éste último debería ser compensado por el valor de las inversiones que haya realizado, en función de su período de amortización.

#### **e) Seguimiento del acuerdo**

Con el fin de posibilitar el seguimiento y evaluación de la ejecución del Acuerdo, tanto en los aspectos de prestación de los servicios como de impacto del proyecto, se constituirá una Comisión de Seguimiento Control y Vigilancia del Acuerdo.

La Comisión se reunirá al menos una vez al semestre y cuantas veces sea convocada por el Presidente de la misma, y tendrá como función realizar un seguimiento puntual del proyecto.

#### **f) Entrada en vigor**

El Acuerdo entrará en vigor, respecto de los economatos de los Centros Penitenciarios que se vayan designando por resolución del Director General de Instituciones Penitenciarias, al día siguiente de comunicarse dicha resolución al Organismo Autónomo Trabajo y Prestaciones Penitenciarias y tendrá una vigencia, por cada uno de los economatos de los Centros Penitenciarios designados, de 3 años, renovable individual y tácitamente por períodos anuales, siempre que no se revoque la resolución de designación por el Director General de Instituciones Penitenciarias.

Por último se puede concluir señalando las ventajas que este sistema de gestión reporta a la Institución Penitenciaria:

- Incremento considerable del nivel de ocupación de los Centros.
- Mejora de las condiciones de los internos sometidos a una relación laboral.
- Mejoras de los procedimientos de gestión de estos servicios, anteriormente excluidos de toda normativa general por su condición de operaciones extrapresupuestarias.

### **1.4.2 Gestión bajo la fórmula de taller productivo**

Para examinar el sistema de gestión de los servicios de economato bajo la fórmula de taller productivo, hay que partir de una serie de peculiaridades que presentan estos servicios:

- Por razones regimentales no puede establecerse un horario único de despacho de mercancías en todos los Centros Penitenciarios.
- La carga de trabajo en los puntos de venta no es la misma durante todos los días de la semana, varía según el momento en que el interno dispone de la cantidad detráida de su peculio para gasto en economato.
- Por la razón anterior, no puede disponerse cada día del mismo número de internos trabajadores en el punto de venta.
- La demanda de los internos, en una buena parte de los casos, se dirige hacia “marcas” en vez de “productos”, lo que obliga a que haya que negociar con fabricantes de marcas, en vez de hacerlo con productores de una línea determinada de productos.

Teniendo en cuenta lo anterior y que se debería tender a una unificación de los precios de venta en todos los Centros Penitenciarios frente la situación de heterogeneidad actual, el sistema se articula del siguiente modo:

#### **a) Compras**

La gestión de las compras se realiza de las siguientes formas:

- Centralizadas.

- Descentralizadas.

Las primeras se realizan por los servicios centrales del Organismo Autónomo de Trabajo y Prestaciones Penitenciarias y afectarían principalmente, a aquellos productos de consumo más común en todos los Centros Penitenciarios.

Tras un análisis de la demanda y de previas negociaciones, se establecen acuerdos con proveedores de las diferentes marcas distribuyéndose sus productos conforme a los precios convenidos y en las cantidades necesarias para su consumo. Aquí es preciso indicar que el economato funciona a “demanda del interno”, esta particularidad impide aplicar normas generales de contratación ya que hay que responder con producto y marca, aplicándose normas de contratación propias aprobadas por el Consejo de Administración de 1 de octubre de 1998.

Las compras descentralizadas se realizan por los Centros Penitenciarios bajo la dirección y supervisión del Organismo Autónomo, que libraría los fondos precisos para hacer frente al pago de sus facturas.

#### **b) Sistemas de mecanización**

El Reglamento Penitenciario en su artículo 301.1 prohíbe el uso de dinero de curso legal, salvo en los Establecimientos de régimen abierto o en situaciones excepcionales debidamente autorizadas por el Centro Directivo, debiéndose efectuar las compras mediante tarjeta valor, tarjeta magnética, tarjeta con microchip u otro sistema análogo.

Ello exige la tecnificación de estos servicios si se desean gestionar con un mínimo grado de eficiencia. En este sentido, dentro de un Plan Director de Sistemas de Información del Organismo Autónomo de Trabajo y Prestaciones Penitenciarias, estaría contemplada la tecnificación de los servicios de economato

### **c) Retribuciones y costes sociales**

La organización del trabajo en los almacenes y puntos de venta del economato, en lo que a personal se refiere, la fijaría el propio Centro Penitenciario en función del acuerdo al que llegue con el Organismo Autónomo, sobre el número de horas necesarias para prestar el servicio de economato. Las retribuciones a los internos se establecen en función al módulo/hora aprobado por el Consejo de Administración del Organismo Autónomo Trabajo y Prestaciones Penitenciarias.

En este sentido cabe señalar que las retribuciones y costes sociales de los internos trabajadores en los talleres productivos se financian con cargo al Presupuesto Comercial del Organismo Autónomo de Trabajo y Prestaciones Penitenciarias que no recibe subvención alguna del Estado sino que se autofinancia con los ingresos obtenidos de la actividad comercial.

### **d) Gastos de funcionamiento**

El Organismo Autónomo Trabajo y Prestaciones Penitenciarias asumiría todos los gastos de funcionamiento del servicio en cada Centro Penitenciario, así como los gastos de mantenimiento de la maquinaria e instalaciones.

## **2- PRINCIPIOS GENERALES DE LA GESTIÓN ECONÓMICO-ADMINISTRATIVA DE LOS GASTOS DE ECONOMATO Y CAFETERÍA**

Con independencia de las fórmulas de gestión descritas, el Reglamento Penitenciario establece unos principios generales de la gestión económico administrativa de los gastos de economato y cafetería.

## **2.1 Beneficios**

El Reglamento Penitenciario prevé que cuando la gestión de economato o cafetería se realice por el Organismo Autónomo Trabajo y Prestaciones Penitenciarias, éstos adoptarán la naturaleza de taller productivo y los beneficios obtenidos corresponden al citado Organismo Autónomo, sin embargo, cuando los servicios de economato y cafetería sean gestionados por la propia Administración Penitenciaria o por una empresa externa, los beneficios generados por la Administración Penitenciaria, se ingresarán en el Tesoro Público para su posterior incorporación, mediante generaciones de crédito, a aquellos conceptos presupuestarios del Presupuesto de Gastos de la Administración Penitenciaria que mejor contribuyen al cumplimiento de los fines de la actividad penitenciaria. En el supuesto de gestión por la propia Administración Penitenciaria, se entenderá por beneficios los obtenidos una vez sufragados los gastos correspondientes a la compra de géneros, las recompensas a internos y la depreciación de existencias.

## **2.2 Sistemas de pago en el economato**

Según el artículo 301 del Reglamento Penitenciario, queda prohibido a los internos el uso de dinero de curso legal, salvo en los Establecimientos de Régimen Abierto o en situaciones excepcionales debidamente autorizadas por el Centro Directivo.

Las normas de régimen interior de cada Centro Penitenciario establecerán la obligatoriedad para los internos de efectuar las compras en los Establecimientos mediante tarjeta-valor, tarjeta magnética, tarjeta con microchip u otro sistema análogo.

Las prescripciones técnicas del sistema establecido por las compras se fijarán por el Centro Directivo, así como las normas reguladoras por cada uno de los sistemas de compra indicados.

Cuando el interno sea excarcelado, disfrute de permiso de salida o sea trasladado a otro Establecimiento Penitenciario se canjeará la tarjeta de compras de que sea titular por su importe en metálico.

### **2.3 Productos autorizados para la venta en economatos**

Según dispone el artículo 303 del Reglamento Penitenciario, en el Economato podrá expendirse los siguientes productos:

- Comestibles que no precisen ser cocinados.
- Tabaco.
- Ropa de aseo personal.
- Cuantos otros bienes o productos necesiten los reclusos, siempre que no estén prohibidos por las normas de régimen interior del Centro y, en general, siempre que su uso y consumo no implique riesgo por el correcto funcionamiento regimental del Establecimiento.

En ningún caso podrán venderse en el Economato ningún tipo de bebidas alcohólicas ni productos farmacéuticos.

Según el artículo 302, la lista actualizada de productos y precios de economato se deberá exponer a la población reclusa junto a la ventanilla del despacho donde se dispensan los mismos.

Asimismo, la lista actualizada de productos y precios de la cafetería deberá exponerse en un lugar visible por los usuarios, dentro del local utilizado para la misma.

#### **2.4 Responsabilidad pecuniaria**

Cuando algún interno sustraiga fondos o efectos del economato o cafetería o provoque intencionadamente el deterioro de sus productos, será separado de dichos servicios y se le exigirá la responsabilidad pecuniaria que proceda, sin perjuicio de las responsabilidades disciplinarias y penales en que hubiera podido incurrir.

Todo lo anterior sería aplicable a la gestión del Organismo Autónomo, salvo en lo relativo al ingreso en Tesoro de los beneficios generados, ya que en el caso de que el servicio sea gestionado por el Organismo, los beneficios pertenecerían al propio Organismo.